

PENSAMIENTO PROPIO

GREATER CARIBBEAN BILINGUAL JOURNAL OF SOCIAL SCIENCES

Democratic Governability: A Three Sphered Universe
CARLOS SOJO

Globalisation and the Paradox of Fragmentation and Integration
CLIFFORD GRIFFIN

Regionalism in Latin America and the Caribbean at the
Crossroads: The Contrasting Strategies of Regional Integration
CARLOS ALZUGARAY

DECLARATION OF THE III GREATER CARIBBEAN CIVIL SOCIETY FORUM

NUEVA EPOCA

10

JULY-DECEMBER 1999/YEAR +

PENSAMIENTO PROPIO es una revista de análisis socioeconómico que divulga los estudios y las investigaciones de la red CRIES. Estimula estudios que enfocuen a la región en su totalidad, con el propósito de crear un foro intelectual abierto a las propuestas democráticas para Centroamérica y el Gran Caribe.

Las ideas expresadas en los textos aquí publicados son de la exclusiva responsabilidad de sus autores, y no reflejan necesariamente el punto de vista de la revista. El

Comité Editorial de *Pensamiento Propio* invita a todas las personas interesadas a enviar sus aportes a este fórum de debate, pero se reserva el derecho de publicación de las colaboraciones recibidas. Se permite la reproducción de los contenidos de la revista, a condición de que se mencione la fuente y se envíen dos copias a la redacción. Esta publicación ha sido posible gracias al apoyo de ASDI (Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo).



LA COORDINADORA REGIONAL DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS Y SOCIALES (CRIES) es una red de centros de investigación en Centroamérica y el Caribe. Fue creada en 1982 y actualmente están afiliados más de 40 centros en toda la región. El objetivo principal de CRIES es contribuir a la construcción de un modelo de desarrollo social para los países y territorios del Gran Caribe, que sea equitativo y sostenible en términos económicos, ambientales y humanos.

El Gran Caribe está integrado por todos los países y territorios de Centroamérica, el Caribe, México, Colombia y Venezuela. El sustento de esta concepción grancaribeña reside en la matriz económica y social que tienen en común las sociedades que lo integran, y que se refleja en sus problemas y retos, así como la idea de que la viabilidad de las alternativas de estos tiempos de globalización y de megablocos, demanda la construcción de amplios e incluyentes espacios regionales de

concertación y coordinación, que posibiliten una activa y seria inserción de la región en el entorno internacional.

Por otro lado, un modelo alternativo de desarrollo que beneficie a las grandes mayorías sólo puede construirse desde abajo y desde dentro de la sociedad, sustentado en la participación activa y democrática de las organizaciones sociales y populares, representativa de todos los sectores, principalmente de los más excluidos. CRIES se vincula a tales sectores y organizaciones para contribuir a su fortalecimiento interactuando y acompañándoles en el proceso de construcción de opciones viables y en la incidencia de las políticas económicas y sociales.

CRIES desarrolla actividades de investigación, participación en los foros y actividades regionales, publicaciones, formación, difusión de información y promoción de las telecomunicaciones.



PENSAMIENTO PROPIO

REVISTA BILINGÜE DE CIENCIAS SOCIALES DEL GRAN CARIBE

NUYVA EPOCA

10

JULIO-DICIEMBRE 1999/AÑO 4

DIRECTORIO DE CRIES

PRESIDENTE

Andrés Serrán
Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos (INVESP)

DIRECTOR EJECUTIVO

Orestes Papi
Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), Nicaragua

SECRETARIO

Alfonso Gorio
Concarárcio Centroamericano, El Salvador

VOCALES

Enrique Brito
Foro de Apoyo Mutuo (FAM), México

Clara Arenas

Asociación para el Avance de las Ciencias Sociales (AVANCSO), Guatemala

Neville Duocoo

Department of Government, Faculty of Social Sciences, University of the West Indies, Barbados

Judith Wedderburn

Association of Caribbean Economists (ACE), Jamaica

Hernán Yanes

Centro de Estudios Sobre América (CEA), Cuba

MEMBRESÍA DE CRIES

BARBADOS

Caribbean Policy Development Centre (CPDC)
Women & Development Unit (WAND)

BELICE

Society for the Promotion of Education & Research (SPEAR)

COLOMBIA

ECOFONDO
Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI - Universidad Nacional de Colombia)
Pontificia Universidad Javeriana (PUJ)

COSTA RICA

Centro de Capacitación para el Desarrollo (CECADE)
Departamento Económico de Investigaciones (DEI)
Fundación Centroamericana por la Integración (FCI)
Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas (IICE-Universidad de Costa Rica)

CUBA

Centro de Estudios sobre América (CEA)
Centro de Investigación y Desarrollo de la Cultura Cubana Juan Marinello
Centro de Investigaciones de Economía Internacional (CIEI-Universidad de La Habana)
Centro Félix Varela
Fundación Antonio Núñez Jiménez de la Naturaleza y el Hombre

EL SALVADOR

Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE)
Instituto para el Desarrollo Económico y Social de El Salvador (IDES)
Tendencias

GUATEMALA

Asociación para el Avance de las Ciencias Sociales (AVANCSO)

HAITI

Centre de Recherche et de Formation Économique et Sociale pour le Développement (CRESFED)
Group Haïtien des Recherches & D'Actions Pedagogiques (GHRAP)

HONDURAS

Centro de Documentación de Honduras (CEDOH)
Centro de Investigación y Estudios Nacionales (CIEN)
Equipo de Reflexión, Investigación y Comunicación (ERIC)

JAMAICA

Association of Caribbean Economists (ACE)
Consortium Graduate School of Social Sciences
Institute of Social & Economic Research (ISER-University of the West Indies)

MÉXICO

Asociación Mexicana de Estudios del Caribe (AMEC)
Foro de Apoyo Mutuo (FAM)

NICARAGUA

Centro de Estudios e Investigaciones Nillapón - Universidad Centroamericana
Centro de Investigaciones de la Costa Atlántica (CIDCA)

PANAMÁ

Centro de Estudios y Acción Social Panameño (CEASPA)
Centro de Capacitación y Desarrollo Social (CECADES)
Centro de Estudios Latinoamericanos Justo Arosemena (CELA)
Centro de Investigación y Docencia de Panamá (CIDEP)

PUERTO RICO

Centro de Estudios de la Realidad Puertorriqueña (CEREP)
Proyecto Atlanteo - Universidad de Puerto Rico

REPÚBLICA DOMINICANA

Centro de Investigaciones Económicas para el Caribe (CIECA)
Centro de Investigación para la Acción Feminista (CIPAF)
Centro de Investigación y Promoción Social (CIPROS)

TRINIDAD Y TOBAGO

Caribbean Network for Integrated Rural Development (CNIRD)

VENEZUELA

Asociación Venezolana de Estudios del Caribe (AVECA)
Centro de Estudios Integrales del Ambiente (CENAMB - Universidad Central de Venezuela)
Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos (INVESP)

Director: Andrés Serbin

Comité Editorial: Orestes Papi, Pedro Antonuccio, R. Diego Ferreyra, Margaret Ann Harris

Revisión Español: Auxiliadora Rosales, Traducción: Judy Butler, Claudia Ferreira, Abbie Fields

Diseño Gráfico: Sarah Broder / Manuel Mejía L. Impresión: Imprimátus, ISSN: 1016-9628

CONSEJO ASESOR INTERNACIONAL

Clara Arenas Asociación para el Avance de las Ciencias Sociales (AVANCSO), Guatemala	Jorge Grandi Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR), Uruguay
Jean Michel Blanquer Institut des Hautes Études de l'Amérique Latine (IHEAL), Université de la Sorbonne, Paris, Francia	Alfredo Guerra-Borges Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad Nacional Autónoma de México
Enrique Brito Foro de Apoyo Mutuo (FAM), México	Rafael Hernández Revista Temos, Cuba
Victor Bulmer-Thomas Institute of Latin American Studies, University of London, UK	Francisco Jácome Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos (INVESP), Venezuela
Sonia de Camargo Instituto de Relações Internacionais Pontifícia Universidade Católica (PUC), Rio de Janeiro, Brasil	David Lewis Caribbean/Latin American Action (CLAA), USA
Alvaro de la Ossa Fundación Centroamericana por la Integración (FCI), Costa Rica	Gilbert Merkx Latin American Institute, University of New Mexico, USA
Neville Duncan Department of Government, Faculty of Social Sciences, University of the West Indies, Barbados	Gert Oostindie Royal Institute of Linguistics and Anthropology, Netherlands
Rosario Espinal Department of Sociology, Temple University, USA	Laverne E. Ragster University of the Virgin Islands, USA
Eduardo Gamarra Latin American and Caribbean Center, Florida International University, USA	Socorro Ramírez Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI), Universidad Nacional de Colombia
Norman Girvan Consortium Graduate School of Social Sciences, University of West Indies, Jamaica.	Carlos Sojo Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Costa Rica
Xabier Gorostizaga Presidente Fundador de CRIES.	Edelberto Torres Rivas Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Guatemala
Wolf Grabendorf Instituto para las Relaciones entre Europa y América Latina (IRELA), España	Judith Wedderburn Association of Caribbean Economists (ACE), Jamaica
	Hornán Yanes Centro de Estudios Sobre América (CEA), Cuba

SOBRE LA PUBLICACIÓN DE MATERIALES EN PENSAMIENTO PROPIO

CRIES (Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales), a través de su Revista Pensamiento Propio, invita a la comunidad académica de las Américas y de otras regiones a presentar trabajos para su publicación.

Pensamiento Propio desea divulgar los aportes de la comunidad académica sobre los siguientes temas:

- Sociedad civil, democracia, gobernabilidad regional
- Impacto de la globalización y de la integración en la región
- Temas y problemas de la agenda emanadas de estas prioridades

Además de estos temas, se escogerán textos que aborden otros asuntos de interés regional, continental o mundial en el área de las ciencias sociales. Todos los materiales serán sometidos al arbitraje de nuestro Consejo Asesor Internacional. La decisión última sobre su publicación compete exclusivamente a nuestro Comité Editorial.

En cuanto a la presentación y formato, rogamos a las personas interesadas ajustarse a los siguientes requisitos:

- Original impreso en español o en inglés
- Versión en Word o Wordperfect, en disquete 3.5 HD
- Extensión máxima de 15 páginas
- Incluir un resumen del contenido
- Incluir una breve nota curricular

INFORMATION ABOUT PUBLISHING IN PENSAMIENTO PROPIO

CRIES (*Regional Coordinator of Economic and Social Research*), through its journal *Pensamiento Propio*, invites the academic community from the Americas and other regions to submit their research works for publication.

Pensamiento Propio would like to spread contributions on the following themes:

- Civil society, democracy, and governance at a regional level
- Follow-up to regional integration processes
- Globalisation and alternative development models

In addition to these themes, articles are being sought that address other issues of regional, continental or international interest in the social sciences arena. All materials will be subject to our International Advisory Board's peer review process. The final decision on publication will be made by the Editorial Board.

Manuscripts should be submitted in the following format:

- Original printed copy in Spanish or English
- Copy in Word or Wordperfect, on 3.5 HD diskette
- Maximum length of 15 pages
- Include a summary of the text's content
- Include a brief author's curriculum

REVISTA PENSAMIENTO PROPIO / CRIES

Apartado Postal 3516, Managua, Nicaragua

Teléfonos: (505) 222-5217, 222-5137, 268-2364, Fax. (505) 268-1565

ppropio@nicarao.org.ni



Índice

MENSAJE DEL DIRECTOR / 1

INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS

Gobernabilidad democrática: Sobre el universo de las tres esferas / 5
CARLOS SOJO

La globalización y la paradoja de la fragmentación y la integración / 19
CLIFFORD GRIFFIN

El regionalismo en América Latina y el Caribe en la encrucijada:
Las estrategias contrastantes de la integración regional / 51
CARLOS ÁLVZUGARAY

PUNTO DE VISTA

Hijos de Bolívar y Garvey / 75
NORMAN GIRVAN

DOCUMENTOS

Declaración del III Foro de la Sociedad Civil del Gran Caribe / 87

RESEÑA

Control civil y fuerzas armadas en las nuevas democracias latinoamericanas / 89
SERGIO RODRÍGUEZ C.

PULSO BIBLIOGRÁFICO / 93

COLABORAN EN ESTA EDICIÓN / 100

En portada:

Detalle de *Tema en azules*, Sarah Grilo, Argentina. Óleo sobre tela, 64,7 x 80 cm, 1955.



MENSAJE DEL DIRECTOR

Apreciados lectores, colaboradores, suscriptores y amigos:

Todo proceso de transición y de construcción conlleva pérdidas, metamorfosis y transfiguraciones, en algunos casos necesarios, en otros inevitables. Con este décimo número de Pensamiento Propio se inicia una nueva etapa de la revista. La etapa que se cierra, iniciada con el número cinco de septiembre-diciembre de 1997, ha servido para consolidar la revista como una publicación académica de alta calidad que expresa, precisamente, el pensamiento y la investigación realizados desde y en torno a la región del Gran Caribe. Hemos logrado construir y consolidar esta calidad gracias a un diseño gráfico nuevo y fresco y, principalmente, gracias a la rigurosa selección de los materiales publicados, otorgando a nuestra producción el sello de solidez y consistencia que exigen tanto las normas académicas básicas como los tiempos que corren.

En este sentido, hemos respetado las reglas del arbitraje externo de los artículos por parte de sus pares tanto de la comunidad académica regional como de otros ámbitos, a través de la creación de un Consejo Asesor Internacional. El propósito de este arbitraje evidentemente no ha sido el de establecer mecanismos de censura y selección sesgada de sus contenidos, sino garantizar la calidad y relevancia temática y académica, la coherencia y fundamentación conceptual actualizada, y la solidez y consistencia argumental, de acuerdo con los parámetros básicos de la comunidad académica internacional. Afortunadamente hemos podido cumplir a cabalidad con este requisito indispensable para la publicación continua de una revista académica única en su género en la Región, gracias a la dedicación y compromiso desinteresados de este Consejo Asesor que, a costa del sacrificio de su tiempo libre y, a veces, de otras obligaciones y compromisos, siempre ha respondido a tiempo con evaluaciones objetivas, detalladas y bien fundamentadas. Quiero aprovechar esta oportunidad para reiterarles nuestro profundo agradecimiento por su dedicación y vocación de servicio y por haber aceptado este peso adicional a sus ya sobrecargadas agendas de docencia e investigación.

MENSAJE DEL DIRECTOR

Este sistema de arbitraje, que posibilita mantener un alto nivel de calidad académica de la revista y que refleja las características y la orientación general de las investigaciones de la red CRIES, ha requerido de un volumen adicional de trabajo por parte de nuestra editora Lilian Levi, en función de la abrumadora carga de correspondencia y de comunicaciones que demanda la publicación en los plazos fijados de la revista. Este tesonero esfuerzo –al poner a funcionar el sistema de arbitraje que garantice rigor y calidad a través de una comunicación permanente con colaboradores y árbitros; el persistente trabajo de identificación, localización, corrección y edición de los respectivos textos, cuando no, de ubicación sistemática de los autores y colaboradores para cumplir con los plazos de publicación; la supervisión de las traducciones; el nuevo diseño gráfico de la revista y el montaje y supervisión de la impresión de cada número, han constituido los puentes de una labor que, con frecuencia, pareciera no ser apreciada en sus verdaderas dimensiones. Es por ello que quiero aprovechar este editorial para subrayar la importancia del aporte realizado, muchas veces contra viento y marea y contra el tiempo, para mantener el ritmo de publicación de Pensamiento Propio con la distintiva calidad que se ha ido decantando y agradecer, de una manera muy especial, el trabajo de Lilian Levi a lo largo de estos tres años.

Desafortunadamente otros derroteros y compromisos obligan a Lilian Levi a asumir nuevas responsabilidades fuera del ámbito de CRIES sin que esto dañe, en ninguna manera, el merecido reconocimiento a su esforzado trabajo para llevar a la revista a su calidad y presencia actual.

Una nueva etapa se abre, en consecuencia, para Pensamiento Propio. Con el aporte de los investigadores y amigos de la red CRIES, del Consejo Asesor Internacional (el que nos proponemos aliviar parte de su carga con la progresiva ampliación del mismo), de la Junta Directiva de CRIES que actúa como Comité Editorial y de la Secretaría Ejecutiva de la red. Confiamos en mantener y consolidar los altos niveles de exigencia de la revista.

Por eso es necesario sostener la producción de un conocimiento riguroso, pero a la vez socialmente útil para el debate y las iniciativas no sólo de la comunidad epistémica de la Región del Gran Caribe; sino también de las organizaciones de la sociedad civil –mandato y perfil específico de la red CRIES, y para la interlocución sólida y el impulso de políticas públicas de contenido social con los actores políticos de la Región– agencias gubernamentales e intergubernamentales, organismos internacionales y legislaturas y parlamentos. Otro argumento relevante para mantener la revista es el hecho de que se ha convertido en un refe-

rente fundamental de la reflexión y el debate sobre las ciencias sociales de la Región de acuerdo a numerosos comentarios recibidos en estos tres años, en el difícil camino de construir una identidad propia en el marco de las incertidumbres del entorno regional, hemisférico y global y en función de las demandas e intereses tanto de su comunidad epistémica como de una sociedad civil regional en formación.

Para continuar satisfaciendo todas estas exigencias es imperativo un esfuerzo adicional de todos los actores involucrados en el proceso de desarrollo de la revista - colaboradores y autores, investigadores y estudiantes de la región, miembros del Consejo Asesor Internacional y del Comité Editorial y, de manera especial, la Comisión de Investigaciones de CRUES y la Coordinación de Investigaciones de la Secretaría Ejecutiva para mantener la calidad, el rigor y, a la vez, la frescura y agilidad de Pensamiento Propio. Este esfuerzo requiere asimismo de apoyos y contribuciones de otros colaboradores y amigos en la tarea de su difusión tanto en el ámbito regional como extraregional; del incremento de sus suscriptores y lectores dado el carácter enteramente subsidiado de la revista y de su circulación en todos los ámbitos académicos. La posibilidad de incluir los artículos de la revista en las bibliografías de los cursos universitarios, la publicación de reseñas en revistas diversas como las que han jalónado en estos años la publicación de reseñas en Foreign Policy y la Revista del Sur, para mencionar solo algunas, y la distribución en librerías, redes y centros amigos de la Región y fuera de ella son todas tareas que deberemos enfrentar colectivamente para incrementar su visibilidad y su incidencia como referente de un debate intelectual abierto y plural.

Los avatares de este proceso serán dictados por numerosas circunstancias. Algunas de ellas escapan de nuestro control directo, en el contexto de las cambiantes condiciones del entorno regional y global y de la cooperación internacional. Otras, como las referidas más arriba, dependen enteramente de nuestra voluntad y compromiso en aportar ideas, sugerencias e iniciativas que consoliden Pensamiento Propio como una expresión de cambio y de transformación de la Región en función de una integración sostenible, participativa, equitativa y sin exclusiones.

En este proceso, nuevos cambios seguramente marcarán nuevas etapas. En todas ellas esperamos contar con ustedes, para lo cual estarán abiertos permanentemente los canales de comunicación tanto con la Secretaría Ejecutiva de CRUES y, más específicamente, con la Coordinación de Investigaciones y con el Comité Editorial en su conjunto para recibir los aportes que consideren necesarios

MENSAJE DEL DIRECTOR

Finalmente, en este número décimo, debo señalar que hemos logrado, para estos fines, configurar un importante cuadro de contribuciones. En la sección de Investigación y Análisis, hemos incluido tres aportes relevantes. En primer lugar un artículo de Carlos Sojo que analiza el marco conceptual de la gobernabilidad democrática regional en Centroamérica, basado en una ponencia presentada en el primer taller del proyecto regional "Gobernabilidad democrática, seguridad ciudadana y desarrollo en Centroamérica" iniciado por CRIES en julio de este año gracias al generoso aporte de la Fundación Ford. En segundo lugar, en seguimiento de un debate regional necesario y urgente, los aportes de Clifford Griffin y de Carlos Alzugaray sobre la problemática de la globalización y el regionalismo, implícitamente vinculados asimismo con la problemática de la gobernabilidad regional. Todos ellos debidamente arbitrados. Por otra parte, en la sección Punto de Vista, hemos incorporado la presentación de Norman Girvan como orador de orden en el Tercer Foro de la Sociedad Civil del Gran Caribe, realizado en Cancún en octubre de este año, en donde profundiza brillantemente en el futuro de la región del Gran Caribe sobre la base de una serie de consideraciones históricas y coyunturales acerca de la región. Como siempre, también hemos incluido una sección de Documentos, en este caso con la presentación de la Declaración de Cancún aprobada en el citado Foro de la Sociedad Civil del Gran Caribe y las secciones de Reseñas y de Pulso Bibliográfico, que evidencian la pujante capacidad de producción regional. Los trabajos publicados en este número reflejan, como es habitual en la revista, un balance regional significativo, reforzado por el carácter bilingüe de Pensamiento Propio, también las contribuciones y aportes de diversos centros, instituciones y organizaciones académicas y de la sociedad civil, tanto miembros de la red CRIES como amigos y colaboradores de ella.

Seguros de continuar contando con su desinteresado apoyo y colaboración: en este esfuerzo, me despido de ustedes hasta el próximo número –primer del milenio que se inicia y de una nueva etapa de la revista–,



Gobernabilidad democrática: sobre el universo de las tres esferas*

CARLOS SOJO

INTRODUCCIÓN

La idea de gobernabilidad aparece en el debate de las ciencias sociales primero como expresión de la reacción conservadora a la ampliación de los espacios políticos de protesta que generó la crisis en el capitalismo industrializado en los años setenta. En su formulación más célebre, la propuesta de la Comisión Trilateral plantea el problema en términos de "sobrecarga de demandas". (Huntington, Crozier y Watanuki, 1981) La prescripción trilateral se orientaba no hacia la ampliación de la capacidad de respuesta del Estado, sino, por el contrario, a la disminución de la demanda ciudadana.¹ Una formulación semejante, pero desde una perspectiva crítica y con una orientación prescriptiva opuesta a la

* Este documento ha sido elaborado como referente conceptual para el Taller del Proyecto Gobernabilidad Democrática, Seguridad y Desarrollo en Centroamérica, coordinado por CRIES. Parte de los argumentos expuestos se derivan de investigaciones desarrolladas en el marco institucional de FLACSO y que se exponen en Sojo, 1998 y Sojo, 1999.

**GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA:
SOBRE EL UNIVERSO DE LAS TRES ESFERAS**

trilateral, había llevado a O'Connor (1973) y a Offe (1984 y 1990) entre otros, a plantearse el problema de la crisis fiscal del Estado.

En común la propuesta de la Trilateral comparte con la esencia de la crisis fiscal del Estado el reconocimiento de la existencia de un desbalance entre las demandas ciudadanas de "bienes de uso fiscal" (Habermas, 1975) y la capacidad de respuesta del Estado. En esencia la gobernabilidad se plantea como la expresión institucional de un problema político mayor que concierne la legitimidad. Por ello en el centro de la preocupación está el establecimiento de normas que creen consentimiento (legitimidad *ex ante*) a la par de opciones de políticas que produzcan satisfacción de demandas sociales (legitimación *ex post*).²

En América Latina el tema de la gobernabilidad permaneció claudio durante los setenta a causa del centralismo estructuralista del debate sociológico centrado en la relación entre dependencia y revolución. Gobernabilidad podría entonces considerarse respectivamente como la elaboración funcionalista del problema de la dominación en sociedades capitalistas democráticas. Cuando la región se inserta en un proceso intenso de democratización y redemocratización, la cuestión de la estabilidad de las formas institucionales se vuelve tema de preocupación central. Gobernabilidad es desde entonces una alusión a la disposición de "tecnologías de gobierno" que garanticen estabilidad institucional y sustentabilidad democrática.

En este sentido, la primera aproximación a la noción que adjetiva la gobernabilidad con el enunciado democrático es su diferenciación de formas autoritarias de ejercicio del poder: la tecnología no tiene valor normativo, por tanto, puede hablarse sin consecuencias de gobernabilidades democráticas, autocráticas, oligárquicas, etcétera.

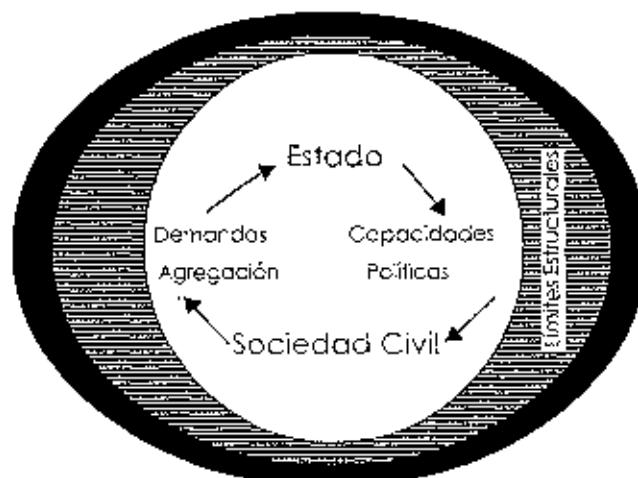
Así, la cuestión de la gobernabilidad debe localizarse primero en el entorno histórico de referencia. Para América Latina, en la actualidad, la cuestión de la gobernabilidad se refiere al desarrollo de medios de estabilidad política a partir de la consolidación de procesos democráticos pluralistas en sociedades capitalistas periféricas. En el caso centroamericano, solamente algunas expresiones nacionales como Panamá, Costa Rica y Belice parecen caber dentro de esta denominación. En el caso de las sociedades que experimentaron enfrentamientos políticos militares y largos períodos de ejercicio de facto de la función gubernamental, el hecho es que se trata de la fundación de modelos democráticos y, por lo tanto, se experimenta por primera vez con métodos de gobernabilidad que integran un sistema de relaciones políticas abierto y competitivo. Esto podría explicar las diferencias de intensidad con que

en Centroamérica pueden desarrollarse procesos institucionales de democratización con umbrales razonables de estabilidad sociopolítica.

La pregunta que cabe formularse a continuación es: ¿cuáles son los componentes del juego de relaciones que crea gobernabilidad en una sociedad concreta? Como se observa en la figura No. 1, el tema de la gobernabilidad concierne, en el centro, las relaciones entre el Estado y la sociedad. Estas relaciones están condicionadas por un marco estructural referido en las sociedades latinoamericanas a los medios de producción y distribución de la riqueza. Tales medios, por otra parte, están insertos dentro de un proceso de transformaciones institucionales y políticas de alcance global, denominado globalización. El vínculo de influencias entre este proceso y las características estructurales tiene mucho que ver con la adopción de un programa de reforma económica que intenta vincular proactivamente las economías nacionales a las dinámicas transnacionales.

FIGURA N° 1

Globalización:



El vínculo entre la sociedad y el Estado se da en un intercambio circular de capacidades respecto del Estado (Grindle, 1996) y de posibilidades de agregación de demandas respecto de la sociedad. (Touraine, 1995)

La formación de un umbral de gobernabilidad está referida, entonces, a la localización de los procesos de relación social en tres espacios de referencia: en primer lugar el espacio global; en segundo plano un espacio que denominaremos estructural, y que concierne al efecto de la globalización y la reforma económica en la organización de la estructura económica; finalmente un espacio propiamente social en el que se vislumbra la forma particular de relación entre el Estado y la sociedad civil. En cada uno de esos espacios se producen y reproducen antagonismos sociales y propuestas de administración de los mismos que aumentan o disminuyen el grado de gobernabilidad de una sociedad.

A continuación se propone una revisión conceptual sumaria de cada una de los componentes del esquema y en la cuarta parte y final una revisión de algunas de sus expresiones más salientes en las sociedades centroamericanas.

GLOBALIZACIÓN

Globalización es una noción polisignificante. En los extremos se ubican las lecturas totalizadoras que advierten por una lado la disolución del Estado nacional y otras que señalan la pervivencia de su supremacía.³ Aquí nos interesa rescatar el valor de la noción de globalización como expresión de cambios en las relaciones de poder en planos socioterritoriales; de acuerdo con esta definición es una revisión novedosa porque introduce un sesgo político-céntrico, el cual no abunda en la literatura sobre globalización. Held y otros proponen: "La globalización concierne la escala en expansión en la cual el poder es organizado y ejecutado, siendo así el extenso alcance espacial de redes y circuitos de poder (...) En efecto, el estiramiento de las relaciones de poder significa que los sitios de poder y el ejercicio del mismo se vuelven cada vez más distantes de los sujetos o locales que experimentan sus consecuencias".⁴

El proceso de globalización se expresa históricamente en un conjunto de fenómenos que se presentan por primera vez en la historia de la humanidad en la calidad e intensidad de su manifestación actual. Un elemento cardinal concierne a la centralidad de los intercambios financieros en la organización del capital global. Según Giddens (1998) las transacciones económicas diarias que alcanzan un billón de dólares, son solamente en 5% atribuibles a intercambios sustantivos y de comercio. El 95% restante corresponde a diversas expresiones especulativas. De acuerdo con Held et al. (1999:203) entre 1983 y 1995 el crecimiento de los mercados de capital fue del orden de 8.2% anual, mientras el pro-

dueto mundial creció a un ritmo inferior de 3.4% y el comercio al 6%.

Otro elemento se relaciona con la consolidación de la democracia liberal como forma dominante de organización del régimen político. La tercera ola de la democratización, usando el término de Huntington (1991 y 1993), abarca las últimas tres décadas del siglo y es posible, en esencia, gracias a la confluencia de los siguientes elementos: a) el deterioro de la legitimación de los regímenes autoritarios por razones tanto políticas como económicas, b) el crecimiento económico mundial en los sesenta que mejora el bienestar social y crea condiciones para la ampliación de demandas democráticas (por ejemplo, de poblaciones mejor educadas), c) el cambio en la doctrina de la Iglesia católica, desde defensores del statu quo hacia opositores del autoritarismo, d) cambios en la política de actores internacionales de primer orden, y finalmente e) el efecto de demostración positivo que crea una especie de efecto bola de nieve a favor de las reformas democratizadoras. (Huntington, 1993:4)

Hablando de gobernabilidad y democracia global, Giddens (1999:146), advierte que el proceso de globalización induce no solamente una transformación global sino la difusión de sus efectos a escala local y la evidencia de una transformación que avanza también desde abajo.

Otra dimensión tiene que ver con la revolución cultural que se deriva del reconocimiento de la diversidad social favorecido por el desarrollo de formas de comunicación global en tiempo real, nunca antes posibles en formas tan rápidas y relativamente baratas. Lo primero es el reconocimiento del carácter plural de las sociedades modernas: las brechas tradicionales del mundo de la guerra fría (trabajadores y empresarios) ya no son suficientes para la comprensión de los dinamismos sociales más importantes y con mayor capacidad de agregación de intereses: género, etnicidad, edad, son entre otros, criterios de diferenciación, aspectos centrales de la diversidad cultural que caracteriza el presente. La cuestión de las migraciones es parte integral también de este proceso de interrelación cultural. Identidad e integración-fragmentación son entonces los problemas centrales que se derivan del proceso de globalización en su dimensión cultural. Es importante también resaltar la dimensión institucional e infraestructural (Held et al., 1999) que concierne a la disposición de medios materiales de comunicación (desde el teléfono hasta Internet) y a la red de medios de comunicación, información y de la industria de la cultura.

Finalmente, globalización implica una redefinición territorial cuyas consecuencias son todavía difíciles de estimar. Los procesos objetivos de transferencia de recursos y de toma de decisiones parecen poco

coincidentes a la dinámica territorial delimitada por los Estados nacionales, ello tiende a la desterritorialización. En contraste el espacio local puede ser sobredimensionado incluso en su capacidad transnacional. Lo más significativo de este proceso de reterritorialización está ineludiblemente ligado a la cuestión del espacio y las dinámicas sociales transfronterizas⁵.

LA DINÁMICA ESTRUCTURAL Y LA REFORMA ECONÓMICA.

Los cambios orientados por las definiciones dominantes de política económica conciernen a una redefinición del perfil del Estado y de sus competencias económicas y sociales. El fortalecimiento del sector privado y el predominio del mercado es en este sentido el producto de una reforma económica del Estado.

La multiplicidad de políticas que se adoptan con el estímulo creativo de los organismos multilaterales y la red de tecnócratas en los gabinetes económicos de los países del área, pueden sintetizarse en cuatro ámbitos de acción, todos relacionados con cambios en el propósito de la gestión pública: disciplina fiscal y privatización afectan fuertemente la infraestructura y las capacidades políticas e institucionales del Estado, mientras que las reformas orientadas hacia la liberalización y la desregulación, que se dirigen hacia el control político del juego de los mercados, afectan más las capacidades técnicas y administrativas.

La aplicación de estas reformas es desigual en tiempo e intensidad. Esto genera una disposición de opciones diversas de ritmo de adopción de las reformas económicas ubicadas entre dos extremos de un continuo: desde la ausencia de reforma hasta la reforma radical. La selección de opciones depende de la fuerza relativa de los distintos sectores involucrados. Estos sectores se ven afectados por políticas de reforma que inducen efectos sectoriales (*distributional*) y generalizados (*aggregate*). (Przeworski, 1991). Los sectoriales afectan positiva o negativamente a grupos específicos mientras que los agregados o generalizados afectan indistintamente al conjunto de la sociedad. Por otra parte los efectos pueden ser transitorios (como los subsidios a los pobres) o permanentes (como la eliminación de protecciones fiscales para ciertos productores). (Véase Fig. No.2).

Desde esta perspectiva, la amenaza a la democracia no proviene de la aplicación particular de uno u otro tipo de reforma; sino más bien de la selección de mecanismos no democráticos para confrontar los costos sociales de la transición y las resistencias que se generan. Los conflictos distributivos deben ser resueltos por medio de las instituciones

democráticas y toda tendencia a disminuir su influencia puede provocar el que las reformas económicas se vuelvan desestabilizadoras en lo político.

FIGURA N°. 2

Dinámica sociopolítica de los efectos sociales de las reformas económicas.

Temporalidad	Efectos sociales	
	Generalizados	Sectoriales
Permanentes	Cambios del statu quo.	Cese de los beneficios del modelo anterior.
Transitorios	Inflación, desempleo e inefficiencias en la asignación de recursos.	Cambios volátiles en los niveles de ingreso.

Fuente: Przeworski (1991)

El debilitamiento de las capacidades estatales generado por las restricciones fiscales y la imposibilidad de formación de un nuevo régimen tributario ha precipitado dependencia del endeudamiento externo e interno. Esta vía plantea problemas de sostenibilidad financiera en el mediano y largo plazo y genera conflictos de distribución dado que buena parte del esfuerzo fiscal se dirige hacia el pago de las obligaciones de endeudamiento.

La pérdida de la centralidad económica del Estado ha implicado también el deterioro de la condición social de los empleados públicos, hasta entonces convertidos en soporte fundamental de las capas medianas de la población. Esta situación es un tanto más grave en sus implicaciones políticas y sociales cuanto más importante haya sido la actividad pública en el pasado.

En todo caso, en Centroamérica la aplicación de las reformas económicas del Estado tiene lugar en un ámbito fuertemente politizado. No se observan en los países de la región posibilidades de ejercicio tecnocrático intenso, como sí ha ocurrido en otros países de América Latina: el México de Salinas, la Argentina de Menem o el Perú de Fujimori. El desarrollo de un nuevo Estado en Centroamérica está te-

**GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA:
SOBRE EL UNIVERSO DE LAS TRES ESFERAS**

niendo lugar en un ambiente fuertemente condicionado por el juego político de intereses sociales. Esta situación impide la observación de logros económicos significativos y duraderos. Pero al mismo tiempo controla la acumulación de tensiones sociales no resueltas que generan las vías tecnicocráticas. Por ello, es importante mantener un nivel de reforma que garantice la superación gradual de los principales desequilibrios macroeconómicos, una reforma que se sustenta en el mantenimiento y la reproducción de equilibrios sociopolíticos tiene mayores posibilidades de sostenimiento futuro. En pocas palabras la ausencia de reforma económica amenaza el equilibrio social, en la misma proporción afecta la reforma que sólo atiende resultados macroeconómicos.

RELACIONES ESTADO SOCIEDAD

Para el estudio de las transformaciones experimentadas por los Estados centroamericanos y su efecto sobre las relaciones con la sociedad, consideramos apropiado partir de un plano funcional que examine la forma en que los propósitos de la acción pública se han mudado como resultado de las prerrogativas que se le asignan en el marco del proceso de globalización en el que la región está inserta.

En este análisis se adopta la propuesta de Grindle (1996) sobre "capacidades del Estado". En un estudio sobre los cambios del Estado en África y América Latina, Grindle define como "capaz" un Estado que puede establecer y mantener en vigencia funciones económicas, técnicas, administrativas y políticas. Las capacidades institucionales se refieren a la posibilidad de regular los intercambios políticos y económicos de la sociedad sobre la base de un conjunto de reglas de juego, conocidas y cumplidas. Las capacidades técnicas conducen a la definición y adecuada ejecución de políticas macroeconómicas. Las administrativas están ligadas al manejo eficiente de una red de servicios e infraestructuras considerados básicos, tanto en el plano económico como en el social. Y por último, las capacidades políticas están relacionadas con la existencia de medios adecuados para la formación de demandas sociales, la representación de intereses y la resolución de conflictos. Adyacente a estas capacidades están los mecanismos de participación social y la posibilidad de rendición de cuentas y responsabilidad de los cuadros políticos. En síntesis, los elementos comúnmente referidos a la cuestión del buen gobierno.

Las reformas económicas desarrolladas en el marco de los progra-

mas mercado-dirigidos impulsados por los organismos financieros internacionales introducen distorsiones en la formación y desarrollo de tales capacidades estatales. Las posibilidades de respuesta institucional del Estado se erosionan por la evidencia de deslegitimación de la autoridad gubernamental, lo que favorece la creciente conflictividad en torno a la definición y la interpretación de las reglas del juego político y económico. Las capacidades técnicas se han volteado hacia el reínde de los economistas tecnócratas, lo que limita la posibilidad de desarrollo de formas participativas de gestión y definición de políticas. La prestación de servicios y las funciones de intermediación se restringen, y con ello se afectan las capacidades administrativas del Estado y en cierto modo sus capacidades políticas. Se puede avanzar finalmente hacia un Estado cercenado de sus capacidades políticas, dadas las dificultades para ejercer mediación efectiva y superar las tendencias autoritarias del dominio tecnocrático, lo que produce una ilusión de fortalecimiento de la sociedad civil que se "debe" hacer cargo de tareas abandonadas por el Estado. Esas manifestaciones ya se empiezan a observar en el quehacer de los Estados centroamericanos tras algunos años de reforma económica.

Por el lado de la sociedad, el centro del análisis tiene que ver con la capacidad de agregación de demandas, que a su vez es expresión del grado potencial de organización de intereses sociales. La dinámica de los antagonismos alude al problema de la administración de los recursos políticos para el mantenimiento de la estabilidad. En otras palabras, el examen de los instrumentos de mediación de demandas sociales (hacia arriba) y de transferencia de acciones gubernamentales (hacia abajo) funciona dentro de un esquema triangular: de una parte las instancias político partidarias, de otra las organizaciones y movimientos sociales, y finalmente el "componente residual no negociable" (Touraine, 1995) que apunta a la formación de opciones políticas radicales antisistema.

No obstante, aunque los factores que configuran la ecuación sean estables, el entorno en el que funcionan se ha transformado sustancialmente. Primero, el Estado nación cede ante el avance de los flujos "reales" de bienes, servicios, capitales y personas que no conocen fronteras. Segundo, la política se encuentra en reticada y hoy día el Estado (en palabras de Touraine) confía más en las inversiones extranjeras que en la policía para reducir las tensiones sociales. El retorno a la noción de ciudadanía adquiere relevancia para una reificación del intercambio político, del reconocimiento de los recursos de poder a disposición de los distintos actores sociales y de la forma en que ellos se inser-

tan en el intercambio más extenso con el Estado.

En el análisis de situaciones concretas pueden observarse tendencias problemáticas en la orientación de cada una de las tres variables resenadas; respecto a la dinámica de los partidos la tendencia negativa es hacia la “partidocracia” (Touraine, 1995) que es la incorporación corrupta de representación social por camarillas de intereses particulares. En cuanto a los movimientos sociales, la dificultad más clara se relaciona con la inercia tradicionalista que impide la formación de movimientos sociales que “agreguen” las demandas de los sectores y las reivindicaciones sociales que han emergido como resultado del proceso de democratización y modernización económica, frente a una dinámica decisional dominada por una sobrerepresentación de organizaciones tradicionales que corresponden mejor a la conflictividad del modelo de producción y organización social precedente. En algunos casos la dificultad para restaurar las heridas de la guerra y propiciar la formación de una cultura política democrática (participativa, pluralista y transparente) no permite el establecimiento de acuerdos básicos que orienten una gestión pública y una administración económica estable.

La capacidad de influencia política de la sociedad, el fortalecimiento de la ciudadanía política se enfrenta así a un desafío múltiple. Se requiere reconstruir la capacidad representativa de los partidos, reorganizar las posibilidades de agregación de intereses de las organizaciones sociales y confrontar un conjunto de prácticas “antisistema” que pueden erosionar no solamente las bases del acuerdo económico dominante sino también la legitimación misma del régimen político institucional.

Los actores se mueven en un nuevo espacio porque sus vínculos con el entorno externo se han modificado sustancialmente. La transnacionalización es cada vez más una cualidad generalizada y ello produce una transformación sustancial de las capacidades políticas de los actores sociales y aun del Estado. Para Marshall el elemento político de la ciudadanía se refería “al derecho a participar en el ejercicio del poder político, tanto como miembro de un cuerpo investido de autoridad política o como elector de los miembros que integran dicho cuerpo”. (pág. 8, trad. libre C.S.) En un entorno político disminuido se limitan las posibilidades de ejercicio de la ciudadanía, porque el control de las instituciones del poder representativo respecto de los asuntos del gobierno de la sociedad es cada vez menor, en contraste con el poder creciente de los flujos transnacionales de recursos y decisiones políticas, como es manifiesto en los condicionamientos impuestos por los organismos financieros internacionales.

En el pasado los partidos políticos y las organizaciones sociales mantuvieron vínculos con el exterior fundados especialmente en identidades ideológicas y proyectos sociales integradores. Hoy día esas alianzas han disminuido porque la capacidad cohesionadora de los discursos ideológicos ha menguado ante la imposición del pragmatismo transnacional del mercado. No obstante se han desarrollado formas transnacionales de resistencia a las consecuencias desintegradoras de la internacionalización económica que son especialmente visibles ahí donde el proceso de globalización es incipiente o débil y donde el deterioro sostenido de condiciones sociales justifica la actuación de diversas modalidades de solidaridad internacional. Otra forma de globalización de antagonismos sociales está relacionada con la conflictividad global, es decir aquellos espacios de lucha social que aunque pueden ser localizados geográficamente tienen una evidente connotación planetaria: las luchas eco-ambientales y los movimientos feministas son en este sentido paradigmáticos.

GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA EN CENTROAMÉRICA: A MODO DE CONCLUSIÓN

El examen de este modelo de análisis de la gobernabilidad que pretende sustraerse de las visiones estadocéntricas o economicistas que privilegian por un lado la política y por el otro el efecto estructural, debe partir de un supuesto de base esencial: con la excepción de Costa Rica y Panamá al sur y Belice al norte, la democracia es una novedad en Centroamérica. Pero dicho esto, hay que agregar, en segundo término, que es una novedad viviente, que muestra dinamismo, que ofrece terreno para construir y que muestra serias debilidades las cuales son fracturas que se procura cicatrizar.

En la actualidad Centroamérica va en tránsito desde un sistema social dominado por la fractura y la desintegración, a un sistema en donde los elementos desintegradores no desaparecen, pero se insertan en una dinámica que aspira a la integración. Examinando la naturaleza de los procesos de fractura que caracterizaron el período anterior puede decirse que en el plano político las sociedades centroamericanas, con niveles diferenciados de intensidad pero con semejantes connotaciones, estaban fracturadas en tres partes: una parte caracterizada por el dominio autoritario derivado del vínculo funcional entre poder económico y fuerza armada. La otra referida al ánimo beligerante de grupos de oposición que optan por el levantamiento insurreccional. El tercer fragmento

**GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA:
SOBRE EL UNIVERSO DE LAS TRES ESPERAS**

se refiere a un sector social, mayoritario, diferenciado de los otros dos, y que como resultado de ese enfrentamiento entre fuerzas dominantes y beligerantes opta por la exclusión auto sostenida, y asume así una posición de espectador ante los acontecimientos del plano político.

La exclusión económica ha sido menos diversa. La dinámica de los sectores productivos integra precariamente al conjunto mayoritario de la población; por lo tanto, se precipita así un enfrentamiento intenso entre grupos corporativos del capital y del trabajo que difícilmente encuentran condiciones para el levantamiento de un programa mínimo de concertación.

La fractura socio-cultural que se deriva de estas dinámicas excluyentes queda manifiesta en la afirmación de rasgos de identidad nacional. A menudo estos rasgos no tienen mucha relación con la presencia de amplios sectores de población que no responden al estereotipo nacional. La mayoría de indígenas de Guatemala no se sienten parte de un Estado nacional ladino, que no les ofrece oportunidades reales de integración. Lo mismo ocurre con otros grupos étnicos no hegemónicos, como los negros y mulatos de la costa caribeña, a menudo mucho más afectados por las privaciones materiales y las malas condiciones de vida y de trabajo de la población. La más importante de estas divisiones radicales de las sociedades centroamericanas está relacionada íntimamente con la condición económica social. Pobres y ricos en sociedades en donde la clase media es minoritaria, siempre fue la principal frontera cultural para enunciar un mundo de oportunidades y bienestar, frente a una sociedad masivamente sumida en la insatisfacción generalizada de las necesidades humanas más básicas. Esta división no fue el resultado de la pasividad, sino de la imposición por la fuerza de un orden social fracturado. La menor resistencia, la señal mínima de oposición fue celosamente vigilada y castigada con ineruente frialdad.

Los tres elementos que componen la transición actual ofrecen condiciones para disminuir la exclusión social. En el caso político, el proceso de pacificación abrió las puertas para que los grupos antisistema encontraran medios de expresión política, desde la obtención de derechos básicos de ciudadanía civil y política, hasta la conversión de anteriores ejércitos revolucionarios en partidos políticos desarmados. Indudablemente el avance hacia formas más abiertas de participación política ha propiciado un escenario electoral policromático, y, quizás más importante, presenta a la población una razonable posibilidad de que sus decisiones políticas no conlleven consecuencias para la vida propia y de su familia. Hoy día, la probabilidad de sufrir actos violentos por razones políticas en Centroamérica es menor que la de padecer embates de la

criminalidad común.

La modernización económica, el segundo elemento, junto con un clima de paz favorable a la inversión y al desarrollo de la iniciativa privada, ofrecen un horizonte futuro de integración social. La promesa del derrame de los beneficios del crecimiento económico es posiblemente mucho menos importante, en este sentido, como el hecho de que el control de la recesión de las economías de guerra y el relanzamiento de un dinamismo económico básico producen oportunidades de empleo y de generación de ingresos mucho mayores que durante el período de fractura. Es cierto que en importantes períodos de la historia económica de la región hubo para los negocios épocas de bonanza que no se tradujeron en bienestar para el conjunto de la población. Pero también es cierto que tras las reformas de los noventa, el crecimiento económico que se percibe coincide por primera vez con escenarios de paz y apertura político-democrática en toda la región. La democratización es el tercer elemento.

No puede suponerse que las consecuencias sociales del crecimiento económico con paz y apertura democrática, sean semejantes a las del crecimiento en situaciones de conflicto y dominio autoritario. En todo caso, ese es uno de los desafíos centrales del futuro centroamericano. E indudablemente constituye el nudo problemático de la gobernabilidad del futuro.

NOTAS

1. Para una crítica de las implicaciones políticas de la propuesta Trilateral sobre gobernabilidad, véase Wolfe, 1980. Para una revisión de la noción de gobernabilidad y sus múltiples lecturas véase Alcántara, 1992 y Sojo, 1999.
2. Sobre las fuentes de legitimación véase Przeworski, 1991.
3. Para una síntesis sobre las distintas aproximaciones a la noción de globalización, véase Held, et. al., 1999.
4. "Globalization concerns the expanding scale on which power is organized and exercised, that is, the extensive spatial reach of networks and circuits of power. (...) In fact, the stretching of power relations means that sites of power and the exercise of power become increasingly distant from the subjects or locals which experience their consequences." (p. 28) (Trad libre).
5. Sobre el tema aplicado a la frontera Nicaragua Costa Rica, véase Morales 1997.

**GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA:
SOBRE EL UNIVERSO DE LAS TRES ESFERAS**

REFERENCIAS

- Alcántara, Manuel. (1992). *Gobernabilidad, Crisis y Cambio*. Madrid. Centro de Estudios Constitucionales.
- Grindle, Marilee. (1996). *Challenging the State: Crisis and Innovation in Latin America and Africa*. Cambridge University Press.
- Habermas, J. (1975) *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*. Buenos Aires, Amorrortu Editores.
- Held, David et al. (1999). *Global Transformations. Politics, Economics And Culture*. Cambridge, Polity Press.
- Huntington, Samuel P. (1991) *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. University of Oklahoma Press.
- _____. (1993) "Democracy's Third Wave" en: Larry Diamond and Marc F. Plattner Eds. *The Global Resurgence of Democracy*. Baltimore. The Johns Hopkins University Press.
- Huntington, Samuel; Crozier, Michel y Watanuki, Joji. (1981). "La gobernabilidad de la democracia". En: La comisión trilateral y la coordinación de políticas del mundo capitalista. Cuadernos semestrales CIDE.
- Giddens, Anthony (1998). *The Third Way. The Renewal of Social Democracy*. London, Polity Press.
- Marshall, T. H. (1992). "Citizenship And Social Class". En Marshall, T. H. And Bottomore, Tom. *Citizenship And Social Class*. Pluto Press. London.
- Morales, Abelardo. (1997) *Los territorios del Cuajipal*. San José, FLACSO.
- O'Conor, J. (1973). *The Fiscal Crisis of the State*. New York, St.Martins Press.
- Offe, Claus. (1990). "Ingobernable: Sobre el renacimiento de teorías conservadoras de la crisis". En Torres Rivas, Edelberto. (Comp.) *Política. Teoría y Métodos*. San José, EDUCA.
- _____. (1996). *Modernity and the State*. Cambridge. Polity Press.
- Przeworski, Adam. (1991). *Democracy and the market. Political and economic change: Eastern Europe and Latin America*. Cambridge University Press.
- Soto, Carlos. (1998). *Reforma Económica, Estado y Sociedad en Centroamérica*. San José, FLACSO.
- _____. (1999). *Democracias con fracturas: gobernabilidad, reforma económica y transición en Centroamérica*. San José, FLACSO.
- Touraine, Alain. (1995). *¿Qué es la Democracia?* México, D.F. Fondo de Cultura Económica.
- Wolfe, Alan. (1980). *Los límites de la legitimidad. Contradicciones políticas del capitalismo contemporáneo*. México, Siglo XXI Editores.



La globalización y la paradoja de la fragmentación y la integración*

CLIFFORD E. GRIFFIN

INTRODUCCIÓN

Los Acuerdos de Integración Regional –AIR– cubren una amplia variedad de disposiciones interestatales que van desde simples áreas de libre comercio –ALC– hasta una total integración económica y política (federación). Esta gama de convenios ha sido parte integral de la realidad política y económica de la mayoría de las regiones del mundo, incluyendo Europa Occidental y el Caribe. El Caribe anglófono, por ejemplo, ha participado en una serie de AIR desde el inicio de la descolonización en los años 50 y 60, los cuales incluyen la efímera Federación de las Indias Occidentales (1958-1962); el Área de Libre Comercio del Caribe –CARIFTA–; la Comunidad y Mercado Común del Caribe –CARICOM–; la Organización de Estados del Caribe Oriental –OECS–; y la Asociación de Estados del Caribe –AEC–. Durante el mismo periodo, la región se vio

* Este artículo fue preparado para la reunión anual de la Asociación de Estudios del Caribe, celebrada en Ciudad de Panamá, Panamá, del 24 al 28 de mayo de 1999.

asolada por problemas de desintegración y desunión política. Por ejemplo, a finales de los años 60, los amerindios de Guyana hicieron un intento infructuoso por separarse y unirse a Venezuela; San Cristóbal, Nieves y Anguila fracasaron en su esfuerzo por seguir conformando una unidad política con Anguila y optaron por separarse y volver a establecer su condición colonial con Gran Bretaña; se ha escuchado rumores de secesión en Barbuda, Tobago, Carricou y Petit Martinique, y más recientemente, Nieves realizó un referéndum sobre secesión de la Federación de San Cristóbal y Nieves. Dado que la integración regional ha empezado a caracterizar el sistema internacional de la posguerra (ver Cuadro 1 en anexo), la fragmentación y la integración que, a veces como dilema y a veces como paradoja, han sido un rasgo de la región durante más de cuatro décadas, es quizás uno de los mayores desafíos que enfrenta el Caribe anglófono en vísperas del nuevo milenio.

Los observadores señalan de manera comparativa que a pesar de una larga historia de conflicto y de la existencia de una pluralidad de razas, etnias, religiones, lenguas y símbolos culturales, Europa Occidental ha logrado alcanzar niveles importantes de integración. También hacen referencia a la relativa falta de éxito en la integración del Caribe anglófono a pesar de que no existe una historia de conflicto étnico nacionalista estridente. Un rápido análisis de ambos movimientos de integración regional revela que mientras las economías de los países de Europa Occidental son altamente interdependientes, lo mismo no es válido en el caso del Caribe anglófono (ver cuadro 2 en anexo). De igual importancia es el hecho de que mientras la Unión Europea –UE– consiste casi completamente de Estados geográficamente contiguos, lo que caracteriza al Caribe anglófono es precisamente esa falta de contigüidad geográfica. Pero lo que dificulta la situación para el Caribe anglófono es el hecho de que una serie de Estados son de hecho una unidad conformada por múltiples islas. Y es precisamente entre y dentro de este subconjunto de unidades compuestas por múltiples islas que los rumores de separación y autonomía se han escuchado con mayor fuerza. De tal manera que aunque ciertamente existen más razones fundamentales para el alto nivel de interacción alcanzando por la CIC hasta la fecha, también es válido que Gran Bretaña, uno de los dos miembros que no tienen contigüidad, ha sido el socio más cercano de esta unión. En este caso, el papel que desempeña la geografía no es insignificante.

En un esfuerzo por explicar la paradoja de la fragmentación y la integración, en este documento se ponen a prueba cuatro hipótesis:

Primerá hipótesis: La geografía desempeña un papel crítico en la

integración y la fragmentación. Específicamente en aquellas regiones del Estado que son geográficamente distintas debido a que la comunicación y la interacción se dificultan por la presencia de altas montañas o de agua, existen las condiciones necesarias para que surjan movimientos separatistas, secesionistas o autónomos. Bajo tales condiciones, un nacionalismo latente basado en la geografía, representa un factor significativo que inhibe la integración. Cuando estas características geográficas se combinan con la explotación, el abandono y la memoria histórica, se crean las condiciones necesarias y suficientes para los movimientos de autodeterminación.

Segunda hipótesis: La particularidad geográfica produce dos tipos de partido político: uno que tiende a limitar sus actividades a una región o unidad específica, mientras que el otro busca una influencia política más amplia en todo el país. En cualquiera de los dos casos, por lo general hay un partido dominante que tiene su sede en el territorio más grande. Cuando los líderes del partido de la primera categoría, con sede en la unidad más pequeña, se sienten amenazados por el partido dominante, pueden optar por la separación como una acción estratégica o racional. Quizás la sección no sea necesariamente la meta, sino más bien puede ser sólo una estrategia para negociar y asegurar mayores niveles de autonomía política.

Tercera hipótesis : La condición constitucional de las unidades que conforman el país desempeña un papel en la separación o la integración. Específicamente si las unidades relevantes conforman un Estado unitario, la probabilidad de separación puede ser menor que si las unidades conforman un Estado Federal. Cuando las unidades conforman un Estado unitario y los partidos políticos no tienen su sede en la nación, es decir, cuando los partidos se disputan escaños en todo el país, las perspectivas de separación se reducen de manera significativa.

Cuarta hipótesis: En los Estados donde el socio mayor en el Estado nacional goza de bonanza económica, la unidad más pobre y menor sólo puede optar por una mayor autonomía, en razón de los beneficios económicos que podría recibir si permanece dentro de la unión. Una vez más, esto tiene mayores probabilidades de suceder en un Estado unitario que en un Estado federal, especialmente allí donde los partidos políticos se mantienen activos en todo el país, más que en una de las subunidades que conforman el país. Dados estos factores, este análisis argumenta que para que los AII logren los niveles de integración política y económica anunciados, (ver cuadro 3 en anexo), deben reconocer y reconciliar, democráticamente, los desafíos inherentes que trae consigo

el nacionalismo latente, especialmente aquellos retos que plantean los diversos Estados conformados por múltiples islas.

El objetivo de este artículo no es proponer o promover una agenda nacionalista, separatista, secesionista o de autodeterminación. Tampoco se trata de presentar un caso a favor o en contra de la viabilidad o inviabilidad de cualquiera de las subunidades que busca autonomía, sino más bien plantear estos tres objetivos:

- Explicar de manera teórica por qué existen agendas a favor de la autodeterminación.
- Mostrar cómo la geografía, la explotación, el abandono y la memoria histórica contribuyen a que surjan movimientos de autodeterminación.
- Argumentar, desde una perspectiva de las políticas, que estas agendas para la autodeterminación deben convertirse en parte integral del discurso sobre tales políticas independientemente de la región que quiera lograr el nivel de integración que se propone.

Para alcanzar estos objetivos se examinan los países del Caribe anglófono que incluyen una serie de Estados compuestos por múltiples islas. El análisis que sigue a continuación demuestra que en la región existe un latente nacionalismo. San Cristóbal y Nieves; y Trinidad y Tobago son los dos países del Caribe, objeto de análisis, en donde los movimientos por la autodeterminación han tenido su más profunda expresión. Ambos Estados son unidades conformadas por múltiples islas, sin embargo, uno de ellos es un Estado unitario mientras que el otro es un Estado federal; y ambos tienen diferentes disposiciones constitucionales. Estos factores, entre otros, hacen de estos países unidades de estudio útiles para entender la paradoja regional de la fragmentación y la integración. Al mismo tiempo ofrecen marcos comparativos sobre los cuales se pueden desarrollar políticas para resolver esta contradicción.

Como punto de partida, este análisis supone que la paradoja descrita no es exclusiva del Caribe anglófono, sino más bien parte de un fenómeno global. Al respecto, en la próxima sección se sitúa el análisis en un contexto global.

LA INTEGRACIÓN Y LA DESINTEGRACIÓN EN TEORÍA

En 1992, Francis Fukuyama planteó la idea de que más que el fin de la Guerra Fría, el mundo podría estar presenciando "el fin de la historia".

como tal" debido a la impertérrita victoria del liberalismo económico y político" y "el agotamiento de alternativas sistemáticas viables."¹ Apoyándose en el argumento de Michael Doyle (1986, 1983) en cuanto a que las guerras entre Estados liberales o democráticos son poco probables,² y la investigación de Huntington (1992) que apunta hacia la multiplicación de Estados democráticos desde 1974,³ Fukuyama ve un mundo que obviamente tiene una mayor uniformidad capitalista y democrática que en cualquier otro momento de la historia.

Lo que ha surgido de ésta y de otras contribuciones es la tesis de la "paz democrática" –la base intelectual sobre la cual Occidente celebra la derrota del comunismo y el triunfo del capitalismo y la democracia. Según esta tesis, dado que los Estados democráticos (Occidentales) tienden a ser capitalistas, y sus relaciones comerciales habitualmente crean altos grados de interdependencia, la guerra entre dichos Estados sería muy costosa y altamente improbable, puesto que afectaría el comercio, raison d'être del capitalismo.⁴ En otras palabras, debido a la interdependencia económica, el capitalismo y la democracia necesariamente conducen a la integración económica y política. Es decir que al pasar la economía a ocupar un primer plano desde el fin de la Guerra Fría, cuando también se ha evidenciado la evolución de una economía global más uniformemente capitalista, la seguridad económica se ha convertido en la principal preocupación de los países. Para fortalecer su seguridad económica, un creciente número de países se está vinculando a los AIR existentes, resucitando y reorientando otros de vieja data o creando nuevos convenios. Sistemas políticos similares, surgidos de la expansión de la democracia y sistemas económicos similares, producto de la transición hacia las economías de mercado, están contribuyendo al florecimiento de los AIR. La paz democrática facilita estos AIR, los que incorporan países con culturas similares y también diferentes.

Por ejemplo, el Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte –ALCAN– entre Canadá y los EE.UU. firmado en 1989, y el del Mercado Común del Cono Sur –MERCOSUR– de 1991, son dos casos en los que países geográficamente contiguos han profundizado sus niveles de integración económica con fines de búsqueda de la paz democrática. Además, el Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte de 1994, entre los Estados Unidos de Norteamérica y México es un caso en el que la paz democrática ha conducido a la integración económica entre dos países geográficamente contiguos con culturas diferentes. (En el Cuadro 1 se enumeran otros casos de integración regional inducida por la paz democrática)

Sin embargo, lo que Fukuyama y otros han hecho es restarle importancia al significado de varias luchas étnicas y nacionalistas alrededor del mundo. Al hacerlo, no reconocen que la paradoja de la integración y la fragmentación no es un fenómeno regional sino global. Mientras que la paz democrática está promoviendo la integración entre algunos grupos de países, la democracia, sea como sistema de gobierno y como aspiración, está alejando la desintegración política en otros, debido a que hay asuntos de autodeterminación, cuya resolución sigue pendiente en estos países. De hecho, la realidad es que alrededor del mundo se ven Estados bien establecidos amenazados por la desunión. Incluso países sin movimientos separatistas explícitos están descubriendo que a los elementos centípetos sobre los cuales se fundamenta la sociedad política se les ataca cada vez más. Según Glenn (1995), "...en cada continente, prácticamente en cada gran nación y en casi todas las situaciones, la realidad política que impera hoy es la de un creciente separatismo y fragmentación..."⁵

En el Caribe, al igual que en otras partes del mundo, el potencial para la desintegración política está vivo. La diferencia en el Caribe, sin embargo, es que los diversos movimientos de autodeterminación no están impulsados por los símbolos tradicionales del nacionalismo, que incluyen raza, etnia, idioma y religión. En vez de ello, los factores centrípetos que parecen definir la comunidad o la nación a nivel subestatal son factores centrífugos a nivel estatal, y tales incluyen la singularidad territorial basada en la geografía, así como la historia, el abandono, la explotación y la tenencia de la tierra. Es así como los países anglofonos del Caribe, que comprenden una serie de Estados conformados por múltiples islas y clasificados como una de las zonas de democracia más desarrolladas del mundo, no sólo no han podido alcanzar niveles significativos de interdependencia e integración económica, sino que enfrentan estridentes demandas de autonomía y separación.⁶

No es que los bajos niveles de interdependencia que caracterizan a estos países se deban a sus bajos niveles de integración o viceversa. Lo que queda claro es que estos países siempre han competido entre sí por las mismas oportunidades comerciales y de inversión, y cada vez que quieren actúan de manera independiente. Por lo tanto, el surgimiento de un sistema internacional más uniformemente democrático y capitalista no necesariamente aumentará las probabilidades de una mayor integración en el Caribe anglofono. Una de las razones es que las fuerzas y los factores que conducen a la integración política no están presentes en la región.

Según Riker (1964) la integración política (federación) ocurre bajo ciertas condiciones: la presencia de una amenaza militar (o diplomática) externa, y la disposición de los líderes a ceder en parte la independencia por el bien colectivo de la unión.⁷ En el caso de las fases de la integración de la Europa Occidental de la posguerra, éstas fueron impulsadas en gran medida por consideraciones de seguridad externa, fundamentalmente por la amenaza que representaba la antigua Unión Soviética y su organización del Pacto de Varsovia. Más recientemente, la profundización de su nivel de integración es atribuible a la competencia económica que enfrentan los miembros individuales de la UE entre sí y respecto de los Estados Unidos. En tanto colectividad, representan una mayor defensa contra el poder competitivo de una Norteamérica económicamente pujante.

El Caribe, por el contrario, nunca ha enfrentado ninguna situación similar de seguridad militar. Sus preocupaciones entonces, al igual que ahora, siguen siendo de orden económico. A diferencia de la UE, sin embargo, CARICOM como unidad no ofrece a sus países miembros suficiente afianzamiento económico para impugnar el poderío económico de los Estados Unidos. Los líderes, pues, quizás no vean en una mayor integración ventajas económicas o políticas significativas. Además, la ausencia de una contigüidad geográfica puede ser también un impedimento en este sentido. Más aún, si bien la recién establecida ANC representa una mayor fuerza económica ante el poder de los Estados Unidos, la distancia geográfica y cultural entre CARICOM y el resto de la ANC puede erguirse como un obstáculo hacia la integración.

De manera que, a diferencia de la UE, entre los miembros de CARICOM las condiciones suficientes para aceptar el convenio federal nunca estuvieron presentes. Asumiendo que estas condiciones estuvieran presentes y que el acuerdo federal se sellara, habrían permanecido federados estos países al dejar de existir las condiciones que los acercaron? Un breve análisis de la Asociación de Naciones del Sureste Asiático –ASEAN– es altamente ilustrativo.

Si bien geográficamente cercanos, aunque no contiguos, los países miembros de ASEAN manifiestan diferentes tradiciones culturales, religiosas e históricas. Estos países siempre se vieron como rivales económicos que competían por la exportación de materia prima a los mismos mercados industrializados y para atraer del extranjero capital, tecnología y conocimientos gerenciales especializados. De tal manera que en 1967, cuando los líderes de Brunéi, Indonesia, Malasia, Filipinas, Singapur y Tailandia acordaron conformar la ASEAN, su preocupación

LA GLOBALIZACIÓN Y LA PARADOJA DE LA FRAGMENTACIÓN Y LA INTEGRACIÓN

inicial era la seguridad. Querían fortalecer la estabilidad interna para poder acelerar el desarrollo económico. Ante una amenaza externa común, el temor a la agresión comunista y la preocupación por el desarrollo de sus naciones; los miembros individuales se mostraron suspicaces de las iniciativas de ASEAN que iban más allá de las inmediatas preocupaciones de seguridad, y las percibieron como amenaza para su recién lograda soberanía política.⁴ El propósito de la organización, por lo tanto, era fundamentalmente fortalecer la estabilidad económica y social de la región del Sureste Asiático y garantizar un desarrollo nacional pacífico y gradual. Fue nueve años más tarde, en 1976, que el grupo emprendió su inicial y único esfuerzo de integración económica regional: la creación de un área de libre comercio.⁵

Parecería entonces, que donde los países de una región están geográficamente desconectados, la probabilidad de perseguir y alcanzar altos niveles de integración está en función de la existencia de una amenaza externa (militar) a la seguridad. De no existir esa amenaza, surgirá la competencia económica entre ese grupo, a la par de tendencias nacionalistas o de latente nacionalismo, para inhibir los esfuerzos de integración, especialmente si las unidades comparten una base económica similar. Este es el problema que CARICOM debe conciliar. Este estudio, por lo tanto, examina la paradoja de la unidad y la separación en el Caribe anglofono enfocando una tipología de nacionalismo basado en la geografía y la historia, así como en la cultura, el abandono y la explotación.

ENTENDIENDO EL SENTIDO DE "NACIÓN"

El argumento de que la geografía de una serie de Estados en el Caribe anglofono que están conformados por múltiples islas, contribuye a un nacionalismo latente se basa en la definición de la nación como "una comunidad política imaginada" que es inherentemente limitada y soberana.⁶ Es imaginada porque la noción de comunidad existe en la mente de cada miembro de esa comunidad. No es preciso que todos los miembros de la nación sepan de la existencia de la mayoría de sus congéneres, que los conocen o incluso que escuchen hablar de ellos. Basta con que exista la base de la comunidad en la mente de cada individuo que la conforma. En ese sentido, todas las comunidades, como no sean aquellas aldeas primigenias donde existía un contacto cara a cara, son imaginadas. Incluso los grupos primitivos pueden considerarse comunidades políticas irrealizadas. Esencialmente, la nación se imagina limi-

tada debido a que no le preocupan todas las personas del mundo, sino por el contrario, un número más reducido. Se imagina soberana debido a la creencia de que la nación tiene derecho a determinar su propio destino. Y se imagina como comunidad por el sentido de vinculación o pertenencia que horizontalmente permea a la sociedad. Es decir que a pesar de la desigualdad y la explotación, la élite y las masas se ven a sí mismas como parte de ese grupo con derecho a ocupar su espacio político.¹¹ Por consiguiente, según plantea Anderson (1983), "el sentido de nación es el valor más universalmente legítimo en la vida política de nuestro tiempo."¹² Es por esta razón que muchos Estados, que una vez se pensaron plenamente consolidados, se encuentran cuestionados por "sub"-nacionalismos dentro de sus fronteras – "nacionalismos" que naturalmente sueñan con desechar su "condición de 'sub'" un feliz día de éstos.¹³

Este sueño es mucho más evidente hoy en día a medida que el mundo de la posguerra ha visto emergir una pléthora de grupos de relevancia política que persiguen objetivos que van desde la separación hasta la secesión de un Estado más grande. En la mayoría de los casos, estos grupos políticamente relevantes se unen sobre la base del idioma, la religión, la etnia o la cultura. De hecho, la existencia de estos grupos, conjugada con el deseo de lograr la autonomía, como mínimo, y en última instancia la categoría de Estado, refleja en gran medida la existencia de un Estado de bajo consenso.¹⁴ En sistemas con un bajo nivel de consenso, gran cantidad de personas se oponen con vehemencia a la conducta o a la forma de gobierno. Este alto porcentaje de individuos típicamente refleja la presencia de grupos con relevancia política (subnacionales), cuyas divisiones se basan en raza, etnia, religión, idioma o cultura. Los sistemas de bajo consenso son propensos, por lo tanto, a imponer costos tales como el estancamiento, la violencia política, la inestabilidad constitucional e incluso la destrucción del Estado como tal. Este fenómeno se evidencia en la región de los Balcanes, incluyendo Serbia, Croacia, Bosnia; en los Estados de Etiopía y Eritrea en África Oriental; entre los kurdos en Turquía, Irán del Norte e Iraq del Norte; los sij y cachemires en la India; los tamiles en Sri Lanka; y entre los palestinos en Cisjordania y la franja de Gaza en el Medio Oriente. En el Caribe, el nacionalismo étnico es evidente en países como Guyana, Trinidad y Tobago y Surinam.

Sin embargo, aparte del nacionalismo étnico, varios de estos países del Caribe son Estados conformados por una multiplicidad de islas, con tendencias latentes hacia la desintegración. Entre estos están Anti-

gua y Barbuda, las Bahamas, Granada, Carriacou y Petit Martinique, San Vicente y las Granadinas, San Cristóbal y Nieves; y Trinidad y Tobago. En 1967, por ejemplo, Anguila se separó de la federación de San Cristóbal, Nieves y Anguila; en 1979, los residentes de Union Island se rebelaron en contra de las políticas implantadas por el gobierno central en San Vicente; Barbuda por su parte, ha experimentado rumores de descontento menores pero frecuentes. Sin embargo, los dos países que de manera más constante expresan y demuestran su descontento con la situación (constitucional) actual y han llegado hasta demandar autonomía o independencia, son Nieves, con respecto a su relación con San Cristóbal, y Tobago en lo que respecta a su relación con Trinidad. Estas manifestaciones de insatisfacción en San Cristóbal y Nieves; y Trinidad y Tobago, junto con el potencial de situaciones similares en las Estados multi-insulares mencionados, concuerdan con el resurgimiento de los movimientos nacionalistas para la autodeterminación en la era de la posguerra.

No obstante, hay algunas diferencias significativas que separan la búsqueda de la autodeterminación para las islas de Nieves y Tobago, de otros casos de nacionalismo clásico como los de los Balcanes o entre los Kurdos en Turquía, Irán e Iraq. No sólo están estas islas geográficamente separadas de sus socios políticos, sino que tienen homogeneidad étnica y lingüística. No están presentes, por lo tanto, las características habituales del nacionalismo y la autodeterminación, como son la raza, etnia, idioma, religión o cultura. Su ausencia plantea una serie de preguntas relacionadas entre sí: ¿Cuál es la base de la identidad de grupo? ¿Qué causa la emergencia de grupos subnacionales y conduce a la disconformidad social y política dentro de un Estado establecido? ¿Qué factores son los que tienen mayores probabilidades de contribuir a que haya bajos niveles de consenso dentro de un Estado, creando de esa manera el potencial para el estancamiento político, la inestabilidad institucional, la violencia política y la destrucción potencial del Estado? ¿Cuál es, por una parte, la naturaleza del Estado, y, por la otra, la competencia y movimiento por el poder, que no sólo moldea la identidad de grupo sino que conduce a "endurecer" o "suavizar" las divisiones dentro de una sociedad?¹⁵

Este análisis demostrará que en ausencia de los habituales factores de división social, hay tres características: el trazado geográfico, el estilo de liderazgo del gobierno central que incluye la ausencia de políticas de integración y contribuye a la memoria histórica; y la estructura económica que implica la tenencia de la tierra. Todos éstos constituyen

factores críticos que pueden conducir a la identidad y a la autoconstrucción, produciendo así grupos subnacionales con agendas altamente políticas que incluyen la separación.

Por ende, la agenda separatista que actualmente se maneja en la Federación de San Cristóbal y Nieves está relacionada con esa historia. Dos factores parecen estar presentes en estas dos identidades separadas. Uno es la falta de contigüidad de los territorios, ya que son dos entidades geográficas distintas, y el otro es que los líderes no siempre han puesto en práctica una política de inclusión. Al mismo tiempo, lo que está presente son los factores que contribuyen a la memoria colectiva. Por ejemplo, muchos ciudadanos de Nieves han expresado por mucho tiempo el sentimiento de que representan un socio minoritario en la Federación de San Cristóbal y Nieves, de la misma manera que sus contrapartes en Tobago han manifestado sus sentimientos sobre su relación con Trinidad. Por mucho tiempo ambas islas han tenido la percepción de que una relación núcleo-periferia existe entre ambas partes de sus respectivas uniones políticas. Al describir esta relación desigual, muchos habitantes de Nieves argumentan que no sólo funciona San Cristóbal como una metrópolis, sino que a Nieves, más que como a socio minoritario, se le trata como a un huésped. Los ciudadanos de Tobago han expresado sentimientos similares. Estas percepciones explican en parte la existencia de sentimientos o movimientos separatistas en Nieves y Tobago. Dicho de otra manera, los movimientos de autodeterminación en estos países son alimentados en parte por la frustración.

LA INTERVENCIÓN HUMANA Y EL SENTIDO DE NACIÓN

En su perspicaz trabajo, *Why Men Rebel*, Ted Robert Gurr plantea su tesis sobre la "frustración-agresión" basada en la noción de "privación relativa." Cuando un grupo de personas desarrolla un sentido de privación con relación a otro grupo quizás rival, el grupo que se percibe en desventaja puede sentirse frustrado, y esa frustración puede conducir a la agresión hacia el grupo privilegiado, el uno percibido por el otro como la causa o fuente de su infortunio.¹⁹

Una debilidad de esta teoría es que implica que el grupo en desventaja de manera automática o instintiva desarrolla una sensibilidad sobre su condición de privación relativa, y sobre esa base agrede al que percibe como su opresor. La realidad, sin embargo, es que, por lo general, un pueblo adquiere conciencia de su circunstancia tras haber sido

convencido por intervención humana de que su condición de hecho es de relativa privación.¹⁷ Esta sensibilización es, por lo tanto, el resultado de la intervención de algún actor oportunista o racional, quien se convierte en su líder y arquitecto del cambio. Dicho individuo le da sentido y propósito al grupo y lo inspira a que actúe e pasar de una condición de pasividad a una de activismo político. En otras palabras, la mediación humana es el componente central de la acción racional porque es la que da lugar y significado al sentido de nación (nacionalismo) y a la autodeterminación. A menudo, el nacionalismo y la autodeterminación resultan en la desintegración del Estado y en la creación de nuevas unidades independientes. Es, por consiguiente, dentro del contexto de la acción racional o intencional u orientada hacia la acción, que debe verse la paradoja de la fragmentación y la integración en el Caribe.

La anterior discusión significa que la otra explicación parcial de los movimientos por la autodeterminación en el Caribe se puede atribuir a un comportamiento estratégico o racional. Es decir que los líderes en las comunidades de Nieves y Tobago respectivamente, deben verse como actores racionales, con un interés personal y que aprovechan al máximo su posición, motivados por la atracción del ingreso, el prestigio y el poder que el cargo trae consigo.¹⁸ Para alcanzar un cargo político, estos líderes deben atraer a los votantes ofreciéndoles algo que desean. Un líder hábil a menudo recurrirá al simbolismo político o a otros criterios emotivos, incluyendo la memoria colectiva de la comunidad que forma la base del sentido de nación, como un vehículo para acumular apoyo político. A cambio, el líder promete, por lo menos, autonomía política y la eventual expectativa de independencia política. En el caso más extremo, por lo tanto, la desintegración política del Estado es altamente probable.

De tal manera que aunque los factores históricos, económicos, culturales y de otra índole son extremadamente relevantes para desarrollar un sentido de comunidad nacional, no sirven para nada hasta que los empresarios políticos, quienes los ven como instrumentos que pueden manipularse hábilmente para sacar adelante sus respectivas agendas, les den un significado simbólico. El asunto de la intervención y del comportamiento racional u orientado hacia un objetivo, por lo tanto, sigue siendo central en la paradoja de la integración y desintegración política. Al respecto, a continuación se demuestra que este tipo de comportamientos y estos posibles resultados tienen mayores probabilidades de ocurrir cuando los partidos políticos tienen su sede en la nación. Y, en los casos en estudio, aquellos partidos que transcinden la geografía

tienden a buscar mayor autonomía dentro de la unión política, mientras que aquellos que se restringen geográficamente tienden a ser más estridentes en sus llamados a la separación o secesión.

GEOGRAFÍA, HISTORIA, ECONOMÍA E IDENTIDAD EN TOBAGO

En todas las antiguas Indias Occidentales británicas, la pregunta más importante a responder después de la emancipación, concernía al destino de la industria azucarera. En el caso de Trinidad, así como en el caso de la entonces Guyana británica, se introdujo gran cantidad de indios orientales en calidad de inmigrantes bajo contrato de cumplimiento forzoso. Esta política, sin embargo, no se adoptó en Tobago. Dada la decisión económica de introducir esta nueva fuerza laboral, se creó una dramática diferencia en la composición social y cultural de ambas islas. Esta diferencia se refleja hoy en la composición multiétnica de la población de Trinidad y en la predominantemente homogénea población de ascendencia africana de Tobago.¹⁹

Al igual que San Cristóbal y Nieves, el Estado nacional de Trinidad y Tobago está conformado por dos islas geográficamente separadas. La unión de Trinidad y Tobago consiste en dos islas con antecedentes coloniales totalmente distintos. Trinidad fue colonia española durante 300 años, desde 1497 hasta 1797 cuando fue entregada a los británicos. Tobago, por su parte, fue cedida a los británicos en 1814 por el Tratado de París, y se unió formalmente a Trinidad en 1888 tras la bancarrota resultante del colapso del mercado azucarero.²⁰ Posteriormente, el 1 de enero de 1899, Tobago fue convertida en distrito dentro de la colonia de Trinidad y Tobago.²¹ No obstante estas circunstancias, lo que es especialmente aleccionador en cuanto al desarrollo de la identidad, es la diferencia cultural entre las dos islas. Al respecto, la comunidad de Tobago percibe diferencias suficientemente significativas como para constituir una nación separada.

La comunidad de Tobago se considera diferente a la comunidad de Trinidad en varios niveles. En primer lugar, sostienen que a diferencia del burdo individualismo o capitalismo que caracteriza la sociedad en Trinidad, el estilo de vida de la comunidad de Tobago gravita alrededor del poblado y de su tradición ancestral africana de colectivismo.²² Las investigaciones demuestran que la comunidad de Tobago sobrevivió al convertirse en un campesinado fuerte y robusto sobre la base de la tradiciones cooperativas traídas del África.²³ En segundo lugar, la fa-

familia y los vínculos familiares se consideran muy importantes dentro de la comunidad de Tobago. En tercer lugar, Tobago es más rural y agraria que Trinidad.²⁴ A diferencia de San Cristóbal y Nieves, que es un Estado nacional federal, Trinidad y Tobago es un Estado nacional unitario. La capital de Tobago, Scarborough, queda a unas cinco horas por transbordador desde Puerto España en Trinidad. La separación geográfica, junto con la historia, representan elementos de identidad nacional para la comunidad de Tobago.

Al igual que ocurrió en Nieves, donde la élite de colonos se opuso a la unión de San Cristóbal, Nieves y Anguila, en Tobago se opuso a la unión con Trinidad. En Tobago, esta oposición en ocasiones se tornó violenta. En 1919-20, por ejemplo, violentas protestas en Tobago en contra del abandono por parte del gobierno central con sede en Trinidad, fueron sofocadas por la fuerza. Y, como ocurrió en Nieves, los residentes de Tobago siguieron quejándose del abandono, de tal manera que en 1957, el entonces primer ministro de Trinidad y Tobago dijo en la Asamblea Legislativa que Tobago sólo había intercambiado el abandono del imperialismo del Reino Unido. En 1980, una petición formal firmada por cientos de ciudadanos de Tobago fue presentada al gobierno de Trinidad y Tobago, exigiendo autonomía. Durante el debate de dicha petición en el Parlamento, la moción fue enmendada para incorporar varias cláusulas, incluyendo la disposición de que el gobierno autónomo para Tobago "no entraría en contradicción con la realidad constitucional del Estado unitario independiente de Trinidad y Tobago..."²⁵

Tras estos eventos, el gobierno de Trinidad y Tobago creó en 1980 la Asamblea de Tobago, en reemplazo del Consejo del Condado. Aunque la Asamblea de Tobago refleja alguna descentralización del poder en el país, el gobierno nacional continúa ejerciendo considerable control e influencia sobre ésta y sobre su brazo administrativo, manteniéndola así vigilada y operando como una "Alcaldía con pretensiones de Asamblea". Falta de recursos, la Asamblea de Tobago tuvo un éxito limitado en sus operaciones. En un esfuerzo por ejercer un mayor control administrativo, la Asamblea instituyó un sistema de secretarías. A partir de ahí, el gobierno central, conducido por el People's National Movement (PNM), elaboró propuestas de reforma, pero nunca las presentó ante el Parlamento. Sin embargo, el gobierno del United National Congress-National Alliance for Reconstruction –UNGNAR–, que fue electo en 1995, inició una revisión por la vía rápida de la estructura y deberes de la Asamblea de Tobago. El resultado fue el Acta No. 40 de 1996 de la República de Trinidad y Tobago, el Acta de la Asamblea de Tobago

de 1996. En la lista 5 se enumeran las siguientes responsabilidades de la Asamblea de Tobago:

1. finanzas, es decir la recaudación de rentas y el pago de las erogaciones incurridas en el ejercicio de las funciones de la Asamblea, 2. tierras estatales, 3. parques terrestres y marinos, 4. museos, archivos, lugares y edificios históricos, 5. edificios públicos y mantenimiento de las residencias del presidente y del primer ministro, 6. turismo, 7. deportes, 8. la cultura y las artes, 9. desarrollo comunitario, 10. cooperativas, 11. agricultura, 12. pesca, 13. producción de alimentos, 14. administración forestal, 15. planificación urbana y rural, 16. infraestructura, incluyendo transporte aéreo y marítimo, muelles y aeropuertos y empresas de servicio público, 17. telecomunicaciones, 18. calles y carreteras, 19. desarrollo industrial, 20. medio ambiente, 21. servicio de aduanas, 22. permisos y licencias, 23. servicios de salud, 24. bibliotecas, 25. educación, incluyendo programas de estudio, 26. bienestar social, 27. comercialización, 28. avaiños, 29. servicios postales y recaudación de ingresos provenientes de esos servicios, 30. estadísticas e información, 31. vivienda, 32. cuarentena para flora y fauna, y 33. otros asuntos que el presidente pueda ordenar para su asignación a la Asamblea.

El resultado es una Asamblea de Tobago con poderes sustantivos. Ahora Tobago tiene una forma más avanzada de autogobierno, que va más allá del que existe actualmente con respecto al gobierno local en la isla de Trinidad. Sin embargo, parece que lo que quieren algunos líderes de Tobago, además de lo que aparece en la lista 5, son algunos de los que están reservados por el gobierno central. Estos se detallan en la lista 6:

1. presidencia, 2. seguridad nacional, 3. relaciones exteriores, 4. aviación civil, 5. meteorología, 6. inmigración, 7. asuntos legales, incluyendo el registro de documentos legales, 8. poder judicial, 9. contraloría general, 10. procuraduría, 11. comisiones de servicio.

A pesar del incremento en el nivel de autonomía, los sentimientos secesionistas persisten en Tobago. Una de las principales razones de este persistente sentimiento es el hecho, como ya se dijo, de que a diferencia de San Cristóbal y Nieves, que es un Estado federal, Trinidad y Tobago

LA GLOBALIZACIÓN Y LA PARADOJA DE LA FRAGMENTACIÓN Y LA INTEGRACIÓN

es un Estado unitario. Por lo general, en los sistemas de los Estados unitarios, el poder político y militar, en particular, están centralizados. Es común que exista algún grado de descentralización del poder político. Sin embargo, cuando una cantidad considerable de poder real se delega, lo que resulta en altos niveles de autonomía, el gobierno central está simplemente creando las condiciones que podrían conducir a la desintegración del Estado unitario.

Existen factores adicionales que alimentan el descontento en Tobago. Trinidad, por ejemplo, es mucho más grande y más poblada, su economía goza de mayor desarrollo y diversificación; y cuenta con mayores riquezas que se basan especialmente en el sector de petroquímicos. La economía de Tobago depende mucho más de la agricultura, el turismo y la pesca. Muchos residentes consideran que la estrecha base económica de Tobago se debe a la incapacidad del gobierno de promover un mayor desarrollo económico en el país. Con el tiempo, por lo tanto, la historia, la geografía, la cultura y la economía se han combinado para crear "la identidad de Tobago," y es precisamente esta identidad la que está en el centro de los sentimientos secesionistas que emanaron de Tobago.

GEOGRAFÍA, HISTORIA, ECONOMÍA

E IDENTIDAD EN NIEVES

San Cristóbal y Nieves han estado unidas por mucho más tiempo que Trinidad y Tobago. En 1625, San Cristóbal fue la primera de las dos islas que colonizaron los británicos, quienes después procedieron por "los estrechos" –un canal de dos millas– a colonizar Nieves el 22 de julio de 1628. Treinta años más tarde, Nieves eligió su primera asamblea. En 1671 Nieves se convirtió en la sede del gobierno de las Islas de Sotavento (a excepción de Barbados). La primera Asamblea General de las Islas de Sotavento se convocó en 1682 y Nieves envió dos representantes. Con la muerte del gobernador Codrington en 1696, Nieves obtuvo la presidencia del gobierno de las Islas de Sotavento.²⁹ Históricamente, por lo tanto, Nieves ha desempeñado un papel prominente en el desarrollo político de las Islas de Sotavento.

Como ya se dijo, el gobierno británico resolvió el asunto del azúcar importando a Trinidad y Guyana mano de obra de las Indias Orientales bajo un contrato de cumplimiento forzoso. En las Islas de Sotavento, los británicos intentaron resolver ese problema en 1871 obligando al gobierno colonial en la unidad administrativa autónoma de Nieves

a disolver su esambla y a ingresar a la Federación de las Islas de Sotavento como parte integral de San Cristóbal. Y, como lo hizo con Nieves, en 1882 Gran Bretaña obligó a la unidad administrativa de Anguila a formar parte de una unión política con San Cristóbal.²⁷ Ni Anguila ni Nieves querían formar parte de esa unión. Cada una de las islas, en virtud de su propia delimitación geográfica, y Nieves con una tradición de autonomía y prosperidad económica, se veía a sí misma como una unidad política separada y distinta, y deseaban seguirlo siendo. De tal manera que lo que fue conveniente y eficiente para el gobierno británico durante sus conflictos con la élite de colonos en las Indias Occidentales británicas a finales del siglo 19, más de un siglo después sigue causando inestabilidad política a los líderes políticos locales.

Al igual que Tobago, Nieves es mucho más pequeña que San Cristóbal, tanto en términos de sus dimensiones físicas como de su población, y al igual que Tobago, donde las plantaciones azucareras siguieron funcionando en ausencia de la mano de obra bajo contrato de cumplimiento forzoso, en Nieves se desarrolló una cultura campesina. En San Cristóbal y Trinidad, la agricultura estatal prevaleció. Al igual que en Trinidad, San Cristóbal, la más grande de las dos islas en la Federación, se desarrolló más rápido y se diversificó más que Nieves, hasta tal punto que los miembros educados y capacitados de la comunidad de Nieves emigraron a San Cristóbal y a otros países para alcanzar sus metas.²⁸ A diferencia de Trinidad y Tobago, Nieves sólo está a dos millas de San Cristóbal en sus puntos más cercanos y a 12 millas náuticas (un viaje de 45 minutos en transbordador) desde el fondeadero de Charlestown en Nieves hasta el de Basseterre en San Cristóbal. Estos factores históricos y estructurales (geográficos) han llevado a que en las mentes de sus residentes, Nieves tenga un desarrollo distinto al de San Cristóbal y a que sus residentes tengan una “Identidad característica de Nieves”. El párrafo siguiente refleja este sentido de identidad:

En sus escritos, las personas que visitan Nieves por lo general dicen que la isla es apacible, pintoresca y hospitalaria. Estas descripciones de la isla son ciertas, pero Nieves es mucho más que eso, especialmente para sus ciudadanos residentes y emigrados. Para todos nosotros Nieves tiene algo especial –llámese sentimiento, amor, emoción o quizás solo es que allá dejamos nuestro cordón umbilical. Sea cual fuere la combinación de razones, debido a que hemos tenido una experiencia física, histórica, social y emocional con Nieves, consideramos que tiene un encanto eterno y refres-

cante para nosotros. Nieves son los juegos de nuestra niñez: *work smart, green bush, knop*, etc. Pero Nieves es mucho más que eso. Nieves son los cuentos sobre los espíritus malignos de los muertos (*jumbies*), las linternas hechas con calabazas ahuecadas, la brujería (*obeah*), y por supuesto, *Gingerland and Eden Brown*. Pero Nieves es mucho más que eso. Nieves son los niños que corrían a apretujarse de miedo ante los oyea que en las altas horas de la noche anuncianan la muerte de algún vecino. Pero Nieves es mucho más que eso. Es la carreta de molas y el primer automóvil. Es también *the Lady*, que al ver el primer avión, corría y gritaba que Dios había enviado un enorme pájaro para que se comiera a las personas. Pero Nieves es mucho más que eso. Nieves son aquellas bodas de pueblo cuando casi todo el mundo llevaba pampas real o de mentira para tirarle a la muchedumbre, y cuando casi todo el mundo ofrecía un brindis por los recién casados. Pero Nieves es mucho más que eso. Así como hay lugares hay también momentos. El tiempo del algodón, de la caña de azúcar y de wet-sugar, New River, Pot Works, y Cades Bay, etcétera. A veces era difícil conseguir comida, y hubo un tiempo en que ir a la montaña Rawlins y a Hard Times eran eventos populares. Y hubo también el tiempo de los veleros. La mayoría de los ciudadanos de Nieves recuerdan nombres como: Oceania, Ken U Enterprise, Victoria, Princess Royal, y Lady Nisbett, la reina de todos ellos. Es difícil olvidar el naufragio del Crown o el desastre del Christena. En ambas ocasiones los habitantes de Nieves se vieron de frente con la frustración y la muerte. También hubo momentos de alegría -los conciertos, los tús, las carreras de caballo-Bambooshay, Central, Conch Shell, y aquellas fiestas a la luz de la luna. Ahora, sin embargo, nuestro evento más grande es sin duda alguna el criquet. Al paso de los años, nuestro equipo maduró para convertirse en el mejor de todas las Islas de Sotavento. Hay otros eventos como el baloncesto femenil y nuestro cada vez más grande festival de verano: Culturama. Pero Nieves es mucho más que eso. La isla es la política y su gente. A diferencia de San Cristóbal, donde durante años el partido laborista dominó las vidas de las personas, los habitantes de Nieves se sienten orgullosos de ser independientes.²⁹

Al igual que la comunidad de Tobago, mucho de la peculiar forma de vida de los ciudadanos de Nieves se estructuró alrededor de la comunidad en los pequeños pueblos donde la iglesia desempeñaba un papel

fundamental. Esta característica contribuye a diferenciar la comunidad de Nieves –que se considera un pueblo “apacible y practicante”–, del estilo de vida más bullicioso y agitado de la comunidad de San Cristóbal. Sin embargo, esto podría estar poniendo de relieve el desarrollo desigual que Nieves dice haber experimentado de parte de San Cristóbal.

Nieves cuenta con su propia estación de radio, la Voz de Nieves –VON–, un medio a través del cual se profundiza el sentido de nación.³⁰ Esta estación de radio es un factor crítico en la dinámica de la relación entre San Cristóbal y Nieves dado que el mercado de ideas en la Federación en general y en Nieves en particular, dista mucho de ser perfecto. Como lo plantean Snyder y Balleritine (1996), muchos Estados recién democratizados están sujetos a monopolios de información gubernamental y no gubernamental. Estas entidades existen debido a la falta de instituciones de control que promuevan la profesionalización del periodismo. Estas entidades también crearían foros públicos comunes donde diferentes ideas entrarían en discusión bajo condiciones en las que se cuestionarían los argumentos erróneos. La ausencia de instituciones como éstas significa que un incremento en la libertad de expresión puede abrir un espacio para que los creadores de mitos nacionales se apropien del discurso público. En sociedades emergentes que se declaran abiertas, el debate público a menudo promueve “la creación de mitos nacionales y el conflicto, porque en el mercado de las ideas las élites gubernamentales y no gubernamentales oportunistas explotan los monopolios parciales de la oferta, la demanda segmentada y la debilidad de las instituciones reguladoras.”³¹

En Nieves, la radio VON es propiedad privada. Y mientras que el Concerned Citizens Movement –CCM–, partido que preside la Asamblea de la Isla de Nieves –NA– no tiene su propia estación de radio, algunas fuentes dicen que la radio VON es la vocera autodesignada del CCM. Uno de los argumentos es que la estación está endeudada con la empresa de energía eléctrica propiedad del gobierno por la energía que utiliza para salir al aire. De cualquier manera, durante todo el debate en torno a la secesión, la VON se mantuvo a la cabeza diseminando información. Era de rutina que los funcionarios de gobierno hablaran por la radio. Lo que más llamó la atención de los radioescuchas, sin embargo, fue la tendencia del anfitrión de los programas de línea abierta a hacer a un lado a los participantes que se oponían a la secesión, al mismo tiempo que alentaba, promovía y daba lugar a los que se manifestaban a favor de la secesión para que expresaran sus opiniones. Por consiguiente, el aspecto fundamental de todo esto es que cuanto más perfecto sea el mercado

de las ideas y cuanto más integrada esté la esfera pública, menos probabilidades hay de que los medios puedan reforzar las diferencias nacionales que se basan en la geografía.

De tal manera que el sentido de nación de los ciudadanos de Nieves se basa no sólo en su historia, su geografía y economía, sino también en su memoria colectiva que refleja una historia de subdesarrollo y de condición de periferia a manos de los gobiernos dominados por San Cristóbal. Todos estos factores volvieron a aflorar, a subrayarse y a ocupar un lugar más prominentemente a consecuencia del papel que desempeñó radio VON en el mercado de ideas sobre el referéndum de agosto de 1998.

LA POLÍTICA AL OTRO LADO DE "LOS ESTRECHOS"

Como ya se dijo anteriormente, entre los Estados del Caribe conformados por múltiples islas, Nieves y Tobago han demostrado los esfuerzos más notables en pro de su autodeterminación. De los dos, Nieves ha llevado esa búsqueda mucho más lejos que Tobago. Para entender la acción emprendida por Nieves, es alegreñador examinar la constitución de San Cristóbal y Nieves, ya que ésta ofrece muchas lecciones para futuros acuerdos constitucionales en los otros Estados multi-insulares de la región.

El 19 de septiembre de 1993, la Federación de San Cristóbal y Nieves se convirtió en el miembro más joven de la Comunidad Británica de Naciones Independientes. La constitución del 23 de junio de 1983 contempla bajo un sistema quasi-consociativo, un parlamento federal presidido por un primer ministro y compuesto por once funcionarios electos: tres de Nieves y ocho de San Cristóbal. Tres posiciones senatoriales complementan el Parlamento unicameral de 14 escaños; dos de ellos nominados por el Gobierno y uno por la oposición. Nieves, con una población de unos 9,000 residentes, cuenta también con su propia asamblea legislativa de la Isla de Nieves, la que tiene sus propios poderes y está presidida por un primer ministro. En caso de que cualquier ley aprobada en la asamblea entre en conflicto con las que se aprueben al nivel federal, estas últimas tendrán precedencia. Dos partidos principales se disputan los ocho escaños en San Cristóbal: the People's Action Movement -PAM- y el Labour Party. Al igual que San Cristóbal, Nieves tiene dos partidos principales, el CCM y el Nevis Reformation Party -NRP-. Ninguno de estos partidos tiene cobertura nacional. Los partidos con sede en San Cristóbal disputan las elecciones únicamente en San Cristóbal, mientras que los partidos con sede en Nieves participan en las

elecciones únicamente en Nieves. Por consiguiente, las oportunidades para formar coaliciones políticas surgen de vez en cuando.

La singularidad de la constitución de San Cristóbal y Nieves es que quizás sea la única que contempla la separación pacífica de una de sus comunidades constituyentes. Y fue este derecho constitucional el que ejercieron los habitantes de Nieves el 10 de agosto de 1998. Sin embargo, lo más aleccionador es que la constitución no contempla una asociación políticamente igualitaria. Para la comunidad de Nieves, por lo tanto, esta constitución no es viable.

Aunque la constitución contempla una asamblea de la Isla de Nieves, no considera una asamblea legislativa y una administración separadas para San Cristóbal. Esta disposición crea una anomalía problemática y plantea la pregunta: Si no hay una Asamblea de la Isla de San Cristóbal, ¿qué es lo que constituye el gobierno de San Cristóbal? Existen dos posibles respuestas: una que no hay un gobierno de San Cristóbal, y dos, que el gobierno federal es el gobierno de San Cristóbal. Sin embargo, se supone que el gobierno federal es el gobierno de San Cristóbal y de Nieves. Por consiguiente, si el gobierno federal se considera como gobierno de San Cristóbal, no debería sorprender a nadie que muchos habitantes de Nieves consideren las decisiones tomadas y las políticas implementadas por el gobierno federal, ostensiblemente para la Federación, como decisiones y políticas para San Cristóbal. Se justificarían, por lo tanto, los planteamientos de abandono y marginación de los habitantes de Nieves. Para complicar más el asunto, la constitución permite a los parlamentarios electos de Nieves participar en la asamblea nacional y en el debate y deliberaciones sobre asuntos relacionados con San Cristóbal. Sin embargo, los parlamentarios electos de San Cristóbal no pueden participar en asuntos que estén exclusivamente reservados para la asamblea de la Isla de Nieves, que únicamente se reúne en Nieves.

La asamblea de la Isla de Nieves tiene la autoridad constitucional para aprobar la legislación, siempre y cuando dicha legislación no entre en conflicto con ninguna ley que haya sido aprobada a nivel federal. Sin embargo, un aspecto problemático es la falta de claridad sobre cuáles temas pertenecen estricta y exclusivamente a la asamblea de la Isla de Nieves y cuáles son temas del gobierno federal. La lista 5 de la constitución promulga 23 asuntos "sobre los cuales la asamblea de la Isla de Nieves tiene el poder exclusivo para formular leyes." Estos son:

agricultura, servicios para turistas, fauna, sitios arqueológicos o his-

tóricos y monumentos; préstamos de dinero u obtención de donaciones de dinero para fines de la asamblea de la Isla de Nieves y donaciones y préstamos para dichos fines; cementerios, cines, conservación y suministro de agua, sustancias peligrosas o inflamables; planificación económica y desarrollo que no sea planificación y desarrollo nacional; empleo de personas que no son ciudadanos, hoteles, restaurantes, bares, casinos y otros establecimientos similares; vivienda, industrias, comercio y negocios; tierras y edificaciones que no sean las tierras y las construcciones conferidas a la Corona y específicamente apropiadas para uso del gobierno, incluyendo la tenencia de tierra por personas que no son ciudadanos; generación y suministro de electricidad; parques y otros lugares públicos de recreo, prevención y control de incendios; calles y carreteras; deporte y actividades culturales; los asuntos sobre los cuales la asamblea de la Isla de Nieves está facultada para dictar leyes por las secciones 47, 70, 72 y 73, según aplican con modificaciones por la sección 104, y por las secciones 102 (1) y 113; cualquier otro asunto agregado por el parlamento bajo la sección 37(6); cualquier otro asunto que sea inherente o suplementario a cualquier asunto al que se hace referencia en esta lista.

Pero es también esta falta de claridad la que sigue causando frustración entre los líderes políticos en Nieves. Por ejemplo, en junio de 1996, Vance Amory, líder del GCM y primer ministro de Nieves, discutió el establecimiento del Comité de Revisión Constitucional con J. Walcott Parry, líder del partido de oposición NRP. A Denzil Douglas, Primer Ministro de la Federación, se le avisó posteriormente que dicho comité se había conformado bajo el liderazgo del economista Dr. Everson Hull. Sin embargo, en una insólita decisión tomada aproximadamente un mes más tarde, Amory se retractó e invocó la sección 113 (1) de la constitución de 1983 de la Federación e introdujo la Ordenanza de Secesión de Nieves, 1996, "para tomar medidas para la secesión de la Isla de Nieves de la Federación de San Cristóbal y Nieves..." Según el GCM este proyecto de ley "es para fines de la secesión de Nieves y para alcanzar las aspiraciones de su pueblo por la autodeterminación, el auto respeto y la independencia."² La sección 113 (1) de la constitución de 1983 dice así: "la asamblea legislativa podrá establecer que la Isla de Nieves ce- sará de estar federada con la Isla de San Cristóbal, y por consiguiente esta constitución ya no tendrá validez en la Isla de Nieves". Por lo tanto, el llamado del primer ministro Amory a la secesión es constitucional.³

Pero ¿por qué el repentina salió de reforma constitucional a independencia? Muchos en la federación consideran que la causa más inmediata es la decisión del primer ministro Douglas de abrir una agencia federal en Nieves. Aunque supuestamente se haría para servir mejor los intereses de los habitantes de Nieves, los líderes del CCM concluyeron que era un intento por el Partido Laborista de establecer una cabeza de playa en Nieves. Sin embargo, la constitución, según la sección 106 (3), contempla una presencia más sustantiva del gobierno federal en Nieves:

Si en la Isla de Nieves se requiriera tierra para su uso por parte del gobierno (federal), las autoridades pondrán a disposición tierra que haya sido conferida a la Corona, o bien adquirirán y pondrán a disposición del gobierno otra tierra que sea adecuada, encargándose éste de pagar la debida compensación a cualquier persona privada cuyos intereses puedan haber sido adversamente afectados y la compensación que corresponda a las autoridades por cualquier edificación o propiedad que hayan adquirido y de la que se hayan apropiado previamente para el uso de la tierra por parte del gobierno.¹⁴

Ignorando esta cláusula, el primer ministro Amory declaró que el establecimiento de una oficina federal en Nieves era un intento por parte del partido laborista en el gobierno, es decir de San Cristóbal, de socavar su autoridad en Nieves. Sin embargo, el repentino cambio en la decisión de Amory debe verse en el contexto de la memoria histórica y en un sentido de nación así como de acción racional.

Se invocó la sección 113 a pesar de que en su plataforma electoral el CCM nunca mencionó el tema de la secesión. En 1992, Amory y el CCM derrotaron al NRP, pero tal derrota no tuvo que ver con el tema de la secesión, sino que fue porque el electorado se sentía desilusionado con el NRP. El liderazgo de Amory fue severamente criticado tras el problema de las elecciones federales de 1993. Al no tener ningún programa convincente para participar en las elecciones, el CCM recurrió al tema de la secesión como una estrategia infalible para hacer retroceder el desafío del NRP en 1995. Si el NRP se hubiera opuesto a la secesión significaría un suicidio político porque al NRP se le conoce como el "partido de la secesión". El CCM, por lo tanto, lograría una victoria política. Parece ser, entonces, que Amory invocó la sección 113 para permanecer en el poder.

Poco después de la votación, Parry, líder del NRP, declaró que a pesar de la interpretación de declaraciones anteriores hechas por el parti-

do, el NRP nunca había estado a favor de la independencia unitaria para Nieves.³¹ Si ésta había sido la posición del NRP desde 1980, ¿por qué entonces el partido de Parry apoyó el voto del 15 de octubre? Tal vez fue un acto calculado por parte del NRP para ver si en verdad Arnory proseguiría con su agenda de secesión. La historia política moderna de Nieves es, por lo tanto, una historia de comportamiento racional, orientado hacia un objetivo y de oportunismo político por parte de sus líderes. La geografía, la historia y la memoria colectiva contribuyeron todas a la ejecución estratégica comprendida por estos líderes.

CONCLUSIÓN

El análisis anterior plantea dos preguntas: ¿Cuáles son las perspectivas de mantener la integridad de los Estados conformados multi-insulares cuando sus unidades constituyentes coexisten en una asociación desigual? y ¿Es la autonomía una solución necesaria y suficiente, o será la independencia el resultado que requiere esta dispar relación? Las respuestas que ofrece este análisis deben tomarse con cautela. En primer lugar, el análisis se enfoca en dos tipologías de Estados conformados por múltiples islas: uno unitario y el otro federal. En el caso del Estado federal, la constitución contempla la terminación de la unión. Sin embargo, esto no se hace en el caso del Estado unitario. La existencia o ausencia de esta disposición representa un factor crítico que influirá en la posibilidad de que la unión se mantenga intacta. Dada esta advertencia, ¿qué se puede deducir del análisis anterior?

Aunque ambos tipos comparten la división física y la asimetría en dimensiones y en nivel de desarrollo, la encuesta más reciente en el Estado unitario se opone a la secesión pero apoya una mayor autonomía. En el caso del Estado federal, casi dos tercios de la población apoyan la secesión. Cuando se compara la potencial riqueza de Tobago y Trinidad respectivamente; y la de Nieves y San Cristóbal respectivamente, es evidente que Tobago está en una posición mucho más favorable para beneficiarse del potencial bienestar de Trinidad que Nieves con respecto a San Cristóbal. Datos anecdóticos sugieren que sobre la base del estilo de vida de los habitantes de Nieves, éstos son más acomodados que los habitantes de San Cristóbal. Por lo tanto, la comunidad de San Cristóbal no tiene mucho que ofrecer a Nieves desde el punto de vista económico. Por otra parte, Trinidad tiene mucho que ofrecerle a la comunidad de Tobago. Se puede decir, entonces, que los residentes de Tobago saben lo que les conviene y, por lo tanto, por razones puramente estra-

tégicas (interés propio), la comunidad de Tobago posiblemente quede satisfecha con una mayor autonomía, y posiblemente éste sea el mensaje que revelen las encuestas. Nieves, por otra parte, ve la independencia como el único resultado significativo de su reñida relación con San Cristóbal. ¿Qué le depara entonces el futuro a los Estados conformados por múltiples islas como San Cristóbal y Nieves; y Trinidad y Tobago? Hochoy Charles, primer secretario de la asamblea de Tobago tiene algunas ideas para compartirlas con los líderes de CARICOM.

En una entrevista en la Edición de la Mañana del canal 6 de la televisión, Charles argumentaba que los asuntos que Tobago tiene pendientes en su relación con Trinidad son los mismos que argumentaba Vance Amory en Nieves para pedir un referéndum sobre la relación existente entre San Cristóbal y Nieves. Como tal, Charles entendía por qué Amory consideraba que no tenía más opción que tratar de que Nieves se separara de la federación.³⁶ Dada la situación, pidió una reunión urgente de CARICOM para abordar la relación en Estados conformados por dos o más islas antes de que situaciones como las que enfrentaban San Cristóbal y Nieves; y Trinidad y Tobago se convirtieran en verdaderas crisis. Según Charles, CARICOM "no debe esperar a que haya crisis para luego tratar de resolverla. A veces es doloroso ver cuánto tardan nuestros líderes en el Caribe para intervenir en asuntos que son muy serios."³⁷ Al perder el PNM ambos escaños en Tobago ante el Democratic Action Congress –DAC– en las elecciones generales de 1976, Charles propuso "colocar de lleno sobre la mesa el asunto de un autogobierno interno para Tobago, precisamente para poner freno al tipo de disparate que enfrentamos hoy."³⁸ Esto se hizo, agregó, porque en ese entonces el pueblo de Tobago quería que el Caribe abordara el tema porque "sabían que la situación se iba a poner fea, no sólo en un país, sino quizás en muchos de los otros países del Caribe." Según Charles:

Lo que estábamos tratando de encontrar era un modelo, como se está haciendo en la crisis que tenemos hoy, que pudiera resolver lo que está sucediendo en San Cristóbal y Nieves. Pienso que no tuvimos éxito, perdimos nuestra oportunidad. Ni siquiera la Universidad de las Antillas consideró adecuado tener un debate intelectual y una discusión sobre estos temas. Es por eso que es tan doloroso y es la razón por la cual puedo entender lo que tiene que enfrentar el pueblo de Nieves.³⁹

A diferencia de la actitud tomada por Amory, Charles argumenta

LA GLOBALIZACIÓN Y LA PARADOJA DE LA FRAGMENTACIÓN Y LA INTEGRACIÓN

que el DAC estaba interesado en encontrar una solución para el problema de Tobago, la que no incluía la secesión de la unión con Trinidad. Al reflexionar sobre todo este problema, Charles manifestó:

"...dada mi experiencia de muchos años en estos asuntos, es que, debido al trato que se da a las islas más pequeñas en los Estados multi-insulares, todas estas pequeñas islas deberían unirse, sentarse a la mesa en igualdad de condiciones. A lo mejor todas podrían independizarse y luego federarse con el mismo status. Dos islas no pueden federarse si una es inferior a la otra".⁴⁶

El argumento, por lo tanto, es que allí donde el principal socio en una unión política de múltiples islas o en un país con regiones geográficamente distintas tiene un potencial de riqueza significativo, el socio menor probablemente permanezca dentro de la unión aunque haya de por medio problemas de abandono y subdesarrollo. Por otra parte, allí donde el potencial de bienestar es relativamente parejo, las perspectivas de una secesión son altas, dada una historia de abandono y de condición de periferia. Por consiguiente, dado que los AII están caracterizando la nueva economía política global, los países que buscan una mayor integración deben enfrentar y resolver la paradoja de la integración y la fragmentación.

CUADRO 1

AIR establecidos, reorientados o fortalecidos desde 1989

Organización de la Integración Regional	Fecha de Formación Reorientación Fortalecimiento
Cooperación Económica Asia Pacífico (APEC)	1989
Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (ALCAN)	1989
Consejo del Cooperación Árabe (Golfo)	1989
Unión del Magreb Árabe	1989
Mercado Común del Cono Sur (MERCOSUR)	1991
Zona de Cooperación Económica del Mar Negro	1992
Asociación de Libre Comercio de Europa Central	1992
ECOWAS	1992
Comunidad para el Desarrollo de África Meridional (SADC)	1992
Mercado Común para el África Oriental y Meridional (COMESA)	1993
Grupo de los tres (G-3)	1993
Comisión Tripartita Permanente para la Cooperación e el África Oriental	1993
Asociación de Estados del Caribe (AEC)	1994
Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (ALCAN)	1994
Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)	1995
Asociación de los Países de la Costa del Océano Índico para la Cooperación Regional (IORARC)	1995
Comunidad Andina de Naciones (Reforma del Protocolo de Río)	1996
Mercado Común Centroamericano (MCCA)	1997

Fuente: Europa World Fact Book 1998

**LA GLOBALIZACIÓN Y LA PARADOJA DE
LA FRAGMENTACIÓN Y LA INTEGRACIÓN**

CUADRO 2

Dirección del comercio de CARICOM, 1988 y 1995 (porcentajes)

País/Grupo	Importaciones		Exportaciones ¹	
	1988	1995 ²	1998	1995 ²
Comunidad y Mercado				
Común del Caribe (CARICOM)	9	10	13	18 ³
Otro Caribe	3	2	7	7
Canadá	6	4	6	5
EE.UU	40	46	42	35
Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)				
Mercado Común				
Centroamericano (MCCA)	1	1	-	2
Comunidad Europea	19	14	24	20
De la cual GB	1	1	1	3
Asociación Europea de Libre Comercio (AELC)				
Japón	5	5	1	1
Otro	8	8	3	4
Total	100	100	100	100

Notas: - Menos del 1 por ciento

1. Incluye reexportaciones

2. No incluye a Antigua, Guyana, Granada, Surinam

3. Cuando todos los países del Caricom estén incluidos esta cifra probablemente se reduzca en un 13 por ciento.

Fuente: Secretaría Caricom.

CUADRO 3*Acuerdos de Integración Regional -Niveles de integración propuestos*

AIR	Área de libre comercio	Unión de Aduanas	Mercado Común	Integración Económica		Federación Total
				Confederación	Federación	
Cariforum	x	-	-	-	-	-
Caricom	x	x	x	x	-	-
OECS	x	x	x	x	x	x
Grupo Andino	x	x	x	x	x	-
CACM	x	x	x	x	x	x
Mercosur	x	x	x	-	-	-
LAFTA	x	x	x	x	-	-
LAIA	x	-	x	-	-	-
ALCAN	x	-	-	-	-	-
ASEAN	x	-	-	-	-	-
Unión Europea	x	x	x	x	-	x
COMESA	x	x	-	-	x	-
CEFTA	x	-	-	-	-	-
IOARC	x	-	-	-	-	-
Grupo de los 3	x	-	-	-	-	-

NOTAS

- Ver Francis Fukuyama, *The End of History and the Last Man*, New York: Maxwell Macmillan International, (1992).
- Ver Michael W. Doyle, "Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs," *Philosophy and Public Affairs*, vol. 12 (Summer, Fall 1983), pp. 205-235, 323-353, and "Liberalism and World Politics," *American Political Science Review*, vol. 80 (diciembre 1986), pp. 1151-1169.
- Ver Samuel P. Huntington: *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman, Oklahoma: University of Oklahoma Press, (1991)

LA GLOBALIZACIÓN Y LA PARADOJA DE LA FRAGMENTACIÓN Y LA INTEGRACIÓN

4. Otra de las veredades obvias de esta tesis incluye: 1. Puesto que los Estados democráticos (Occidentales) tienden a ser Estados capitalistas, cuyas relaciones comerciales crean un alto grado de interdependencia, una guerra entre dichos Estados sería demasiado costosa porque interrumpiría el comercio y 2. Los ciudadanos de sociedades democráticas, cuyo apoyo es necesario para hacer la guerra, simplemente no vean a los ciudadanos de otras democracias como enemigos. Ver John R. Oneal and Bruce M. Russett, "The Classical Liberals Were Right: Democracy, Interdependence and Conflict, 1950-1985", *International Studies Quarterly*, Vol. 41, No. 2 (junio 1997), pp. 267-293; Etroí Anthony Henderson, "The Democratic Peace Through the Lens of Culture", 1820-1989, *International Studies Quarterly*, Vol. 42, No. 3, pp 461-484; also Joshua S. Goldstein, *International Relations*, third edition, New York: Longman, p. 173.
5. Ver Patrick Glynn, "The Age of Balkanization," in John T. Rourke, *Taking Sides: Clashing Views on Controversial Issues in World Politics*, sixth edition, the Dushkin Publishing Group, Inc., (1995), 4-9.
6. Ver Clifford E. Griffin, *Democracy and Neoliberalism in the Developing World: Lessons From the Anglophone Caribbean*, Aldershot, Inglaterra: Ashgate Publishing Limited (1997), p. 24.
7. Ver William H. Riker, *Federalism: Origin, Operation, Significance*, Boston, MA: Little, Brown and Company (1964), p. 12.
8. Ver Ron Edwards and Kevin Wong, "Regional Cooperation: ASEAN, AFTA and APEC," in Ron Edwards and Michael Skully, eds, *ASEAN Business Trade and Development*, Maryborough, Australia: TSH Australia, 1996, p. 6.
9. Ver Sarah Rajapatirana, *Trade Policies in Latin America and the Caribbean: Priorities, Progress and Prospects*, San Francisco, CA: International Center for Economic Growth, (1997), p. 85.
10. Ver Benedict Anderson, *Imagined Communities*, Londres: Verso (1991), pp. 5-7.
11. Ibid
12. Anderson, p. 3.
13. Idem
14. Ver Robert Dahl, "Reflections on Opposition in Western Democracies", *Government and Opposition*, vol. 1, (octubre 1965), pp. 7-24.
15. Ver Amita Basu and Atul Kohli, "Community Conflicts and the State in India," *Journal of East Asian Studies*, Vol. 56, No. 2, pp. 320-324.
16. Ver Ted Robert Gurr, *Why Men Rebel*, Princeton, New Jersey, Princeton University Press, 1970.
17. La comunidad de Nieves pone énfasis en las jornadas de protesta y peri-

ción en 1867-68, 1882, 1921, 1969, 1975, y 1978 para subrayar su incisante demanda de autonomía. Cabe señalar que en agosto de 1998 el referéndum sobre la secesión no fue impulsado por una situación de privación relativa. En la década anterior ambas islas habían alcanzado un crecimiento económico considerable con un ingreso per cápita de unos \$ 3,500. La economía de Nieves había crecido en un 10 por ciento anual y se había diversificado al pasar de la producción de azúcar y algodón al sector turismo y a los servicios bancarios extraterritoriales; la inflación era muy baja y muchos residentes de Nieves tenían dos o tres empleos. Ver Ralph R. Premdas, *Secession and Self-Determination in the Caribbean: Nevis and Tobago*, St. Augustine, Trinidad: Universidad de las Antillas (1998), p. 47 and p. 64.

18. Ver Anthony Downs, *An Economic Theory of Democracy*, New York: Harper and Row, 1957, p. 28.
19. Ver Eric Williams, *History of the People of Trinidad and Tobago*, London: Andre Deutsch, 1964.
20. Ver Bishnu Ragoonauth, *Development in Tobago: Twentieth Century Challenges*, St. Augustine, Trinidad y Tobago: Universidad de las Antillas, 1997, pp. 2-3.
21. Ragoonauth, "Self Government Versus Local Government"; also Hamid Chumi, "Administrative Autonomy in Small Divided States: The Case of Trinidad and Tobago," documento presentado ante la conferencia "Tobago and Trinidad. One Hundred Years Together," Universidad de las Antillas, St. Augustine, Trinidad, 16-18 octubre 1998.
22. Ver J. D. Davidson, *Tobago vs. the PNM Port of Spain, Port of Spain*, Trinidad: Beacon Publishing Co., (1997); also C. R. Ottley, *The Story of Tobago*, Trinidad: Longman's, (1973), ambos citados en Ralph R. Premdas, *Secession and Self-Determination in the Caribbean: Nevis and Tobago*, St. Augustine, Trinidad: Universidad de las Antillas, (1998), p. 106.
23. Ver Selwyn Ryan, "Tobago's Quest for Autonomy," *Caribbean Review*, vol. 15 (Spring 1985), p. 8.
24. La estructura étnica de Tobago es relativamente homogénea. Aproximadamente el 94 por ciento de sus 50,000 habitantes son de ascendencia africana, de los cuales el 90 por ciento profesan uno de los creídos protestantes. La adhesión al cristianismo es mayoritaria y se toma en serio. Por otra parte, la comunidad de Trinidad es más pluralista: 39 por ciento son africanos, el 40 por ciento indios orientales y el 18 por ciento mezclados. Un 34 por ciento son católicos romanos (Premdas, p. 106). Es significativo el hecho de que estos atributos de nacionalismo no están en el centro de la dinámica política de las relaciones entre las islas de Trinidad y Tobago. Lo que importa es la manera en que los residentes de Tobago han utilizado la geografía, la historia, la tenencia de la tierra y las percepciones de alienación y explotación por parte del gobierno central en Puerto España.

**LA GLOBALIZACIÓN Y LA PARADOJA DE
LA FRAGMENTACIÓN Y LA INTEGRACIÓN**

- para definirse a sí mismos como distintos de los residentes de Trinidad.
25. Ver Bissoon Ragoonauth, "Self Government Versus Local Government and the Tobago House of Assembly," documento presentado ante la conferencia sobre "Tobago and Trinidad: One Hundred Years Together," Universidad de las Antillas , St. Augustine, Trinidad, 16-18 octubre 1998, p. 2.
26. Ver Deniison T Murrain, Let's Look Back: A Synopsis of Political Developments in Nevis from 1625 to 1992, Charlestown, Nevis: ECI Publishers, 1995.
27. Ver Donald E. Westlake, Under an English Heaven, (New York. Simon and Schuster, (1977), pp. 26-7.
28. Premdas, esp. pp. 54-74.
29. Ver "Nevis Is," Culturama: Anniversary Magazine 1974-94, Nevis Culturama Committee, (1995), pp. 74-75
30. La VON, de propiedad privada, ha sido un factor central en el mercado de las ideas sobre la secesión. El dueño/administrador está decididamente a favor de la secesión y estructura sus programas para reflejar su posición política. He escuchado personalmente muchos programas de línea abierta conducidos por el gerente de la radio. En ellos, se interrumpía talantemente a todas las personas que expresaban opiniones antisecesionistas, mientras que a los que estaban a favor de la secesión se les daba amplia libertad de expresión.
31. Ver Jack Snyder and Karen Ballentine, "Nationalism and the Marketplace for Ideas," International Security, vol. 21, no. 2 (Fall 1996), pp. 5-40.
32. Desmond "Lyn" Ward and H. Stogumber Browne, "Secession Is Just An Act: Independence Is the Concept To Be Sold," (St. Kitts, July 1996).
33. The Saint Christopher and Nevis Constitution Order 1983² (London: Her Majesty's Stationery Office, 1983), p. 80.
34. Ibid, p. 76
35. Entrevista del autor con J. Waicott Parry, marzo 1998.
36. Ver Anthony Milne, "Chief Secretary Hochoy Charles Calls on CARICOM: Address Problems Of Twin Island States," Trinidad Express, agosto 15, 1998.
37. Idem.
38. Idem.
39. Idem.
40. Idem.



El regionalismo en América Latina y el Caribe en la encrucijada: Las estrategias contrastantes de la integración regional*

CARLOS ALZUGARAY

Heraldo Muñoz, Embajador de Chile en Brasil, escribió recientemente que aunque el objetivo de la integración regional "continúa siendo un instrumento esencial en el empeño por asegurar el crecimiento de las economías latinoamericanas y el bienestar de sus ciudadanos", se mantiene como la "expectativa abandonada" de la mayoría de los gobiernos y pueblos de la región. (Muñoz, 1996:122). Por esta razón, no es de extrañar que, en los 90, la regionalización haya vuelto a ser un tema de prioridad política para la mayoría de los países de América Latina y el Caribe, a pesar del fracaso de los intentos de integración en los años 50,

* Ponencia presentada en la 3^a conferencia anual: Despues de la Crisis Global: ¿Cuál es el camino para el regionalismo? Centro para el Estudio de la Globalización y la Regionalización, Universidad de Warwick, septiembre 16-18, 1999.

60, 70 y 80. Aunque muchos actores gubernamentales y no gubernamentales aceptan la necesidad de implementar algún tipo de estrategia de integración, el debate sobre regionalismo e integración en América Latina y el Caribe adolece de una serie de contradicciones, paradojas y misticificaciones que deben analizarse y criticarse.

En el discurso de la mayoría de los gobiernos y partidos políticos, el regionalismo y la integración se levantan como poderosas ideas que de por sí tienen un gran atractivo y están llenas de beneficios. Como por lo general, ambas se consideran la principal aspiración no satisfecha de los "padres de la patria" de América Latina, es difícil encontrar oposición alguna a la creencia de que la región debe conformar un bloque en el ámbito internacional. En la práctica política, la tendencia que prevalece se inclina cada vez más hacia la aceptación acrítica del enfoque técnico y económico del asunto, lo que limita el debate y el análisis de las opciones regionales, circunscribiéndolas dentro del discurso neoliberal hegemónico sobre la liberalización del comercio como único paradigma viable, en el entendimiento de que la "mano invisible" del mercado resolverá todos los problemas sociales y políticos que enfrenta el hemisferio.

En el debate académico, el paradigma neoliberal prevaleciente ejerce una enorme influencia en una atmósfera caracterizada por la confusión, la atomización y el aislamiento. Esta situación "requiere un enfoque crítico y alternativo." (Regueiro. 1997: 128).

EL REGIONALISMO Y EL POTENCIAL PARA EL CONFLICTO

Aunque los conflictos violentos de carácter étnico, cultural, político y social que parecen afectar otras regiones del mundo desde el final de la bipolaridad estratégica no están presentes en América Latina y el Caribe con la misma virulencia, sería ilusorio pensar que no existen en la región las condiciones que podrían propiciar el inicio de diferentes tipos de conflictos. En una mirada rápida a la región, emergen dos principales áreas de conflicto dialógicamente vinculadas entre sí.

En primer lugar, debe tomarse en cuenta la naturaleza unipolar del sistema interestatal regional como tal. Si mundialmente se puede argumentar que la política internacional contemporánea corresponde al modelo de un "extraño híbrido, un sistema unimultipolar con un superpoter y varios poderes importantes" (Huntington. 1999:36). Este no es el caso con el sistema estatal interamericano, donde un modelo unipolar ha prevalecido en el pasado y prevalece en el presente (Borja Tamayo. 1996: 69-94)

La hegemonía o dominación política y militar que los Estados Unidos ha ejercido sobre América Latina y el Caribe se fortaleció después de la Guerra Fría y se extendió a la esfera cultural. Aunque la región tiende a volverse más autónoma en ciertas áreas del ámbito económico, especialmente en América del Sur, y en menor medida en el Gran Caribe; no obstante, hay abundantes señales que permiten pronosticar que tanto en las naciones Estados como en los actores transnacionales no estatales, hay un creciente movimiento que cuestiona y se opone a la determinación hegemónica de Washington. El conflicto entre el unilateralismo ascendente de los Estados Unidos y el multilateralismo transformante y creciente de América Latina y el Caribe estará presente en el futuro de la región.

Tradicionalmente, los gobiernos y los actores no gubernamentales de América Latina y el Caribe han percibido la regionalización y la integración como dos fenómenos que ayudarían a sus naciones Estados y a la región en su conjunto a superar la asimetría del poder con el "coloso del norte" juntando sus recursos y estrategias de negociación. De igual manera, Washington no ha visto con buenos ojos ningún intento por formar organizaciones regionales o por integrar sociedades regionales y subregionales en bloques que podrían reducir su dominio sobre la región. Para los Estados Unidos el ideal ha sido lo que muchos autores llaman proyectos panamericanos o neopanamericanos, donde con la presencia de sus diplomáticos y negociadores, los norteamericanos han podido suavizar las demandas de la región e imponer su agenda.

El actual entusiasmo de la región por los acuerdos alcanzados en la Cumbre de Río con la Unión Europea y la creciente agitación con la posibilidad de una intervención militar de los EUU en Colombia, son los síntomas más recientes de la resistencia de la región hacia el unilateralismo hegemónico de Washington.

La segunda fuente de conflicto, que no puede separarse de la primera, proviene del hecho de que la principal característica social de la región es la prevalente y persistente desigualdad que reina en todos los países, con excepción de Cuba. La desigualdad en los ingresos es mayor en América Latina y el Caribe que en cualquier otra parte del mundo. En su reciente informe anual, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) señaló lo siguiente:

"Cualquiera que sea el tipo de medición que se adopte, América Latina deja atrás a todas las regiones del mundo debido a su alta desigualdad. La distribución del ingreso no ha mejorado en los 90

y, según la fragmentaria evidencia que puede obtenerse para períodos anteriores, sus actuales niveles son tan altos como los que prevalecían dos décadas atrás." (Banco Interamericano de Desarrollo, 1998:16)

A estas dos principales fuentes de conflicto habría que agregar la amplia agenda de temas vinculados con la seguridad regional, tales como la producción y tráfico de estupefacientes, la corrupción, el terrorismo, medio ambiente, migración, la no-proliferación de armamento avanzado, la seguridad nuclear, la gobernabilidad y la estabilidad. Además, la región no puede olvidar la posibilidad de conflictos fronterizos como los que enfrentó a Perú y a Ecuador en 1995.

Cuando los temas de cooperación e integración regional se analizan en el contexto latinoamericano y caribeño, no debe olvidarse que la soberanía nacional ha sido un valor importante para la mayoría de los pueblos de la región. Abusados históricamente de una manera u otra por grandes poderes extraregionales, los países de América Latina y el Caribe son extremadamente sensibles a la idea de que la globalización ha limitado su soberanía y reducido su visibilidad. Para poder diseñar e implementar estrategias de integración regionales exitosas, las fuerzas políticas que las proponen tendrán que ofrecer beneficios tangibles si quieren que sus respectivos pueblos apoyen esos proyectos, un proceso que implica aunar o ceder importantes atributos soberanos a entidades o instituciones supranacionales.

Si bien es cierto que un proyecto de integración regional o subregional debe contribuir a resolver o reducir el impacto de viejos conflictos, también es cierto que debe prever aquellos conflictos o disputas que pueden ocurrir alrededor del proceso de integración como tal. Cuatro ejemplos recientes lo demuestran: la disputa sobre el banano entre los países del CARICOM que se beneficiaron de su inclusión en los Acuerdos de Lomé con la Unión Europea, y los productores centroamericanos; la fricción entre Venezuela y Colombia sobre la aplicación de las regulaciones de transporte de la Comunidad Andina; el conflicto entre Brasil y Argentina que ha producido una crisis dentro del MERCOSUR; la disputa entre Brasil y el resto del MERCOSUR producto de la decisión del gobierno de dar inicio a las negociaciones con la Comunidad Andina.

En el contexto internacional actual, la integración regional es un camino prolongado, difícil y tortuoso, cuya principal característica es la unión de atributos soberanos, sólo la pueden asimilar los pueblos de los

países involucrados bajo la condición de que se realice con su participación activa, o por lo menos su aceptación pasiva, en cuyo caso, deben redundar en beneficios sociales concretos y tangibles que justifiquen y legitimen un paso tan significativo. Por lo tanto, cualquier estrategia de integración regional no sólo debe incrementar el poder de negociación de todos y cada uno de los miembros de cada plan de integración regional, sino también garantizar que los acuerdos alcanzados contribuyan a resolver conflictos centrales existentes o establezcan los mecanismos necesarios para su solución y para la resolución de disputas que inevitablemente surgirán durante el proceso.

REGIONALISMO LATINOAMERICANO Y CARIBEÑO EN LOS 90

Desde el Grupo de Río hasta la Asociación de Estados del Caribe y desde MERCOSUR hasta NAPTA, la región ha visto una explosión de nuevos acuerdos regionales y subregionales de diferentes formas y tamaños. Hay planes globales de liberalización comercial como ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración) o pequeñas agrupaciones como el G-3 (Méjico, Venezuela y Colombia). Hay cuatro acuerdos subregionales que sobresalen: MERCOSUR, la Comunidad Andina, CARICOM y el Sistema de Integración Centroamericana (SICA). Algunos grupos regionales están fundamentalmente diseñados para la consulta política, como el Grupo de Río. Otros, como la Asociación de Estados del Caribe, tratan de coordinar la cooperación en todos los ámbitos, incluyendo medio ambiente y desarrollo científico-técnico. Los países de la región participan hasta en cuatro diferentes cumbres con países de otras regiones: La Cumbre de las Américas, la Cumbre Iberoamericana, la Cumbre de la Cooperación Económica de Asia y el Pacífico (APEC) y la Cumbre de Río con la Unión Europea. Por otra parte, cada plan de integración tiene su propia institucionalización la que generalmente incluye una cumbre anual. (Millet y Rojas. 1998:201-232) y (Preciado y Rosales. 1997: 49-78)

Sin embargo, como ha señalado el profesor Jaime Estay, de la Universidad de Puebla en México, los actuales proyectos de integración en la región tienen tres tipos de defectos que estaban presentes en los infructuosos esfuerzos del pasado: "el principal énfasis se sigue colocando en las características comerciales, en detrimento de los otros componentes de la asociación y del posible desarrollo de medidas que traerían consigo mayores niveles de complementariedad tecnológica y productiva así como un avance más positivo en otras áreas que puedan incorporarse al proceso de integración; existe una evidente falta de enfoque

en los problemas que surgen de la heterogeneidad y de los diferentes niveles de desarrollo de los países participantes; los esfuerzos de integración "están muy lejos de transformarse en un valor culturalmente compartido en el corazón de cada sociedad latinoamericana". En resumen, "hasta la fecha, la integración, convencionalmente asumida por los diferentes planes, implica casi exclusivamente sus aspectos económicos, y es, a lo sumo, una integración de capital, lo que constituye un obstáculo de primer orden para el verdadero avance de la causa de la integración". (Estay, 1997:74-75)

A estas características generales se agregó un nuevo factor en la segunda parte de los 90. Desde inicios de los 90, la política norteamericana hacia la integración de América Latina y el Caribe empezó a cambiar gradualmente. En junio de 1990, el presidente George Bush propuso su "Empresa para la Iniciativa de las Américas", en la que sugirió la creación de una zona de libre comercio hemisférica desde Alaska hasta Argentina. (Pastor, 1992:97). Este compromiso político estimuló en los gobiernos de América Latina y el Caribe la idea de que podrían tener una mejor perspectiva para penetrar con sus productos el protegido mercado norteamericano. La negociación y firma del Tratado de Libre Comercio Norteamericano con Canadá y con México dio mayor vigor a la idea. Finalmente, cuando en 1994 el presidente Bill Clinton convocó a una cumbre en Miami para iniciar negociaciones con el fin de llegar a la Zona de Libre Comercio de las Américas (FTAA), la mayoría de los gobiernos aplaudieron la idea y la vieron como un paso importante hacia la integración del hemisferio occidental.

Estos eventos han llevado al regionalismo latinoamericano y caribeño por un laberinto con resultados cuestionables, como lo demostró la Cumbre de Santiago en 1998, donde el presidente de los Estados Unidos no pudo cumplir con su promesa de tener la autorización del Congreso para una "vía rápida" que le permitiera acelerar el proceso de negociación del libre comercio. El empeño de Washington y la aceptación de su agenda por parte de muchos de los gobiernos del área han erosionado los fundamentos básicos de los proyectos de integración más importantes de la región. Esto ha llevado a que muchos analistas se pregunten si América Latina y el Caribe están siguiendo un camino neopanamericano, con el TLCN como su último y más relevante objetivo, o un camino neobolivariano¹ como se materializa en esquemas como el MERCOSUR, la Comunidad Andina, el C-3, el Mercado Común Centroamericano, CARICOM, el Sistema de Integración Económica de Centroamérica y la Asociación de Estados del Caribe (Rocha, 1997: 175-176; 73-74).

El problema fundamental con un proyecto neopanamericano, cuyo verdadero objetivo de integración puede justamente cuestionarse, es que implicaría una "regionalización vertical" en la que "economías comparativamente pequeñas se asocian con grandes potencias globales con el fin de beneficiarse de su capital, sus empresas, su tecnología y sus mercados". Es realmente un proyecto que busca la inserción en la economía mundial "concretándose" con una economía altamente globalizada como la estadounidense. Como lo demostró el caso de México: "las economías subordinadas tienen que pagar un alto costo" por esa "ventaja". Para los Estados Unidos, sin embargo, este tipo de proyecto asegura el acceso a un mercado importante y "desarrolla mecanismos para presionar a la Unión Europea y Japón contra futuras medidas proteccionistas". (Ramírez 1997:130-131).

Los beneficios que América Latina y el Caribe pueden obtener de un proyecto como el TLCN son por lo menos cuestionables para tres grupos de factores. En primer lugar, es preciso tomar en cuenta que en un caso como éste son los Estados Unidos los que, en última instancia, determinan el curso del proceso de negociación, como el debate sobre la "vía rápida" lo ha demostrado con amplitud. Cabe agregar, además, que es poco probable que la administración Clinton pueda obtener la autorización necesaria del Congreso antes del fin de su mandato en el año 2001. Y aunque la obtuviera, estará fuertemente condicionada, ya que el Congreso querrá extraer tantas concesiones como sea posible y transferir los costos de la apertura del mercado a las economías de América Latina y el Caribe. Los países de la región tendrán que esperar las elecciones norteamericanas del 2000 para poder evaluar cuál será el equilibrio de poder en el Congreso y entre las ramas ejecutiva y legislativa en los Estados Unidos. Como lo saben muchos de los países que ya están negociando con los Estados Unidos, dos sectores compiten por el fortalecimiento de la posición negociadora en los procesos de liberalización del comercio, "los unilateralistas conservadores de derecha" conocidos por Jesse Helms y "los multilateralistas liberales de izquierda" al estilo de Richard Gephardt.

En segundo lugar, el modelo que probablemente servirá de base para el TLCN es el TLCN, en el que México tuvo que pagar altos costos para obtener lo que quería: un clima favorable para las inversiones directas de los EE.UU y un mayor acceso al mercado estadounidense. Una de las conclusiones que se pueden extraer del TLCN es que los países en desarrollo que se conectan con economías desarrolladas a través de los tratados de libre comercio tienen que asumir mayores obligaciones en

otros ámbitos, como lo han reconocido incluso los que lo apoyan. Además, al examinar las perspectivas para el TLCN y compararlas con TLCN, debe recordarse que en el caso de México ya existían fuertes intereses políticos y de seguridad norteamericanos, lo que dio a México mayor capacidad para maniobrar, no siendo éste el caso con el resto de América Latina y el Caribe. Por lo tanto, no debe sorprender a nadie "que el TLCN tenga mayores probabilidades de convertirse en una anomalía que en el precursor de futuras tendencias en una mayor integración entre el Norte y el Sur." (Haggard, 1995, 99).

En tercer lugar, el TLCN ha sido particularmente irrelevante o contraproducente cuando se mira desde la dimensión social de las sociedades latinoamericanas y caribeñas. No existen pruebas empíricas que demuestren que un área de libre comercio de por sí promoverá lo que constituye el elemento central de cualquier política nacional para el desarrollo sostenible: la erradicación de la pobreza y el incremento de la cohesión social.

En la Cumbre de Miami, los Jefes de Estado declararon solemnemente:

"Es políticamente intolerable y moralmente inaceptable que ciertos sectores de nuestras poblaciones estén marginados y no gocen plenamente de los beneficios del desarrollo. Con el fin de alcanzar un mayor grado de justicia social para todos nuestros pueblos, nos comprometemos de manera individual y colectiva a aumentar el acceso a educación y atención en salud primaria de calidad, y a erradicar la pobreza extrema y el analfabetismo. Todas las personas deberían tener acceso a los frutos de la estabilidad democrática y del crecimiento económico, sin discriminación por razones de raza, género, nacionalidad de origen o religión." (Cumbre, 1994: 83).

Pero el tema de la desigualdad generada por la pobreza extrema no es sólo un asunto de principios; sino que también tiene una dimensión práctica importante y directamente vinculada con el tema del desarrollo. Como han demostrado los estudios más recientes, existe "un fuerte vínculo entre el crecimiento global y una reducción en la pobreza." (Deininger y Squire, 1996: 588). Por lo tanto, una estrategia diseñada para disminuir la pobreza es *sine qua non* para llevar a cabo un verdadero plan de desarrollo.

Cuatro años más tarde, en la Cumbre de Santiago de 1998, al mismo tiempo que daban inicio las negociaciones para el TLCN, los gobier-

nos del hemisferio reconocían la falta de avance en estos esfuerzos:

"La superación de la pobreza continúa siendo el mayor desafío que enfrenta nuestro hemisferio. Estamos conscientes de que el crecimiento positivo observado en las Américas en los últimos años no ha resuelto aún los problemas de la desigualdad y la exclusión social." (Rojas Aravena, 1998: 535).

Debido a las asimetrías existentes entre las relaciones hemisféricas y el papel predominante de los Estados Unidos en las negociaciones hacia un TLCN, es muy poco probable que dicho tratado pueda abordar los importantes temas sociales que preocupan a las sociedades latinoamericanas y caribeñas, las cuales se yerguen como potenciales fuentes de conflicto.

El argumento anterior no debe interpretarse como un rechazo tajante al proceso de negociación del TLCN. Si América Latina y el Caribe pudieran obtener de los Estados Unidos sus demandas históricas en términos de una relación más equitativa y un acceso justo a sus capitales de inversión, a sus tecnologías y a sus mercados, el TLCN podría ser altamente favorable para la región. Pero esta tarea, tan difícil como es, no se hará más fácil a menos que los gobiernos de América Latina y el Caribe lleguen a las negociaciones con posiciones robustas, mejor logradas al mantener todas sus opciones abiertas, especialmente en términos de formar coaliciones subregionales y reforzar sus vínculos con otros bloques subregionales; por ejemplo con la Unión Europea, y para lo cual existen importantes oportunidades como se demostró en la Cumbre de Río en junio de 1999. (Rosenberg, 1998:178).

La aceptación pasiva de un TLCN también puede traer considerables desventajas en los escenarios alternativos de un futuro orden mundial, como lo señala Helio Jaguaribe, decano del Instituto de Estudios Políticos y Sociales de Río de Janeiro. Para el venerable maestro de las generaciones más recientes de científicos sociales latinoamericanos y caribeños, el TLCN está fuertemente vinculado con el proyecto de la Pax Americana, cuyos principales rasgos serían "una combinación de intimidación coercitiva y exclusiones abusivas del mercado norteamericano." (Jaguaribe, 1998:136).

El TLCN adolece de dos importantes deficiencias. No puede considerarse como un proceso de integración holística; puesto que fundamentalmente comprende la dimensión del libre comercio. Además, por su propia naturaleza socava la identidad cultural de América Latina y el

Caribe; y facilita la continuación de la hegemonía norteamericana en ese ámbito.

Por estas razones sería altamente recomendable que las actuales tendencias de integración regional continúen avanzando en las diferentes subregiones, como ha sido el caso hasta ahora. No obstante, debe asegurarse que esas tendencias las asuman todos los actores sociales sobre la base de una agenda que no se limitará a la liberalización del comercio y que coloca en el centro la superación de la pobreza y la desigualdad.

HACIA PROYECTOS Y ESTRATEGIAS DE INTEGRACIÓN REGIONAL ALTERNATIVOS

Al considerar la integración regional y lo que algunos autores han definido como un "nuevo regionalismo" (Hettne e Inotai, 1994:1), especialmente en el contexto del Sur, es obvia la necesidad de seguir investigando y de una aclaración teórica. Tanto los avances como los retrocesos del exitoso experimento europeo y los fracasados esfuerzos latinoamericanos y caribeños demuestran que ha existido una tendencia hacia una percepción idílica de la integración regional.

Cualquier proyecto de integración regional, incluso en aquellos casos donde ha sido exitoso, es un proceso de compleja y prolongada implementación que requiere una clara visión de las oportunidades y los riesgos, una voluntad política fuerte y persistente, y una magistral identificación de las formas y maneras a través de las cuales se puede llevar a cabo.

Un problema teórico importante es la falta de una clara definición sobre lo que entendemos por integración, y sus diferentes variables e indicadores. Éstos siempre han sido controvertidos. (Dougherty y Pfaltzgraff Jr. 1993:443-480). El creciente debate académico sobre el tema, que incluso cuestiona las principales premisas de la integración regional como se teorizaban en los 50 y 60, confirma que, a pesar de la amplia literatura sobre el tema, no existe un consenso sustancial ni siquiera sobre la naturaleza del fenómeno, lo que contrasta paradójicamente con el homogéneo discurso político internacional sobre el regionalismo y la integración.

Juan Tokatlán, profesor adjunto de la Universidad Nacional de Colombia, recientemente dio una definición de integración que parece llenar el vacío para una mejor comprensión del tema. En un ensayo escrito en 1994, sugería que éste debería entenderse como "el proceso más amplio, más complejo y profundo entre dos o más naciones que incluiría una conexión e interpenetración social, política, económica, cultu-

ral, científica, diplomática e incluso militar de enormes proporciones, en la que varios agentes de las sociedades involucradas desempeñen un papel dinámico y activo". (Tokatlán, 1994:54). Aunque la definición de Tokatlán tiene el mérito de señalar que la integración es mucho más que la liberalización del comercio y que es una operación constructivista, cuyos resultados y logros dependen de la voluntad y capacidad de los actores sociales participantes, él olvida señalar un componente clave: la gradual unión o cesión de atributos soberanos a instituciones o entidades supranacionales.

Aunque la perspectiva holística es esencial, también debe tenerse presente que los principales actores en un proyecto de integración siempre serán los gobiernos de los países involucrados. Como principales negociadores de acuerdos para hacer que el proceso de integración avance; por lo general, los gobiernos están renuentes a renunciar a su autoridad basada en el concepto legitimizante de la "soberanía nacional". Tal vez sea esta la razón por la cual las investigaciones más recientes sobre el exitoso experimento de integración que condujo a Europa de la Comunidad del Carbón y el Acero al Mercado Común, a las Comunidades, y, más recientemente, a la Unión Europea, han encontrado que las naciones, estados del viejo continente, lejos de debilitarse, han sido rescatadas o fortalecidas a través de ese proceso. Esas son las conclusiones a las que han llegado Alan S. Milward y Andrew Moravcsik por diferentes caminos. (Sus trabajos se registran en la bibliografía que aparece al final de este artículo).

Björn Hettne ha destacado que:

"Europa representa el acuerdo regional más avanzado que el mundo ha visto, y por consiguiente, servirá como nuestro paradigma para el nuevo regionalismo en el sentido de que su conceptualización se basa con entusiasmo en las observaciones empíricas del proceso europeo. Además, Europa es también un modelo concreto al que a menudo se hace referencia como un ejemplo a seguir por otros organismos regionales, como la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), SAARC y la Organización de Unidad Africana (OAU). En términos más negativos, el proceso de integración en Europa se ve como una amenaza para el sistema comercial global, la llamada Fortaleza Europa, y por lo tanto, un pretexto para organizar sistemas de comercio regionales, como el TLCN o el EARC. Por consiguiente, el énfasis en el nuevo regionalismo, como un proceso "desde adentro", no significa que es puramente endógeno

de la respectiva región, aunque si las iniciativas se toman dentro de la región, los factores que hacen necesarias estas actividades serán globales." (Hettne e Inotai, 1994: 12).

1. Alan Winters (1997) ha tratado de sacar un balance de las lecciones que los países subdesarrollados pueden derivar de la experiencia europea para sus esfuerzos de integración regional. Específicamente hay dos que se deben tomar en cuenta: La primera es que el fenómeno de la integración europea ha sido fundamentalmente político e ideológico, impulsado por una "gran visión que tuvo efectos económicos residuales propicios". Esta conclusión debe aceptarse con reservas en el sentido de que lo que Winters define como "efectos económicos residuales propicios" fueron el resultado, sobre todo, de las políticas de bienestar social que aplicaron los gobiernos de Europa en las tres décadas iniciales, y que coincidieron con el periodo inmediatamente posterior a la Segunda Guerra Mundial. El concepto de que la integración europea debería llevarse a cabo sobre el principio de que ninguna área o sector social debería pagar costos excesivos, condujo a la creación de fondos de cohesión social o al establecimiento de políticas comunitarias que desempeñaron un papel particularmente favorable para facilitar el ingreso de los miembros del Sur (Grecia, Portugal y España) en los años 80.

Una segunda lección es el hecho de que el proceso de integración europea ha alternado entre períodos de euforia y entusiasmo que lo ha acelerado; e intervalos de pesimismo y duda que han producido estancamiento e incluso retrocesos. Winters sugiere que la existencia de una institución supranacional como la Comisión Europea, ha contribuido a que haya "un custodio y defensor del ideal europeo" cuyos objetivos vitales han sido mantener viva la integración europea durante los años difíciles y desarrollarla lo más posible aprovechando los ciclos favorables.

Winters no menciona otra lección que se haya vuelto particularmente evidente durante los últimos años, cuando los criterios convergentes para alcanzar la unión económica y monetaria han ejercido enormes presiones sobre el tejido de las instituciones europeas comunes y de las sociedades individuales. No cabe duda que la fundación, el impetu y el desarrollo de la integración, desde Roma hasta Maastricht fue conducida por élites gubernamentales y empresariales europeas, sin una participación abiertamente activa por parte de los pueblos europeos como tal. La integración europea fue producto de un "suave despotismo ilustrado", como lo definiera Enrique Barón Crespo, un socialista español que presidió el Parlamento Europeo entre julio de 1989 y enero

de 1992 (Barón Crespo, 1995:29). El resultado desfavorable del primer referéndum danés sobre Maastricht y el "casi no" de los franceses en 1993, subrayó el "déficit democrático" que domina en las instituciones de la Unión Europea, y el cual está vinculado al tema del doble tributo que los ciudadanos europeos tienen por sus respectivas naciones Estados y la idea de "Europa" (Weiler, 1995) y (Milward, 1995). Para superar el "déficit democrático" que parece ser el preludio de todo proceso de integración, es conveniente dar nuevo impetu al papel que debe desempeñar la sociedad civil transnacional en la región en cuestión³.

Finalmente y como lo demostrará Milward, mientras que la cohesión de la Nación Estado se ha sostenido con la creación de "políticas nacionales diseñadas para asegurar beneficios materiales a grandes grupos sociales", un proceso de integración, que siempre implica al menos una cesión limitada de algunos atributos soberanos, sólo puede lograr lealtad y apoyo de los ciudadanos en los países involucrados si consigue similares o iguales beneficios en el marco de una nueva forma de cooperación internacional con otras naciones Estados (Milward, 1993:182). En la segunda parte de los 90, la identificación del desempleo y el subsiguiente malestar social con los criterios de convergencia adoptados en Maastricht para la creación del euro resultaron en que el "ideal europeo" se volviera menos atractivo para amplios sectores del viejo continente. Por consiguiente, el asunto social ha adquirido mayor importancia en el proceso de integración como lo demuestran algunos estudios recientes de la Unión Europea (Begg y Nectoux, 1995), (Judt, 1997) y (Rhodes, 1996).

Las conclusiones que se extraen de la especulación teórica anterior sobre integración y su materialización en la Unión Europea, pueden contribuir a diseñar una estrategia de integración regional alternativa para América Latina y el Caribe. Lo primero que hay que tener en cuenta es que la teoría clásica sobre la integración regional ha puesto un énfasis excesivo en sus componentes económicos y comerciales. Existe una notable tendencia a designar como integración regional a prácticamente cualquier acuerdo que implique la eliminación de aranceles y la constitución de uniones aduaneras y mercados comunes. Esta tendencia ha sido reforzada por el dogma neoliberal y su implementación política, especialmente en América Latina, donde la desregulación, la privatización, la competitividad y la liberalización del mercado se han convertido en el distintivo de las prácticas económicas "sólidas". Bajo esa teorización el TLC es un acuerdo de integración. (Hufbauer, Schott y Clark, 1994).

La mayoría de los teóricos aceptan como un dogma comprobado que la integración es un camino que inicia con una unión aduanera o un mercado común y conduce a una unión económica y monetaria, que a su vez dará lugar a la integración política. Ni siquiera la Unión Europea cumple con esa descripción. Antes de la fundación del Mercado Común en 1957, Europa tuvo que pasar por un periodo de experimentación con la Comunidad Europea del Carbón y el Acero, organizada en 1950 como un acuerdo funcional de cooperación e integración. Por otra parte, no parece haber nada fatal en que la unión económica y monetaria eche el paso a una unión política. La "unión aún más cercana" proclamada en los tratados de fundación de la UE probablemente conducirá al establecimiento de tres niveles de gobernanza: supranacional, nacional y local.

Por lo tanto, se puede asumir sin temor a equivocarse que cualquier estrategia de integración regional supondrá la necesidad de fortalecer la interdependencia en todos los ámbitos (comercial, económico, social, cultural, político, diplomático, militar y de seguridad) con lo que se puede construir lo que es verdaderamente posible: un nuevo nivel de gobernanza que complementará la nación Estado en lugar de sustituirla.

Esta consideración se vuelve aún más importante en estos tiempos cuando la interdependencia y la globalización son fuerzas tan importantes que afectan no sólo el comercio y la economía, sino también otras esferas. Porque seguir exclusivamente un camino económico y comercial, con su énfasis en la liberalización del comercio, conducirá a procesos que podrían marginar y excluir, poniendo en peligro la cohesión social de las sociedades involucradas. La justicia social, la igualdad en el ingreso y la protección de las identidades culturales nacionales no serían prioridades en los planes de liberalización comercial; sino por el contrario, las víctimas de la "mano invisible" del mercado. En lo cultural, la integración debería significar la creación de una unidad supranacional basada en la diversidad de sus partes componentes. Sólo incorporando estos conceptos a las estrategias de integración puede existir una garantía de que se podrán superar los viejos conflictos y prevenir los nuevos.

Además, la integración regional debe verse como una transferencia amplia, compleja, profunda, multifacética y gradual de atributos soberanos a un nivel supranacional de gobernanza con la participación de actores gubernamentales y no gubernamentales, con el objetivo de maximizar los beneficios y minimizar los costos de la interdependencia y la globalización.

Visto en este contexto, una estrategia de integración regional debe tener dos fines principales: uno externo y otro interno. En lo externo, el propósito central debe ser aumentar y fortalecer el poder de negociación de los países participantes con respecto a otras regiones y en el ámbito global. En lo interno, debe abordar el tema de asegurar un desarrollo económico, social y cultural sustentable con equidad, que controle las consecuencias desagradables de la globalización y la interdependencia, reforzando la esencia de lo nacional en un proyecto regional que no elimine las identidades propias de las sociedades participantes.

En América Latina y el Caribe, estos objetivos sólo pueden alcanzarse si aquellas variables estratégicas que transformarán a América Latina y al Caribe en un bloque con su propia identidad y proyección en la arena mundial son planteadas por países individuales y en planes regionales. En el diseño de estas estrategias se deben tomar en cuenta cuatro dimensiones:

1. En lo político, los planes de integración regional en América Latina y el Caribe deben perseguir tres objetivos: asegurar su independencia de la hegemonía norteamericana, crear las instituciones necesarias para el avance de los planes de integración regional, y aceptar la necesidad de una participación más amplia por parte de la sociedad civil regional.
2. En lo económico, la regionalización debe apoyar una inserción real en la economía mundial promoviendo una nueva división internacional del trabajo, el logro de niveles adecuados de crecimiento sustentable, el acceso a nuevas tecnologías, la promoción de flujos de inversión extranjera que contribuyan al desarrollo sin desestabilizar las economías, y el apoyo a la complementariedad.
3. En lo social, los procesos de integración deben promover la igualdad y reducir la pobreza y, por ende, impedir la marginación y la exclusión. En pocas palabras, promover la cohesión social de las sociedades participantes.
4. En lo cultural, la integración debe aspirar a proteger las identidades nacionales y locales dentro de agrupaciones más amplias, lo que permitiría un proceso de transculturación sin pérdida de los valores individuales. El objetivo final sería que los ciudadanos pudieran lograr la doble lealtad a los niveles nacionales y regionales de gobernanza.

HACIA EL SIGLO XXI: LA SITUACIÓN ACTUAL DE LA REGIONALIZACIÓN Y LA INTEGRACIÓN³

Bajo el punto de vista político, la mayoría de los planes de integración regional, desde el Grupo de Río y el MERCOSUR hasta la Asociación de Estados del Caribe y el SICA⁴, han tenido como objetivo fundamental incrementar la autonomía de los países de América Latina y el Caribe con respecto a los Estados Unidos. Sin embargo, no todos han tenido éxito. La actual crisis en el MERCOSUR, por ejemplo, es tanto el resultado de disputas comerciales entre Argentina y Brasil, como del malestar que se produjo en Brasilia por dos iniciativas de dudosa naturaleza emanadas de Buenos Aires: la propuesta para que se adopte el dólar estadounidense como la moneda común de la agrupación regional y la solicitud de admisión a la OTAN presentada por la administración Menem.

Vale la pena mencionar las posiciones adoptadas por los dos gobiernos en este respecto. Mientras que el acceso de México al TLCN lo hace particularmente vulnerable a la presión de los Estados Unidos, el gobierno de Zedillo ha estado persiguiendo de manera activa una política de diversificación comercial, como demuestra el acuerdo alcanzado con la Unión Europea en 1998. Al mismo tiempo, participa activamente en cualquier iniciativa que contribuya a un perfil latinoamericano y caribeño autónomo, como el proceso de la Cumbre Iberoamericana y la recién concluida Cumbre de Río.

Chile, por su parte, abandonó rápidamente la idea de entrar al TLCN cuando se dio cuenta de que el Congreso de los Estados Unidos no le daría al presidente Clinton la autorización para negociar por la vía rápida, lo que complicaría enormemente cualquier negociación. El gobierno del presidente Frei está ahora trabajando en una estrategia MERCOSUR, algo que debería beneficiar a ambas partes.

Posiblemente el mejor ejemplo de desafío de América Latina y el Caribe a Washington, sea el de los gobiernos del CARICOM, los que categóricamente han insistido en una estrategia de acercamiento con La Habana seguida de enormes presiones por parte de los Estados Unidos. El resultado ha sido que, en contra de los deseos de los norteamericanos, a Cuba no sólo se le incluyó en la Asociación de Estados del Caribe; sino que también se le invitó como observadora en las negociaciones de Lomé con la Unión Europea. La presencia del presidente Fidel Castro de Cuba en la Cumbre del Cariforum en República Dominicana evidenció una vez más esta tendencia.

Al mismo tiempo, la región ha estado fortaleciendo sus relaciones con otros bloques y otros países. Los ejemplos pueden verse en los casos

de la Cumbre Iberoamericana, cuya novena edición se celebró en La Habana en noviembre, y las cumbres con la Unión Europea, que iniciaron este año en Río de Janeiro.

Sin embargo, cabe señalar a excepción del Sistema Económico Latinoamericano (SELA), América Latina y el Caribe aún no cuentan con un foro de consulta y cooperación que incluya a todos los países de la región y donde no estén presentes otros poderes. La Organización de Estados Americanos (OEA) excluye a Cuba, al igual que ha sucedido con la Cumbre de las Américas. Las Cumbres Iberoamericanas excluyen a los países de habla inglesa, francesa y holandesa. La única Cumbre donde han estado presentes todos los países de la región es la Cumbre de Río, con los 15 miembros de la Unión Europea.

Como se ha señalado antes, algún tipo de institucionalización es importante para el establecimiento de planes de integración efectivos. Algunas agrupaciones regionales han optado por una complicada y amplia disposición institucional, cuya eficacia ha sido cuestionada. Tal es el caso de la Comunidad Andina. Otros han optado por no tener ninguna institución, como en el caso del MERCOSUR. Entre estos dos extremos, hay todo tipo de arreglos. Hasta ahora, ninguna de estas instituciones puede señalarse como un ejemplo de eficiencia, con la posible excepción de la Secretaría del CARICOM y la Secretaría Permanente del SELA, que recientemente produjo una gran despliegue de interesantes y serios documentos sobre la integración regional.

Podría decirse, sin embargo, que la falta de una instancia institucional para ayudar al proceso de integración regional podría ser una de las causas de la actual crisis en el MERCOSUR.

La participación de diferentes sectores en las medidas de integración regional es una de las áreas donde ha habido pocos resultados. Existen varias instancias parlamentarias, como el PARLATINO, el PARLACEN, etcétera. Sin embargo, su influencia y utilidad aún está por verse. Desde la perspectiva de la sociedad civil, probablemente lo más eficaz haya sido el Foro de la Sociedad Civil del Gran Caribe y el Caribbean Policy Development Centre (CPDC) que se han empeñado en introducirse en el proceso de formulación de políticas de sus respectivas contrapartes gubernamentales (la Asociación de Estados del Caribe y CARICOM). Sin embargo, lo han hecho sin el apoyo adecuado por parte de los propios gobiernos. En el resto de la región, la participación de la sociedad civil se ha limitado a los grupos empresariales, los que han logrado un reconocimiento en el MERCOSUR, la Comunidad Andina y el G-3. (Podestá, 1998:75-100), (Lewis, 1998:35-54) y (Jelin, 1999:37-48).

EL REGIONALISMO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE EN LA ENCRUCIJADA

En el ámbito económico, lo que caracteriza a la mayoría de los planes de integración regional es lo que la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe ha llamado "regionalismo abierto", es decir, tratados de libre comercio que son compatibles con las regulaciones de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Muchos de ellos (ALADI, SICA, la Comunidad Andina, CARICOM y MERCOSUR) tienen como objetivo final el establecimiento de mercados comunes, lo cual entra en contradicción con la compatibilidad con la OMC. Alfredo Guerra-Borges argumenta que la aceptación pasiva del concepto de "regionalismo abierto" con todas sus implicaciones ha llevado a muchos de estos planes por el camino de una globalización de la regionalización, en lugar de la regionalización de la globalización, como debería ser el caso para sociedades que buscan un desarrollo autónomo sustentable. (Guerra-Borges, 1998:7-34).

La naturaleza de estos acuerdos ha estado profundamente influida por cambios de gobierno y por el hecho de que muchos de ellos no han coordinado sus políticas de integración con otras políticas públicas, económicas y de otra índole. El resultado es una evidente falta de coherencia y las crisis espontáneas que ocurren no pueden resolverlas los gobiernos involucrados, como es el caso de la actual disputa comercial entre Argentina y Brasil; la pelea entre Colombia y Venezuela por el transporte; y la "crisis bananera" entre CARICOM, América Central y la Comunidad Andina.

Al hacerle frente a estas crisis algunos gobiernos han demostrado una posición constructiva, como es el caso de Uruguay y Chile en el Sur, y República Dominicana en el Caribe. Leonel Fernández, presidente de este último país sugirió, por ejemplo, la creación de una "alianza estratégica" entre el Caribe y América Central para coordinar y resolver las disputas.

No debe caber ninguna duda, sin embargo, de que la actual crisis económica ha afectado de manera negativa el proceso de integración regional en el área, el que ha caído en un periodo de pesimismo en lo que concierne a sus perspectivas.

Aunque la mayoría de los gobiernos de América Latina y el Caribe proclaman su ansiedad sobre temas sociales tales como la pobreza y la desigualdad; y en algunos casos han incluido una dimensión social en sus planes de integración, son muy pocos los casos en los que se abordan estas preocupaciones adecuadamente. Además, rara vez los gobiernos en mención implementan las medidas en cuestión. El resultado es un déficit social aparente.

Algunos planes de integración regional, como la Comunidad

Andina, el MERCOSUR y la Asociación de Estados del Caribe, han puesto la integración cultural en sus agendas. Es importante recordar, como señala Inotai, que "comparado con el lejano Oriente o Europa, donde el regionalismo se basa en valores culturales e ideológicos compartidos; el regionalismo en el hemisferio occidental se caracteriza por un encuentro de dos sistemas de valores diferentes." (Hettne e Inotai, 1994:77). El choque entre los valores culturales hegemónicos de los EE.UU y las perspectivas educativas de América Latina y el Caribe serán un rasgo permanente de los procesos de integración en la región. Aunque en esta área ha habido menos fracasos y más esfuerzos, sigue siendo una dimensión donde es preciso un mayor esfuerzo.

CONCLUSIONES

La tendencia actual hacia la integración regional en América Latina y el Caribe está en una encrucijada. Por una parte, no cabe duda de que esta área es un escenario donde se está gestando la lucha por un "nuevo regionalismo". Por otra parte, dada la naturaleza unipolar del sistema estatal interamericano, donde los Estados Unidos ejercen un poder hegemónico claro, los gobiernos de la región han practicado el neoliberalismo con más entusiasmo que en cualquier otra parte del mundo.

La reciente política norteamericana hacia América Latina y el Caribe, con su énfasis en la Cumbre de las Américas y el proceso de negociación del TLCAN ha tenido una influencia negativa sobre esta contradicción, inclinando la balanza a favor de los esquemas de integración neoliberales. El resultado es que la mayoría de los procesos regionales, aunque se originaron en el deseo de los gobiernos de la región de alcanzar una mayor autonomía respecto de Washington e incrementar su poder de negociación en la economía mundial, ahora pasan por diferentes crisis. A esto habría que agregar la crisis financiera de 1998, que tuvo en América Latina y el Caribe uno de sus principales escenarios.

Así pues, es importante que (sin abandonar el proceso de negociación del TLCAN) los gobiernos de América Latina y el Caribe aclaren sus estrategias de integración regional con toda una gama de dimensiones que deberían incluir no sólo la creación de espacios económicos más amplios, sino también la incorporación de otras esferas de acción política, social y cultural en el proceso de integración. En este contexto, es extremadamente importante que la sociedad civil desempeñe un papel activo en el proceso de integración regional.

EL REGIONALISMO EN AMÉRICA LATINA
Y EL CARIBE EN LA ENCRUCIJADA

NOTAS

1. El concepto neobolivariano tiene sus raíces en el proyecto impulsado a principios del Siglo XIX por Simón Bolívar, uno de los "padres de la patria" de América Latina, para unir a todas las repúblicas de Hispanoamérica en una federación después de obtener la independencia de Madrid. Aunque algunos académicos latinoamericanos sugieren este título para definir los proyectos de integración que son autónomos de los Estados Unidos, debe recordarse que las actuales aspiraciones incluyen planes de integración regional en los que participan países que no son hispanoparlantes como Brasil y las antiguas colonias británicas, francesas y holandesas. Por lo tanto, el concepto podría ser un tanto problemático.
2. Aunque la mayoría de los científicos políticos incluyen a los grupos empresariales en su concepto de "sociedad civil", esta no es la perspectiva del autor de este artículo. El autor comparte las ideas básicas que presentan Francine Jacomé y Andrés Serbin en sus trabajos citados al final y materializados en el Foro de la Sociedad Civil del Gran Caribe.
3. Esta sección está basada en los intercambios que el autor ha tenido con especialistas latinoamericanos y caribeños dentro de dos programas académicos sobre integración regional: El Proyecto Académico para la Integración Regional promovido por la Asociación para la Unidad de Nuestra América (AUNA), La Habana, Cuba, y el Observatorio para la Integración del Caribe promovido por la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), Managua, Nicaragua. Se hace un reconocimiento especial al trabajo realizado por Socorro Ramírez (Universidad Nacional de Colombia), Andrés Serbin (Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos), Carlos Oliva (Asociación por la Unidad de Nuestra América, La Habana, Cuba), Jaime Preciado y Alberto Rocha (Universidad de Guadalajara, México), y Lourdes Regueiro y Hernán Yanes (Centro de Estudios sobre América, La Habana, Cuba).
4. Sistema de Integración Económica Centroamericana.

BIBLIOGRAFÍA

Banco Interamericano de Desarrollo. 1998. América Latina frente a la Desigualdad. Progreso Económico y Social en América Latina: Informe 1998-1999. Washington. Banco Interamericano de Desarrollo.

Batón Crespo, Enrique. 1995. "¿Cómo dar la palabra a los electores?" en Paddy Ashdown y otros, *¿Cómo pueden los electores de la UE hacer oír su voz?* Bruselas: The Philip Morris Institute for Public Policy Research.

- Begg, Iain y François Nectoux. 1995. "Social Protection and Economic Union", en *Journal of European Social Policy*, Vol. 5, No. 4.
- Borja, Arturo. 1996. "Los patrones históricos del continente americano y las limitaciones del realismo estructural", en Arturo Borja, Cuadalupe González y Brian J.R. Stevenson (co-editores), *Regionalismo y poder en América: los límites del neorealismo*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, pp. 69-94.
- Cumbre de las Américas. 1994. Declaración de Principios, en *Cuadernos de Nuestra América* Vol. XII, No. 24, julio-diciembre de 1995, La Habana: Centro de Estudios sobre América.
- Deininger, Klaus y Lyn Squire. 1996. "New Data Set: Measuring Income Inequality", en *The World Bank Economic Review*, Vol. 10, No. 3, septiembre 1996.
- Dougherty, James E. y Robert L. Pfaltzgraff Jr. 1993. *Teorías en pugna en las relaciones internacionales*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Estay Reyno, Jaime E. 1997. "La integración económica americana: encuadre general, balance y situación actual", en Jaime Preciado Coronado, Jaime Estay Reyno y John Saxe-Fernández. *América Latina en la posguerra fría: Tendencias y alternativas*, Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- Guzmán-Borges, Alfredo. 1998. "Critical and proactive reflections on open regionalism in Latin America", en *Pensamiento Propio, Nueva época*, No. 8, Año 3, octubre-diciembre 1998. Managua: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales.
- Haggard, Stephen. 1995. *Developing Nations and the Politics of Global Integration*. Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Hettne, Björn and András Inotai. 1994. *The New Regionalism: Implications for Global Development and International Security*. Helsinki: UNU World Institute for Development Economics Research (UNU/WIDER).
- Huffbauer, Gary Clyde and Jeffrey J. Schott (asistidos por Diana Clark). 1994. *Western Hemisphere Economic Integration*. Washington, D.C.: Institute for International Economics.
- Huntington, Samuel P. 1999. "The Lonely Superpower", en *Foreign Affairs*, marzo/abril 1999. Volumen 78, No. 2, pp. 35-49. New York: Council on Foreign Relations.
- Jácome, Francine y Andrés Serbin (eds.). 1998. *Sociedad civil e integración regional en el Gran Caribe*. Caracas: Nueva Sociedad/CRIES/INVESPI.
- Jaguaribe, Helio. 1998. "MERCOSUR y las alternativas al orden mundial", en Rojas Aravena.
- Jelin, Elizabeth. 1999. "Dialogues, understandings and misunderstandings: social movements in MERCOSUR", en *International Social Science Journal*, No. 159, marzo 1999. París: UNESCO.

EL REGIONALISMO EN AMÉRICA LATINA
Y EL CARIBE EN LA ENCRUCIJADA

- Judt, Tony. 1997. "The Social Question Redivivus", en *Foreign Affairs*. Vol. 76. No. 4, septiembre-octubre.
- Lewis, David E1998. "The hemispheric dynamics of integration", en *Pensamiento Propio*, Nueva época, No. 8, Año 3, octubre-diciembre 1998. Managua. Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales.
- Millet, Puz y Francisco Rojas Aravena. 1998. "Diplomacia de Cumbres: El multilateralismo emergente del siglo XXI", en Rojas Aravena.
- Milward, Alan S. 1992. *The European Rescue of the Nation State*, London: Routledge.
- Milward, Alan S. et al. (eds.) 1993. *The Frontier of National Sovereignty: History and theory 1945-1992*. London. Routledge.
- Milward, Alan S. 1995. "Allegiance. The Past and the Future", en *Journal of European Integration History*. Vol. 1, No. 1, Baden-Baden: NOMOS Verlagsgesellschaft.
- Moravcsik, Andrew .1998. *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. Ithaca, New York. Cornell University Press.
- Muñoz, Heraldo. 1996. *Política internacional de los nuevos tiempos*. Santiago de Chile. Editorial los Andes. (Series Temas de Hoy).
- Pastor, Robert A. 1992. *Whirlpool: U.S. Foreign Policy toward Latin America and the Caribbean*, Princeton, N.J. Princeton University Press.
- Podestá, Bruno. 1998. "Economic integration and the creation of a social forum: the European Union, the Andean Community and MERCOSUR", en *Pensamiento Propio*, Nueva época. No. 8, Año 3, octubre-diciembre 1998. Managua. Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales.
- Preciado Coronado, Jaime y Alberto Rocha Valencia (eds.). 1997. *América Latina: realidad, virtualidad y utopía de la integración*. Guadalajara. Universidad de Guadalajara
- Preciado Coronado, Jaime y Jorge Abel Rosales Saldaña (1997) "De Guadalajara a Miami: La contribución de las Cumbres Iberoamericanas y de las Américas al proceso de integración continental", en Preciado Coronado y Rocha Valencia.
- Ramírez, Socorro. 1997. "El grupo de los tres (G-3) ¿Proyecto neopanamericano o neobolivariano?", en Jaime Preciado Coronado y Alberto Rocha Valencia. *América Latina: Realidad, Virtualidad y Utopía de la integración*. Guadalajara. Universidad de Guadalajara.
- Reguero Bello y Lourdes Marta. 1997. "La integración latinoamericana: apuntes para un debate", en *Revista de Ciencias Sociales*. San Juan. Centro de

- Investigaciones Sociales de la Universidad de Puerto Rico, Recinto de Rio Piedras.
- Rhodes, Martin. 1996. A New Social Contract? Globalisation and Western European Welfare States, Firenze: Robert Schuman Centre, European University Institute, EUI Working Papers, RSC No. 96-43
- Rocha Valencia, Alberto. 1997. "América Latina: la gestión del Estado-región supranacional en la dinámica política de la integración regional y subregional", en Estudios Latinoamericanos, Nueva Época, Año IV, Núm. 7, enero-junio, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Rojas Aravena, Francisco. 1998. Globalización, América Latina y la Diplomacia de Cumbres, Santiago de Chile, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO - Chile).
- Rosenberg, Mark B. 1998. "Integración regional y globalización: del NAFTA al ALCA", en Rojas Aravena, 1998.
- Serbín, Andrés. 1997. "Globalización, déficit democrático y sociedad civil en los procesos de integración", en Pensamiento Propio, Managua, Nicaragua, Año I, Núm. 3, enero-abril, pp. 98-117.
- Tokatlán, Juan. 1994. "Componentes políticos de la integración", en Acosta Puertas, J. (editor), Integración, desarrollo económico y competitividad, Bogotá, Centro Regional de Estudios del Tercer Mundo (CRESET).
- Weiler, J.H.H. 1995. Europe After Maastricht • Do the New Clothes Have an Emperor?, Harvard Jean Monnet Working Paper 12/95, Cambridge, Harvard Law School, Jean Monnet Chair.
- Winters, L. Alan. 1997. What Can European Experience Teach Developing Countries About Integration?, Washington D.C. Integration and Regional Programs Department, Inter-American Development Bank, (Working Paper Series 215).

"Reconstrucción y desarrollo de Centroamérica post Mitch"

**ENFOQUE ESTRÁTÉGICO CENTROAMERICANO SOBRE
RECONSTRUCCIÓN Y TRANSFORMACIÓN DESDE
LA SOCIEDAD CIVIL ORGANIZADA NACIONAL Y REGIONALMENTE**



CRIES

Coordinador investigadores: *Patrick Dumazert*

Fondo de Reconstrucción de Centroamérica *Néstor Avendaño*

Desarrollo rural ante el Mitch en América Central *Eduardo Bausmeier*

Propuesta de la sociedad civil para la reconstrucción de Centroamérica
Sector infraestructura *Pablo Vijil Yeaza*

Propuesta de la sociedad civil para la reconstrucción de Centroamérica
Sector vivienda *Ernesto Vijil Yeaza
Pablo Vijil Yeaza*

Reconstrucción y desarrollo de la Centroamérica post Mitch
Sector salud *Jaime Espinosa E.*

Reconstrucción y desarrollo de la Centroamérica post Mitch
Transparencia y auditoría social *Factor Méndez D.*

Propuestas de estrategia para una sociedad civil fortalecida en su capacidad propositiva *Ernesto Guadamuz L.
y Hernando Monge C.*

La situación ambiental centroamericana y el huracán Mitch *Rubén Pasos*

Modernización del estado y construcción del espacio local en Centroamérica *Manuel Ortega Hege*

Propuestas para fomentar la dinámica comercial regional *Hugo Molina
Alfonso Coitía*

Propuesta para reducir la vulnerabilidad, prevenir y manejar los riesgos a desastres en la Centroamérica post Mitch *Mario Lungo
NATAL*

Para ordenar, por favor enviar US\$ 30 más gastos de envío (US\$ 5 Centroamérica, US\$ 10 el resto del mundo) a:
*To order, please send US\$ 30 plus shipping costs
(US\$ 5 Central America, US\$ 10 rest of the world) to:*

CRIES / Pensamiento Propio:
Apartado Postal 3516,
Managua, Nicaragua



Hijos de Bolívar y Garvey*

NORMAN GIRVAN

CONTEXTO

Nos reunimos hoy en la histórica península de Yucatán, cuna de la civilización Maya que hace mil cien años sorprendió a Mesoamérica con sus brillantes logros en la arquitectura y la construcción, en las matemáticas y la escritura, en la joyería y la cerámica. Hoy, esta península se encuentra en la esquina noreste de la región que hemos adoptado como nuestro marco de referencia y compromiso.

Esta reunión es a su vez parte de un mundo más amplio, un mundo de cambio trascendental. Un mundo en el cual la tecnología y en especial la Internet ha eliminado virtualmente el significado de la distancia física en la comunicación. Un mundo donde ha nacido una autoridad económica supranacional: en la Organización Mundial del Comercio (OMC). Una nueva ronda de negociaciones en la OMC se ha programado para comenzar el mes próximo.

* Discurso de Apertura Tercer Foro de la Sociedad Civil del Gran Caribe
Quintana Roo, México, Octubre 7, 1999

Es un mundo donde la relevancia y viabilidad continuadas del Estado-Nación están cuestionándose, especialmente en el caso de los estados pequeños y vulnerables como los nuestros. Un mundo en el cual el cambio climatológico mundial está exponiendo a nuestros países a desastres naturales de creciente frecuencia e intensidad, donde globalmente hay pobreza persistente y creciente desigualdad; un mundo donde el conflicto violento sigue brotando, tanto en el interior como entre naciones.

GLOBALIZACIÓN

Tal vez lo más significativo es que se trata de un mundo de creciente escepticismo y malestar sobre los presuntos beneficios de la globalización. Cada vez más se plantea la pregunta: ¿globalización tal vez, pero con qué medios y con qué propósito?

El tema del informe de este año del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo es sintomático: "Globalización con un rostro humano." El informe es muy crítico de una globalización guiada exclusivamente por las necesidades del mercado y el afán de lucro. Algunos ejemplos reveladores que provee son:

- La riqueza combinada de los tres máximos multimillonarios del mundo excede el ingreso anual per cápita de los 600 millones de personas en los países menos desarrollados.
- La concentración de la riqueza está creciendo, ya que las 200 personas más ricas del mundo duplicaron sus fortunas en los cuatro años que antecedieron al 98, mientras que los ingresos de las personas más pobres del mundo apenas crecieron.
- La brecha entre los ingresos de la quinta parte de la humanidad que vive en los países más ricos del mundo y la quinta que vive en los países más pobres fue de 74 a 1 en 1997, un aumento de 60 a 1 en 1990 y de 30 a 1 en 1960.
- Casi una cuarta parte de los 4500 millones de personas en el mundo en desarrollo todavía no tienen acceso a algunas de las opciones mínimas de vida: sobrevivencia sobre los 40 años de edad, acceso al conocimiento y a los servicios públicos y privados. 1300 millones de personas en el mundo tienen menos ingresos que el equivalente a un dólar por día.

El informe plantea persuasivamente que el mercado global debe so-

meterse a las reglas del gobierno humanitario nacional e internacional para proteger mejor los intereses de los derechos humanos, la equidad, la inclusión social, la seguridad humana, la sostenibilidad y el desarrollo.

Este es el contexto del surgimiento de la sociedad civil como actores activos en las causas internacionales. Ejemplos recientes de ello son la campaña en torno al Acuerdo Multilateral sobre Inversiones (MAT), la Campaña del Jubileo para aliviar la deuda de los países más pobres del mundo, la campaña de "50 years is enough" (50 años es suficiente) relativas al Banco Mundial y el FMI; la campaña en torno a la modificación genética de los alimentos y la campaña dirigida a la nueva ronda de negociaciones de la Organización Mundial del Comercio (WTO).

Las tareas ante las organizaciones de la Sociedad Civil del Gran Caribe serán condicionadas por estos desarrollos globales, mediadas por las realidades específicas de nuestra propia situación y guiadas por los intereses de la gente y las comunidades de base de nuestras sociedades.

DIVERSIDAD

Hoy quiero abordar las realidades específicas de nuestra situación, centrándolo en la diversidad de nuestra región, así como en las características que compartimos.

Al hablar de nuestra diversidad, no quiero ser mal interpretado. Mi intención no es promover el divisionismo, sino la comprensión. A través de los años, en mi labor con la cooperación regional, me he dado cuenta de que la cooperación exitosa depende de la mutua comprensión. Esto implica reconocer que la diversidad de experiencias y perspectivas son las bases para la negociación de las diferencias y el desarrollo de la confianza.

EL MILENIO

Podría ser útil tomar como punto de partida las próximas celebraciones del fin de milenio y plantear las preguntas: ¿Qué se está celebrando? ¿Por quiénes? ¿Por qué? ¿Qué significa este evento para nosotros?

A menudo se pasa por alto que el significado de este evento deriva del calendario cristiano, en sí mismo una invención occidental. Es una idea interesante que si la llegada del segundo milenio Anno Domini hace mil años fue tan siquiera observada, hubiera sido celebrada solo por una minoría de la población humana que vivía en el Mediterráneo y Europa Occidental la cual estaba sometida a la influencia de la iglesia romana. ¡Seguramente no fue significativo para los mayas, cuyo calendario aho-

ra se reconoce tan preciso o más que el que estamos usando!

La globalización del calendario cristiano en el transcurso del segundo milenio de AD fue sólo una expresión del auge del Occidente a una posición de dominio global. Este auge fue probablemente el desarrollo más influyente por sí solo en la sociedad humana desde entonces.

Relacionada con esto también hubo otros dos desarrollos de trascendental importancia. Uno fue el surgimiento del capitalismo y su difusión hacia todos los confines del mundo como la forma dominante de organización de la actividad humana. El otro fue una revolución científica y tecnológica que, lejos de ser un solo evento, se ha convertido en una característica permanente de nuestra existencia.

Esto es lo que el mundo Eurocentrónico, en esencia, estará celebrando: su escape de las épocas oscuras, su dominio sobre el mundo material y su arrogación de una misión global.

Se puede perdonar a los que hemos sido más los objetos que los sujetos de la historia del segundo milenio, si lo vemos desde una óptica un tanto distinta. Recordemos que estos desarrollos están asociados a la conquista de América y a las muertes subsiguientes de decenas de millones de la población nativa; con el surgimiento del capitalismo comercial y el tráfico resultante de millones de personas del continente africano a lo largo de tres siglos, con la división colonial de África y buena parte de Asia en el siglo XIX, y con la más reciente historia de servidumbre e inmigración.

Esta experiencia es la que nos ha dejado un legado de diversidad: en la política y el lenguaje, en la etnicidad y la cultura, en el desarrollo económico y social. Es un panorama en el cual, aunque nuestra Región ha sido un participante principal y ha aportado al auge de Occidente, todavía no ha podido disfrutar de los beneficios, de los enormes avances materiales y tecnológicos que han ocurrido en los últimos quinientos años.

LENGUA

Las diferencias de idioma son el aspecto de nuestra diversidad que probablemente más sentimos. Hay por lo menos seis idiomas oficiales: español, inglés, francés, holandés, creole haitiano y el papiamento de las Antillas Neerlandesas. Aunque el español es para muchos la lengua mayoritaria en términos de población, sin embargo, dos tercios de las 37 entidades políticas en la cuenca del Caribe no son hispano-hablantes.

El lenguaje trasciende la simple comunicación, es un portador de cultura y de una visión del mundo. Como resultado, las poblaciones

caribeñas han tendido a interiorizar las preconcepciones y los prejuicios de la zona lingüística a la que fue anexada, complicando el problema de establecer la comprensión y la confianza entre estas zonas. Por ejemplo, en la Jamaica colonial en la que yo crecí, pensábamos que los hispanohablantes eran locuaces, temperamentales y polémicos. Las sociedades latinoamericanas eran concebidas como naturalmente propensas a las dictaduras militares, en contraste con la cultura política "democrática" anglosajona. Estos son estereotipos típicamente anglosajones portadores de presunciones innatas sobre la superioridad de una cultura sobre otras. Fueron transmitidas a nosotros, los súbditos coloniales, a través del sistema educativo colonial el mismo que nos enseñó sobre el "atraso" de las culturas africana y asiática de las cuales nuestros antepasados habían sido "rescatados".

Me imagino que hay "contra-estereotipos" sobre los angloparlantes de parte de los hispano y franco-hablantes y los que hablan holandés.

Un resultado curioso de esta situación es que la gente más educada es a menudo aquella en quien los prejuicios culturales son más fuertes. Esto contrasta con las actitudes más bien realistas de la gente común, que aprende las lenguas extranjeras como parte de su estudio de destrezas para su sobrevivencia.

Hace poco estuve en la isla de St. Maarten, que es mitad francesa y mitad holandesa, y que tiene mucha población de caribeños angloparlantes que llegan de las islas vecinas. Mi anfitrión me contó que su propia madre nunca había ido a la escuela pero habla más idiomas que él: español porque nació en la República Dominicana; francés porque vive en el lado francés de la Isla; papiamento y holandés porque tiene negocios frecuentes en el lado holandés e inglés porque dice que "es su lengua nativa".

Así que la experiencia de la gente común de la región –trabajadores migrantes y pequeños comerciantes y otros como ellos– muestran que el lenguaje no es una barrera insuperable para la cooperación regional.

ETNICIDAD Y CULTURA

Permitanme pasar a la dimensión étnica y cultural. Desde esta perspectiva, el Gran Caribe es probablemente una de las regiones más diversas en el mundo. Las corrientes básicas incluyen a los americanos nativos y amerindios, a los europeos, mayormente hispanos, a los africanos y a los asiáticos mayormente indios, todas produciendo una gama de culturas mestizas o criollas con variados grados de integración.

Debemos tener presente que cada grupo trajo su propio equipaje cultural y participó en el sistema productivo colonial y postcolonial de un modo particular, y desarrolló por tanto una perspectiva que tiene características en común con la de los demás y características exclusivas de su propia experiencia.

Viniendo de Jamaica, la experiencia afrocaribeña es obviamente aquella que me resulta más familiar. Lo que es único acerca de esto es que el tipo de esclavitud a la que fue sometido el africano procuraba despojarlo sistemáticamente de su lengua y sus costumbres. La idea era minimizar el riesgo de resistencia y rebelión y asegurar una fuerza laboral sumisa.

En las plantaciones de esclavos de las West Indies usar un lenguaje africano o practicar una religión africana era un crimen que provocaba un fuerte castigo físico o algo peor. La denigración de lo africano alcanzaba hasta los detalles de los rasgos físicos incluyendo el color de la piel y las características de la boca, nariz y cabello. En Jamaica y otras islas del Caribe todavía hablamos de pelo "bueno" o "malo" y otras características medidas por la escala del ideal europeo deseado.

Aún ahora es muy difícil para una mujer fenotípicamente negra ganar el concurso de belleza "Señorita Jamaica" a pesar de que el 80 % de la población es genotípicamente negra y el 98% es de ascendencia africana. Me imagino que habrá situaciones análogas en otros países donde hay grandes poblaciones de origen no-europeo en las que, sin embargo, domina el ideal de belleza nórdico.

Después de la abolición formal de la esclavitud en el siglo XIX, se mantuvo el mito de la inferioridad negra y la persona afrocaribeña fue sometida a varias formas de discriminación y racismo institucionalizado. Este fue el caso en todas las sociedades del nuevo mundo con una población significativa de origen africano, no obstante fueran hispanófona, anglófona, francófona u holandesa. El resultado de esta experiencia histórica es que para los pueblos caribeños de ascendencia africana, la etnicidad es central para la identidad, esto es cómo se perciben ellos y cómo son percibidos por los otros.

La etnicidad a menudo supera la nacionalidad para definir la identidad. Un ejemplo puntual es el atractivo del movimiento "Garveyista" en muchos lugares del Gran Caribe en la primera mitad del siglo XX. Marcus Garvey fue un negro jamaiquino que organizó la "Universal Negro Improvement Association" en las décadas 10 hasta 30 del siglo. La UNIA se dedicó al autorreconocimiento y dignificación del negro, a la eliminación de la discriminación racial contra los negros y a la libera-

ción del continente africano del dominio colonial.

El movimiento Garveyista logró una filiación significativa en las sociedades hispanófonas de Centroamérica, las islas del Caribe y Estados Unidos de América, así como en su sede original en el Caribe anglófono. Aún hoy el Garveyismo permanece como una corriente fuerte de ideología antihegemónica en el Caribe anglófono africano, Estados Unidos de América y la diáspora africana.

Tengo curiosidad sobre hasta qué punto el Garveyismo tiene una contraparte en los movimientos indígenas Panaborígenes dentro de la Región y el hemisferio. Lo que me parece claro es la corriente contraria de nacionalismo hispanoamericano representado claramente por los grandes revolucionarios latinoamericanos Simón Bolívar y José Martí. Mi entendimiento es que esta corriente ha sido más multiétnica y culturalmente inclusiva, que guiada por un concepto de pureza racial. Dos experiencias recientes me aclararon esto de una manera impactante.

La primera de éstas ocurrió durante el encuentro internacional sobre la globalización en La Habana. Un orador argentino había propuesto la alianza de estados sudamericanos con la Unión Europea para contrarrestar la influencia de Estados Unidos de América. El presidente Castro tomó el micrófono e insistió que la integración latinoamericana no podía incluir sólo a Sudamérica, tenía que incluir a Centroamérica y las islas del Caribe. Habló con gran sentimiento sobre la situación de los pequeños estados insulares del caribe anglófono. Registré con satisfacción su declaración de que "los pueblos caribeños de ascendencia africana son parte de NUESTRA AMÉRICA, veímos sus rostros en los rostros de nuestra propia gente cubana que fueron traídos aquí como esclavos".

Sus palabras provocaron un fuerte aplauso de la numerosa audiencia, formada mayormente por hispanoamericanos y me llevaron a felicitarlo personalmente. Sólo después descubrí sus raíces en el pensamiento de José Martí y aún antes, de Simón Bolívar.

El segundo incidente ocurrió durante una visita reciente a Jamaica por el presidente Hugo Chávez de Venezuela. El presidente Chávez habló sobre Bolívar y Garvey, héroes nacionales de los respectivos dos países y los diferentes grupos étnicos que componen la familia latinoamericana. A modo de ilustración comentó "Si me pusiera una peluca con una trenza bajando por mi espalda, sería indio; si me dejara crecer el pelo, sería negro y también sería blanco si ..., así es que soy un verdadero latinoamericano". Me impresioné dramáticamente cuando presentó la visión Bolivariana al mismo tiempo que afirmó la existencia de un lazo étnico entre Venezuela y Jamaica.

TAMAÑO

Pasemos ahora a un aspecto de la diversidad que a menudo se pasa por alto, el del tamaño. Es notable que haya 22 entidades políticas en el Caribe con menos de un millón de habitantes, 11 de las cuales son Estados Independientes. Todas en el Caribe Insular, incluyendo los países miembros de la CARICOM en el Continente.

En el otro extremo está México, que con sus 90 millones tiene el 42% de la población de toda la Cuenca del Caribe; Colombia con sus 36 millones tiene más población que todos los Estados del Istmo y más o menos la misma que todas las Islas juntas. Los 22 millones de Venezuela son más del triple que la población de los 14 miembros de la CARICOM.

Entre esos dos extremos hay un grupo de doce países, principalmente los Estados Istmicos y las Islas de las Antillas Mayores, con poblaciones que fluctúan entre uno y once millones.

La pequeñez acarrea la connotación de mayor vulnerabilidad, particularmente frente a los desastres naturales y los choques externos. Ante el efecto de los huracanes "Mitch", "Hugo" y "Gilbert" y el Volcán de la Soufrière en Montserrat, este punto no requiere mayor explicación.

La vulnerabilidad es una de las más notables características que comparten los Estados Centroamericanos con las Islas del Caribe. Es también imposible comprender la profundidad del sentimiento de los pequeños Estados Insulares del Caribe Oriental, en torno al tratamiento de sus exportaciones de banano a la Unión Europea, sin hacer referencia a esta vulnerabilidad. El hecho sencillo es que las economías de Dominica, San Vicente y Santa Lucía resultarían devastadas si fueran forzadas a competir con las exportaciones más baratas de Centro y Sudamérica y decenas de miles de pequeños campesinos bananeros resultarían desplazados. Lamentablemente esta disputa ha enfrentado a los pequeños Estados de las dos Sub-regiones. Hace falta encontrar algún terreno común, basado en los intereses de los productores directos y sus comunidades.

RELACIONES COMERCIALES

Esto me lleva al tema fundamental de las relaciones comerciales. En general, los países del Caribe anglófono, tienen un interés vital en preservar la relación comercial privilegiada con la Unión Europea, que disfrutan bajo una serie de acuerdos conocidos como la Convención de Lome. En esto se les unen Surinam, Haití y la República Dominicana, los cuales ven el acuerdo de Lome como una manera de asegurar ayuda para el desarrollo y que junto a los Estados anglófonos integran el grupo

de países del CARIFORUM.

Algunos países anglofonos, también tienen exportaciones significativas al mercado estadounidense y tienen por lo tanto un fuerte interés en la paridad con el Tratado Norteamericano de Libre Comercio (NAFTA) y en las negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Centroamérica, por su parte también tiene un fuerte interés en conseguir acceso libre al mercado mexicano, un asunto que no está por el momento en la agenda del CARIFORUM.

La próxima reunión en Seattle de la Organización Mundial del Comercio (WTO) ha asumido un significado que abarca las dos subregiones. Aparte de los requerimientos de las reglas mismas de la WTO, tanto los arreglos post Lomé con la U.E. y los términos del acuerdo del ALCA, tendrán que ser compatibles con las reglas de la WTO.

Los países de Centroamérica y del CARIFORUM tienen un interés común en que se acepte el principio del tratado de la WTO, del "tratamiento especial y diferenciado" a las economías pequeñas y vulnerables en la aplicación de las reglas de liberalización comercial. Tienen un interés común aún más amplio con los demás países en desarrollo en pressionar para una revisión completa de la ejecución del acuerdo de la WTO y de la distribución de sus beneficios antes de que nuevos asuntos del mundo desarrollado se inserten en la negociación.

Bajo el punto de vista de un plazo más largo es generalmente aceptado que los acuerdos preferenciales de comercio tales como Lomé y la iniciativa de la Cuenca del Caribe serán eliminados poco a poco en el empuje hacia una liberalización comercial mundial. Esto unirá los intereses de Centroamérica y los Estados Insulares del Caribe en procurar asegurarse de que las circunstancias de los países pequeños sean tomadas en cuenta en el orden comercial que se está formando. La Sociedad Civil tendrá que monitorear muy de cerca el proceso de la WTO para determinar su impacto potencial en los diversos grupos de la población y las respuestas necesarias.

DESARROLLO

El último aspecto de la diversidad al que voy a referirme son los niveles de desarrollo. La Región incluye uno de los países más ricos del mundo: las Islas Caimán –apenas unos 500 km. al este de Yucatán– con un ingreso per cápita más o menos igual que el de Estados Unidos. Menos de 1000 km. al este de las Islas Caimán está uno de los países más pobres del mundo: Haití con una centésima parte del ingreso de las Islas Caimán.

En cierto sentido, esto establece un patrón para toda la Región. Los estados no independientes y algunos de los Estados Insulares más pequeños tienen generalmente ingresos per cápita alrededor de cinco mil dólares. Estos países relativamente privilegiados tienen solo una pequeña proporción de la población regional. Los países del Grupo de los 3, con el grueso de la población, Costa Rica y Panamá tienen ingresos per cápita entre 2000 y 3,500 dólares. Esto es más o menos el promedio regional. Bajo esto están los Estados Insulares de las Antillas Mayores, el resto de Centroamérica y los países continentales de la CARICOM.

Los niveles de desarrollo humano muestran un patrón similar. Algunos países, sin embargo, muestran un gran avance en el desarrollo humano, en comparación con su desarrollo económico: Cuba, Dominica, Granada, Costa Rica y Barbados.

POBREZA

Ahora llegamos a la característica que la mayor parte de los países comparten: la pobreza. Basados en los estudios de la línea de la pobreza nacional, hay 17 países, con la mayor parte de la población regional, en los cuales entre una quinta y dos terceras partes de su población nacional vive en la pobreza absoluta.

La incidencia más alta es en Centroamérica, excepto en Costa Rica y Guyana, donde más de la mitad de la población está oficialmente clasificada como pobre. México, Venezuela y Jamaica tienen más o menos una tercera parte de su población viviendo en la pobreza.

Un estimado crudo es que el 35% de la población de los Estados Independientes de la Región es pobre, lo que equivale a unos 75 millones en una población de 212 millones.

La pobreza, la exclusión social y la inseguridad económica son características comunes de la realidad cotidiana de muchos de los pueblos de nuestra Región. Al combinarse con las capacidades de muchos Estados debilitadas por los programas de ajuste estructural y la crisis fiscal; los efectos perniciosos del narcotráfico y el contrabando de armas. Todo esto puede ser un cóctel peligroso.

En una ponencia preparada para la UNESCO hace algún tiempo, sugerí que los países del Caribe Insular podrían clasificarse como "sociedades en riesgo". El riesgo de la marginalización de la economía mundial, de la fragmentación política y social, de la erosión continua de la capacidad de darle forma a nuestro propio desarrollo. Este es el escenario que debe constituir los principales puntos de referencia para la acción de la sociedad civil.

EL ROL DE LA SOCIEDAD CIVIL

Permítanme volver al informe de desarrollo humano para 1999 de la UNDP: "Globalización con un rostro humano". El informe puede leerse como un llamado a reformar el capitalismo global descontrolado por medio de un sistema de administración social del mercado. En este sistema dos de los principales actores deben ser un estado capaz y proactivo, y una sociedad civil activa.

Los terrenos de acción comienzan al nivel local y de comunidad y se mueven hasta los niveles nacional y regional y finalmente al espacio global. La acción debe construirse de abajo para arriba en lugar de arriba hacia abajo. La acción local debe estar entraizada en la comunidad y así mismo hasta el nivel global.

Las organizaciones de la sociedad civil también necesitan encontrar el balance adecuado entre el cabildeo a nivel nacional e internacional de una parte y, de la otra, la organización para el empoderamiento de los pobres y los socialmente excluidos. Procurar el cabildeo a costa del empoderamiento significaría la ausencia de una base doméstica. Procurar el empoderamiento a costa del cabildeo conlleva el riesgo de la irrelevancia. Un balance entre las dos estrategias requiere una planificación cuidadosa.

Finalmente, falta la atención entre la realidad de la diversidad y el imperativo de la cooperación. Esto vendrá como resultado de esfuerzos sostenidos para entender las realidades, la historia, y la cultura locales y para integrarlas en una visión ampliada regional y local.

HIJOS DE BOLÍVAR Y GARVEY

Hace mil años, justo cuando la civilización maya había pasado su cúspide, ¿quién habría previsto que se integraría a los descendientes de los que llegaron a Alaska desde Asia miles de años antes, con los más recientes transplantes de Europa, África y Asia? Hoy somos ocupantes conjuntos de esta cuenca del Caribe, fracturados por las cicatrices de la experiencia colonial, pero alzándonos ante el reto de la cooperación regional.

Los hijos de Moctezuma y de Cuauhtémoc, de Simón Bolívar y de José Martí, uniremos nuestras manos con los hijos Quau, Kofi y otros combatientes africanos por la libertad., con los hijos de Marcus Garvey, Walter Rodney, Maurice Bishop y Cheddi Jagan, uniremos las manos en la empresa común de trascender las barreras que la historia nos ha impuesto y de crear sociedades cohesionadas y una comunidad regional cohesionada, donde ninguna de éstas existía antes. Impongámonos esta meta.

H O M I N E S

REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES

EXPERIMENTOS GENOCIDAS EN PUERTO RICO, JOSÉ MANUEL TORRES SANTIAGO /
MICRO HISTORIA AZUCARERA EN PUERTO RICO, PEDRO PABLO RODRÍGUEZ / DESARROLLO
ECONÓMICO, CAMBIO AMBIENTAL Y CÓLERA MÓRBIDO EN EL PUERTO RICO DEL SIGLO XIX,
RICARDO CUÑAS MADERA / MÉXICO Y EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO, DIETER BORIS /
PUERTO RICO COMO MIEMBRO DEL NAFTA, ALINE FRAMBES-BUXEDA / LA REESTRUCTURACIÓN
DE LA ECONOMÍA ARGENTINA EN NUEVAS CONDICIONES POLÍTICAS (1989-1992), JORGE
SCHVARZER / LA CULTURA POPULAR BIEN PENSADA, MIRKO LAUER / JULIA DE BURGOS Y
YOSHINOAKKO: LA COMPARACIÓN DE DOS POETAS PRECURSORAS DE LA LIBERACIÓN
DE LA MUJER EN PUERTO RICO Y EN JAPÓN, SHIGAKI YOSHIKO.

TARIFA DE SUSCRIPCIONES:

Puerto Rico / US\$ 15 El Caribe, EEUU, Centroamérica / US\$ 22
Suramérica, Europa, África, Asia / US\$ 25 Muestra un ejemplar / US\$ 8

Dra. Aline Frambes-Buxeda, Directora
Revista Homines
Universidad Interamericana de Puerto Rico
Apartado Postal 191293
Hato Rey, Puerto Rico 00919



Declaración de Cancún

TERCER FORO DE LA SOCIEDAD CIVIL
DEL GRAN CARIBE

Reunidos en la ciudad de Cancún los días 7, 8 y 9 de octubre, las organizaciones abajo firmantes, manifestamos lo siguiente:

1. Considerando los avances de los procesos de globalización y regionalización que afectan a los pueblos del Gran Caribe y los impactos que éstos generan sobre la situación de diversos sectores de la sociedad civil regional, tales como la exclusión social, el desempleo y la pobreza; los impedimentos a la plena participación ciudadana y la ausencia de políticas coordinadas orientadas a promover un desarrollo regional sostenible en lo ambiental y en lo social, equitativo, participativo y no excluyente, concluimos en el compromiso de:
2. Fortalecer y ampliar el desarrollo del Foro Permanente de la Sociedad Civil del Gran Caribe, a través de una serie de iniciativas relacionadas con la activa participación de la sociedad civil regional en

el campo de una integración centrada en el desarrollo y no reducida a las negociaciones comerciales entre los países de la región; de un desarrollo integral y solidario; de una profundización de la gobernabilidad democrática con particular énfasis en la consolidación y el desarrollo de marcos legales y del respeto pleno a los derechos humanos; de la equidad de género y étnica; de la creación de una cultura que promueva el respeto por la infancia; de la preservación del medio ambiente de la región y del desarrollo de una educación ambiental- del impulso a la coordinación de políticas educativas y científicas que beneficien a la población del Gran Caribe; de la promoción de iniciativas tendientes a facilitar el flujo de personas y la plena ocupación en la región; y de la construcción de una identidad regional basada en una cultura de la integración equitativa, participativa y plural que valore la diversidad étnica, lingüística y cultural del Gran Caribe, en el marco del

desarrollo de redes y estrategias de comunicación horizontal que posibiliten y amplíen la difusión, circulación y socialización de estas ideas y valores. Para la realización de estos objetivos nos comprometemos a la consolidación y desarrollo de las comisiones de trabajo existentes en el seno del Foro y a la creación de nuevas comisiones y a su articulación de manera de generar un trabajo continuo y permanente de enriquecimiento de las posiciones del Foro de la Sociedad Civil del Gran Caribe frente a los temas de una agenda social regional.

3. Propiciar una evaluación y un seguimiento permanentes de las diferentes modalidades y mecanismos de participación de las organizaciones y redes miembros del Foro en el proceso de integración, tanto en los niveles nacionales, como subregionales, regionales y hemisférico, y en las diferentes actividades e iniciativas promovidas por el Foro, con el propósito de garantizar una activa participación de las organizaciones locales y nacionales en el proceso de integración regional. A este fin, el Foro propiciará e impulsará diversas modalidades de capacitación y de difusión entre las organizaciones sociales de la región, a través de la creación y del impulso de redes de comunicación horizontal.

4. Promover el desarrollo de alianzas estratégicas y de vínculos institucionales con diversas redes de organizaciones sociales, ambientales, de género, laborales, étnicas y de experiencias de economías solidarias, con el objetivo de impulsar un amplio movimiento de la sociedad civil en torno a la superación del déficit social y democrático

que caracteriza a los procesos de integración. En este marco, nos comprometemos a preparar y aprobar una Carta Social del Gran Caribe para ser promovida con otras organizaciones y redes de la sociedad civil a nivel nacional, regional y hemisférico; con los gobiernos y los organismos intergubernamentales de la región, y con los actores económicos que se comprometan con ella.

5. A los efectos de promover estas iniciativas, nos comprometemos a impulsar una profundización de la participación de la sociedad civil regional en los diversos organismos regionales y hemisféricos. En este sentido, junto con el compromiso de incrementar nuestra presencia y participación en la Asociación de Estados del Caribe (AEC) y nuestro aporte al trabajo de sus Comisiones, asumimos el compromiso de incidir y participar, directamente o a través de alianzas con otras organizaciones, en la profundización de la presencia e influencia de la sociedad civil en la toma de decisiones de diversos organismos y ámbitos intergubernamentales, tales como la Organización Mundial del Comercio (OMC), el proceso de negociación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Unión Europea (UE), particularmente en lo referido a los temas de una agenda social.

6. A los efectos de dar cumplimiento a estos compromisos, asumimos, asimismo, nuestra disposición a monitorear y evaluar el seguimiento de los mismos para el próximo Foro de la Sociedad Civil del Gran Caribe.



Control civil y fuerzas armadas en las nuevas democracias latinoamericanas

Rut Diamint, editora (1999) *Control civil y fuerzas armadas en las nuevas democracias latinoamericanas*, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano / Universidad Torcuato Di Tella.

Las Fuerzas Armadas latinoamericanas han tenido a través de la historia y particularmente en las últimas décadas, un indudable papel político que no ha sido suficiente estímulo para que las ciencias sociales realicen un adecuado estudio de sus implicaciones y efectos. Este libro "Control Civil y Fuerzas Armadas en las Nuevas Democracias Latinoamericanas", editado por Rut Diamint con el apoyo de la Universidad Torcuato Di Tella de Argentina, se propone con éxito asumir esa falencia, revisando la agenda de seguridad y defensa y las formas que ha adquirido el control

civil sobre las instituciones armadas en las nuevas democracias del continente.

El tema de la seguridad en América Latina ha sido dejado en forma exclusiva en manos de las Fuerzas Armadas. Los partidos políticos, los movimientos sociales y otras organizaciones de la sociedad civil, no le dieron la importancia requerida al concepto de seguridad que surgió después de la Segunda Guerra Mundial, que dio origen al mundo bipolar y la guerra fría. Hablar de defensa nacional y seguridad no es lo mismo. Mientras el diseño de una política de defensa debe ser asumida por la sociedad a través de las instituciones encargadas de ello para que las Fuerzas Armadas se responsabilicen por su instrumentación, el concepto de seguridad abarca extensas áreas de la sociedad que

cubren el accionar del Estado y de las instancias sociales y políticas que se implementan en ese sentido.

Este libro plantea que los procesos democratizadores en el continente no han resuelto de manera automática estos problemas, lo cual se transforma en el objeto principal de investigación de esta obra, toda vez que en el momento actual se observan elementos que permiten hablar de un proceso simultáneo de cambio y continuidad al establecer comparaciones con períodos precedentes. Parten para ello de un contexto internacional diferente que se manifiesta por el fin de la guerra fría y con ello la desaparición del enemigo ideológico interno, una indefinición de los futuros escenarios de conflicto así como del hecho que las sociedades son más inseguras, lo cual afecta las misiones de las Fuerzas Armadas. Al finalizar la década de los 80 y comienzos de los 90, cuando cobraba fuerza la consolidación de los procesos democráticos en América Latina, el influyente grupo de Santa Fe formado por expertos en seguridad con sede en la ciudad californiana del mismo, —nombre que tuvo gran influencia sobre la adopción de políticas de seguridad y defensa de Estados Unidos hacia nuestro continente— planteaba que “Los problemas de terrorismo, los insurgentes, las drogas y la emigración/inmigración son identificados como factores desestabilizadores que contribuyen al carácter volátil y a la falta de seguridad de los regímenes democráticos latinoamericanos, y que a nosotros nos afectan en mayor o menor medida en

nuestro país”. (Santa Fe II, 1990).

De esa manera y a pesar que la guerra fría llegaba a su fin, los intereses de defensa y el blindaje de América Latina continuaban encadenados a los lineamientos de Estados Unidos. La tarea de los gobiernos democráticos en ese contexto, se debía encaminar a garantizar la supremacía civil entendida como la responsabilidad de un gobierno democrático para definir la doctrina militar y las políticas de seguridad y defensa; sin embargo como bien lo plantea este libro, en nuestros países se pensó que la sola transición a la democracia suponía la solución del llamado “problema militar”. No se entendió que las diferentes formas y los distintos grados de profundización que adquirió la transición a la democracia en cada país, mantuvieron capacidad de respuesta de las Fuerzas Armadas a las decisiones de las instancias civiles por un lado y grandes prerrogativas en el proceso de toma de decisiones por el otro. Todo esto en ámbitos tan importantes para el funcionamiento de la sociedad y el Estado como la cuestión de los derechos humanos, las características y prioridades del gasto militar y los énfasis en las decisiones referidas a la defensa entre otros.

La participación de los militares en el gobierno en los años en que estos imperaban en la conducción de la mayoría de los Estados de América Latina, condujo a la utilización de la represión como “mecanismo unificador” de la vida social y de la seguridad, pero eso confluyó a deformaciones en los dispositivos de funcionamiento de la sociedad

en los planos referidos a la seguridad y defensa. En el libro editado por Ruth Diamant quedan expresamente planteados que al asignarse a los militares misiones relacionadas al mantenimiento del orden público, se produjo un entrecruzamiento de los roles policiales y militares, además de lo cual se utilizaron estas posibilidades para vulnerar el estado de derecho a través de la implantación de mecanismos de inteligencia y control hacia la sociedad, los cuales a su vez no estaban regidos por ninguna norma o estructura institucional.

La investigación desarrollada por medio de esta obra nos muestra que la meta a alcanzar con relación a este tema es lograr la supremacía civil, es decir, obtener la legitimidad de los civiles para tomar decisiones en cuanto a seguridad y defensa, lo cual obliga a incorporar el análisis y la investigación responsable, la información oportuna y la discusión parlamentaria abierta y transparente. En otro plano se propone "hacer que las instituciones militares sean neutrales en política", tarea sumamente difícil por no decir imposible a mi juicio, toda vez que la experiencia enseña que nunca lo ha sido en la medida que son una institución del Estado que directa o indirectamente participa de todo el enjambre de procesos que vive la sociedad en su conjunto.

El hecho que no intervengan abiertamente en política no significa que las Fuerzas Armadas puedan ser neutrales, sólo que intervienen directamente cuando consideran que sus intereses se ven afectados. Basta con estudiar los progra-

mas de formación de los altos cuadros y Estados Mayores de las Fuerzas Armadas de cualquier país para entender porque puedo afirmar categóricamente esta idea. Tampoco considero relevante que los militares ocupen determinados puestos en la estructura del Estado, mucho menos que por se esto sea factor desestabilizador de la democracia, pues el control civil sobre las Fuerzas Armadas se puede garantizar en la medida del funcionamiento institucional del Estado y la sociedad y un proceso democrático de toma de decisiones, en la cual estas instituciones asuman aquellas referidas a los temas de seguridad y defensa tal como lo hacen con cualquier otro del devenir político de un país.

Los estudios de casos nacionales que en número de doce examinan las particularidades de este tema en otros tantos países latinoamericanos, parten de un modelo de análisis que considera las peculiares realidades de los mismos para servir de marco de estudio en todos los casos. Estos trabajos presentados inicialmente en seminarios regionales realizados uno en el Cono Sur, otro en la región andina y el tercero en Centroamérica y México, nos permiten llegar a conclusiones generales válidas para todo el continente y en esa medida elaborar propuestas y una agenda de trabajo encaminada a solventar y solucionar los déficits detectados con relación a este tema.

La situación militar en el Cono Sur comprende los trabajos "Fuerzas Armadas, políticas y seguridad pública en Brasil: instituciones y políticas guberna-

mentales", de Paulo de Mesquita Neto; "Las relaciones civiles-militares en Bolivia: una agenda pendiente", de Juan Ramón Quintana y Raúl Barrios; "Las FFAA uruguayas en la democracia pos-dictatorial: notas sobre misión y estrategias políticas", de Selva López Chirico y "La respuesta civil al tema militar: Estrategias y espacios de negociación en Chile", de Claudio Fuentes S. Otro contexto enmarcó los estudios sobre seguridad en la región andina. Este capítulo incluye los ensayos de Fernando Bustamante, "Las FFAA ecuatorianas y la coyuntura político-social de fin de siglo"; Andrés Dávila Ladrón de Guevara, "Dime con quien andas: las relaciones entre civiles y militares en la Colombia de los años '90"; Francine Jácome, "Las relaciones cívico-militares en Venezuela (1992-1997)" y Fernando Rospigliosi, "Política y autoritarismo: las Fuerzas Armadas peruanas en la década de 1990".

Finalmente la particular situación de seguridad y defensa en América Central donde se pone énfasis en la reconstrucción democrática, se recogió en el seminario en el cual se agrupó junto a México, –país cuyo principal objetivo de las Fuerzas Armadas es la lucha contra el narcotráfico–, para conocer las propuestas de Raúl Benítez Manaut, "Fuerzas Armadas mexicanas a fin de siglo. Misiones"; José Luis Piñeyro, "Las relaciones cívico-militares en México: cambios y continuidades"; Ricardo Córdoba Macías, "El Salvador: los acuerdos de paz y las relaciones cívico-militares" y Leticia Salomón, "Las relaciones cívico-

militares en el proceso hondureño de construcción democrática".

A través de los trabajos antes mencionados y del marco conceptual propuesto, esta investigación propone que la principal tarea para nuestras sociedades es diseñar un camino que conduzca a superar las falencias de los ciudadanos en esta materia. En ese sentido parece trascendental elaborar políticas educativas y de comunicación que vayan incorporando los temas de sociedad y defensa a la dinámica de la colectividad y sus instituciones. Se trata que los civiles entren al mundo de lo militar y que este proceso se haga en los marcos democráticos, considerando las misiones de las Fuerzas Armadas en un ámbito democrático nacional, regional e internacional. Asimismo parece importante el fortalecimiento de una serie de instituciones no gubernamentales e independientes que se propongan mejorar la democracia en el continente, camino necesario para acrecentar las relaciones entre civiles y militares logrando el imperioso control de la sociedad sobre los estamentos militares por un lado y la incorporación de estos a la construcción democrática por otro.

Este libro, editado por el Grupo Editor Latinoamericano en 1999, se transformará indudablemente en referente obligado para los estudiosos de este tema y en una guía importante para aquellos que se interesan en él mismo.

SERGIO ROMÍCUZZ G.

PULSO BIBLIOGRÁFICO



AMÉRICA LATINA: REALIDAD VIRTUAL Y UTOPIA DE LA INTEGRACIÓN

Jaime Preciado Coronado

Alberto Rocha Valencia

(compiladores)

Universidad de Guadalajara, Guadalajara, México, 1997.

361 p., 22.5 x 15.5 cm., ISBN 968-895-784-4

América Latina
realidad
virtualidad y
utopía
de la integración



A inicios de la década de los noventa hemos visto surgir un nuevo sistema mundial capitalista, el cual ha esbozado, paulatinamente, sus rasgos característicos de formación hasta revelarnos con mayor nitidez sus tres dinámicas principales: mundialización, continentalización y regionalización.

Desde entonces en América Latina y el Caribe, así como en todo el mundo, se han planteado igualmente tres preguntas básicas : ¿Cómo integrarse favorablemente en el sistema mundial naciente? ¿es recomendable una adecuada forma de integración continental? ¿La integración regional o subregional a nivel supranacional es una vía prometedora para alcanzar mayores niveles de desarrollo económico?

Este texto representa la búsqueda de respuestas a los retos anteriores, ubicando los matices de virtualidad y utopía generados por las dinámicas del nuevo sistema mundial en el subcontinente. Virtualidad por el fruto actual de los esfuerzos de integración emprendidos por nuestros países, pero cuyas expectativas están abiertas hacia nuevas formas de organización.

Utopía por las proposiciones de cooperación para reforzar nuestras identidades culturales.

Este libro es así un esbozo de las perspectivas que América Latina y el Caribe tienen de cara al siglo XXI.

LA DELINCUENCIA JUVENIL EN HONDURAS



Leticia Salomón
Julieta Castellanos
Mirna Flores
*Centro de Documentación de Honduras (CEDOH),
Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el
Desarrollo (ASDI), Tegucigalpa, Honduras, 1999.
170 p., 21.5 x 13.5cm.*

Preocupados por la creciente crisis que sufre el sistema de seguridad ciudadana en nuestro país y, de manera especial, por la proliferación de la llamada "delincuencia juvenil" que cada vez abarca más espacios y afecta a sectores diversos de nuestra sociedad, el Centro de Documentación de Honduras (CEDOH) decidió realizar un proyecto de investigación sobre el tema de los menores infractores en Honduras.

Para llevar acabo este proyecto se conformó un grupo con tres conocidas sociólogas, que estudiaron a fondo el problema, realizaron encuestas diversas, múltiples entrevistas y una revisión detallada de abundante bibliografía y los miles de registros con que cuenta el Banco de Datos del CEDOH. El resultado de este gran esfuerzo de investigación ha sido este libro que hoy ponemos en las manos de nuestros lectores y ofrecemos a las distintas instituciones y organismos gubernamentales y de la Sociedad Civil, involucrados en el manejo de los problemas de la delincuencia juvenil y el tratamiento debido a los menores infractores.

**TRABAJO Y EMPRESA:
ENTRE DOS SIGLOS**

Cecilia Montero

Mario Albuquerque

Jáime Ensignia

(editores)

Sociedad Chilena de Sociología, Editorial Nueva

Sociedad, Caracas, Venezuela, 1999.

235 p., 23 x 15 cm., ISBN 980-317-155-0

¿Cuál debe ser el rol de regulación del Estado ante las estrategias de flexibilidad?

¿Cómo se asocian las técnicas de gestión moderna y la crisis de los sindicatos?

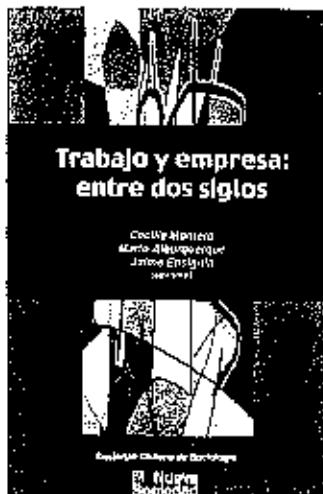
¿Cómo se forman las competencias laborales que requieren los nuevos procesos productivos?

¿Qué impactos tiene la movilidad laboral asociada al crecimiento sobre la productividad?

¿Qué demandas están surgiendo en materia de competencias?

¿Cómo se adecúan las relaciones industriales a los requerimientos de la flexibilidad?

Los trabajos aquí reunidos apuntan a la necesidad de recolocar tanto el trabajo como los trabajadores en el escenario público. Si el Neoliberalismo logró desplazarlos, la flexibilidad y la descentralización de las relaciones laborales en el ámbito de la empresa —que acompañaron la reestructuración productiva— terminaron por profundizar la crisis del antiguo modelo de relaciones laborales. Al mismo tiempo emergen nuevos imperativos, tales como la comunicación, el trabajo en equipos autónomos, la organización en redes, la cooperación, etc. Si estos son los nuevos factores de producción, requerimos de un nuevo concepto de trabajo y productividad y, sobre todo, de una empresa que les reconozca el espacio que ya están ocupando en las funciones de rentabilidad.



CENTROAMÉRICA: LA SOCIEDAD CIVIL, PROTAGONISTA DEL PROCESO DE INTEGRACIÓN



Hernando Monge Granados

Centro de Capacitación para el Desarrollo (CECADE), Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción (ALOP), San José, Costa Rica, 1999.
168 p., 21 x 14 cm. ISBN 9968-764-59-0

La participación de la sociedad civil en el proceso de integración centroamericano es vital para alcanzar un desarrollo sostenible, democrático e incluyente en la subregión, que no sólo contemple el ámbito económico, sino también el social, político, cultural y ambiental. Los esfuerzos de numerosas organizaciones y diferentes actores sociales han permitido la apertura política, la formación de dirigentes subregionales y la presencia de sectores marginados. Se ha iniciado el diálogo para discutir y analizar el funcionamiento y orientación del esquema de integración.

Este proceso abre una puerta a la sociedad civil para proponer de manera constante e incidir en las instancias correspondientes, y velar por una "verdadera integración en la subregión" en la cual estemos incorporados todas y todos los centroamericanos.

LAS CIENCIAS SOCIALES EN DISCUSIÓN UNA PERSPECTIVA FILOSÓFICA

Mario Bunge

Editorial Sudamericana, Buenos Aires, Argentina, 1999.
573 p., 23x 15.5cm, ISBN 950-07-1566-x



En su más reciente libro, Mario Bunge centra su atención en las ciencias y tecnologías sociales, considerando numerosas disciplinas que incluyen: antropología, sociología, economía, ciencia política, derecho,

historia y ciencias de la administración. Bunge sostiene que la investigación en ciencias sociales está actualmente sujeta a la fascinación posmoderna por el irracionalismo y el relativismo. Les propone a los científicos sociales reexaminar la filosofía y la metodología que está en la base de sus propias disciplinas. Aboga por la objetividad, las teorizaciones rigurosas, las comprobaciones empíricas así como por un diseño de políticas moralmente sensibles y socialmente responsables.

INMIGRACIÓN LABORAL NICARAGÜENSE EN COSTA RICA

Abelardo Morales

Carlos Castro

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO),

Fundación Friedrich Ebert, Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), Defensoría de los Habitantes

San José, Costa Rica, 1999, 160 p.; 14 x 21 cm

ISBN 9977-68-1047-X



Este estudio tiene como propósito el análisis de las condiciones de inserción de inmigrantes nicaragüenses en tres sectores específicos del mercado laboral en Costa Rica: la expansión de la producción bananera en el Nor-atlántico, la industria de la construcción y el servicio doméstico en el Área Metropolitana de San José. Esas tres actividades son nichos de absorción de una gran proporción de trabajadores y trabajadoras de origen nicaragüense y pese a la importancia relativa de las tres actividades como generadoras de empleo y del peso de la fuerza de trabajo extranjera en la economía de Costa Rica, predomina el desconocimiento sobre la problemática laboral del universo de trabajadores extranjeros, y de los nacionales. Ese desconocimiento se ha traducido en dificultades institucionales para definir políticas adecuadas, o bien ha inducido a la acción contradictoria entre criterios laborales y migratorios.

**SE HACE CAMINO AL ANDAR
APORTES PARA UNA HISTÓRIA DEL MOVIMIENTO
AMBIENTAL EN COLOMBIA**



ECPONDO, Santafé de Bogotá, Colombia, 1997.
238 p., 21 x 13.5 cm. ISBN 958-95626-1-2

Este libro que quiso ser una contribución a los recién llegados a estas lides, es también un alto en el camino para otros, menos jóvenes: para respirar y pensar en el camino recorrido. El pasado –como decía un líder indígena– también lo miramos cuando caminamos hacia el frente. Las semillas del ambientalismo que apunta a la construcción de nuevas formas de relacionarnos con el entorno, de reconstruir nuestro peregrinaje por el planeta, nuestro <ser - en el - mundo> han sido colocadas por varios de los participantes de este texto. Varios de ellos nos han contado algunos de sus recuerdos, de sus luchas, de sus acciones, de sus reflexiones. No ha sido fácil; han tenido que hacer memoria. Inclusive, nos han contado antecedentes más remotos que ellos mismos.

Aunque nuestro supuesto nos orientaba a un producto para la juventud, terminó siendo apropiado para diversos públicos. Nosotros mismos no teníamos ni siquiera un cuadro aproximado; pero, a la larga tampoco lo tenían quienes llegaron a ser los articulistas y entrevistados de este libro. Con toda seguridad otros igualmente importantes no han sido incluidos aquí, por dificultades operativas e inclusive por desconocimiento. Sin duda, las ideas aquí presentadas despertarán numerosas polémicas; nosotros mismos estamos lejos de tener claro todo el panorama.

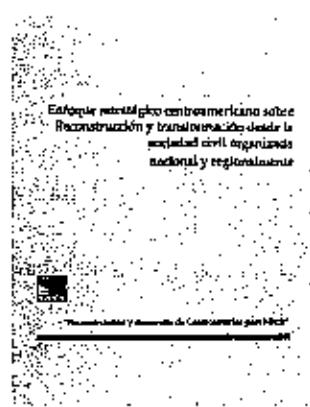
La idea de un movimiento ambientalista, aun sólo como símbolo para construir nuestra identidad, nos prueba que en este camino no estamos solos. Como se verá, inclusive la estética hace parte del mismo: Somos ambientalistas no solo porque amamos la vida, porque es moralmente importante, porque nos oponemos a los estragos del progreso, del capitalismo y de la opresión sino también porque nos puede conducir a un mundo más bello.

**ENFOQUE ESTRATÉGICO CENTROAMERICANO
SOBRE RECONSTRUCCIÓN Y TRANSFORMACIÓN
DESDE LA SOCIEDAD CIVIL
ORGANIZADA NACIONAL Y REGIONALMENTE**

| Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), Managua, Nicaragua, 1999.
| 327 p., 27 x 21.5 cm.

Este informe representa un riguroso e interesante estudio realizado por la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), quien para su realización reunió a quince investigadores especialistas en doce áreas consideradas estratégicas para la reconstrucción y el desarrollo en Centroamérica.

El estudio que surge a raíz del fatídico y destructivo huracán Mitch, sirvió como base de la propuesta que la Iniciativa Civil por la Integración Centroamericana (ICIC) presentó en Estocolmo, Suecia, en el pasado mes de Mayo, en ocasión del encuentro entre los gobiernos de la región, la sociedad civil y el Grupo Consultivo.



COLABORAN EN ESTA EDICIÓN

CARLOS ALZUGARAY TRETO, La Habana, 1943. Licenciado en Ciencias Políticas e Historia, Maestría en Historia Contemporánea, Doctor en Ciencias Históricas (todos los títulos de la Universidad de la Habana). Ha sido diplomático y académico. Ingreso a la Cancillería cubana en 1961 y desde entonces ha ocupado distintas posiciones en el Servicio Exterior, incluyendo las de Asesor del Canciller para Asuntos Políticos Globales (1992-1994) y Embajador ante la Unión Europea (1994-1996). Actualmente es Profesor del Instituto Superior de Relaciones Internacionales de Cuba y de la Universidad de la Habana. Sus artículos y ensayos se han publicado en Cuba, Venezuela, Panamá, España, Canadá, Estados Unidos y Gran Bretaña.

NORMAN GIRWAN es catedrático en estudios para el desarrollo y director del Consorcio de Graduados de la Escuela de Ciencias Sociales en la Universidad de las Antillas, Campus de Mona, Jamaica. Durante los últimos 30 años ha trabajado en temas relacionados con el capital extranjero y las corporaciones transnacionales, la deuda externa y las relaciones con las instituciones financieras internacionales, y la integración económica regional.

CLIFFORD GRIFFIN, nativo de St. Christopher and Nevis, es Profesor Asociado de Ciencias Políticas y Director del programa de Maestría en Estudios Internacionales en la Universidad del Estado de Carolina del Norte. Se especializa en temas económicos, políticos y de desarrollo en el Caribe Anglófono.

SÉRGIO RODRÍGUEZ es graduado en relaciones internacionales de la Universidad Central de Venezuela. Actualmente se encuentra trabajando en su tesis de maestría sobre Puerto Rico.

CARLOS SOJO es sociólogo doctorado en la Universidad de Utrecht. Desde 1989 es profesor investigador de la sede académica de FLACSO en Costa Rica, donde actualmente se desempeña como coordinador académico. Ha publicado una docena de libros sobre política, economía y sociedad en Costa Rica y Centroamérica. Su título más reciente es *Democracias con Fracturas: Gobernabilidad, Reforma Económica y Transición en Centroamérica*. San José, FLACSO, 1999.

PENSAMIENTO PROPIO

REVISTA BILINGÜE DE CIENCIAS SOCIALES DEL GRAN CARIBE

Pensamiento Propio se publica dos veces al año (mayo y noviembre)
Pensamiento Propio is published two times per year (May and November)

Precios por suscripción anual

Prices for a one-year subscription*

Centroamérica, México y El Caribe	US\$ 30.00
Estados Unidos, Canadá, América del Sur	US\$ 31.00
Europa	US\$ 36.00
Asia y Australia	US\$ 38.00

* Estos precios incluyen gastos de envío por vía aérea / These prices include postage by air mail
Números anteriores 50% descuento / Back issues available at 50% discount

Para suscripciones o información sobre canjes de Pensamiento Propio
con instituciones y bibliotecas, escriba a:

To order your subscription, or for information about exchanging Pensamiento Propio
with institution and libraries, write to:

CRIES

Pensamiento Propio

Apartado Postal 3516, Managua, Nicaragua

Teléfonos: (505) 222-5217, (505) 222-5137, (505) 268-2362

Fax: (505) 268-1565, e-mail: cries@nicaragua.org.ni

Use máquina o letra de imprenta / Please type or print

Adjunto cheque o giro bancario número: / Number of enclosed check or money order:

Del banco / Bank _____

Por la cantidad de / Amount _____ Fecha / Date _____

Nombre / Name _____

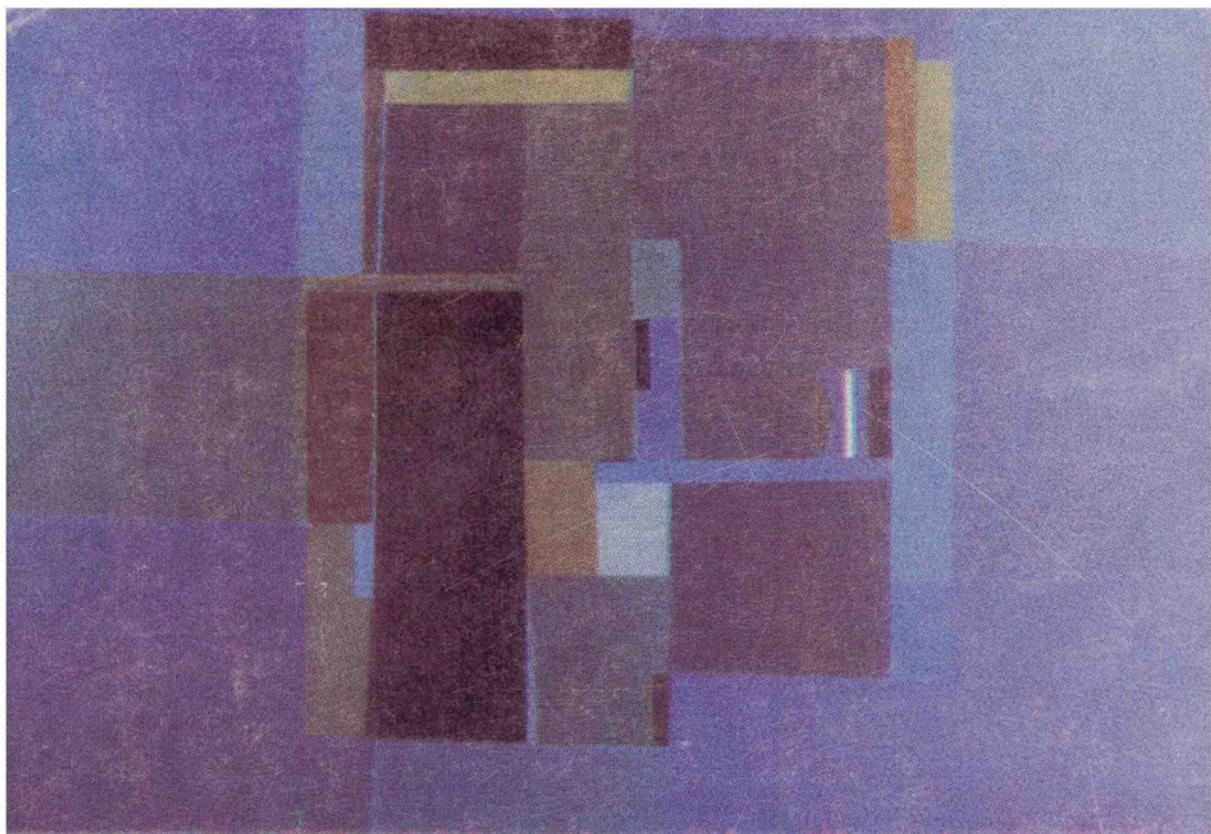
Dirección / Address _____

Ciudad / City _____ Estado / State _____

Código Postal / Postal Code _____ Estado / Country _____

Emita su cheque a nombre de CRIES, por su suscripción anual a Pensamiento Propio

Please make checks payable to: CRIES, for a one-year subscription to Pensamiento Propio



PENSAMIENTO PROPIO

REVISTA BILINGÜE DE CIENCIAS SOCIALES DEL GRAN CARIBE

Gobernabilidad democrática:
Sobre el universo de las tres esferas
CARLOS SOJO

La globalización y la paradoja de
la fragmentación y la integración
CLIFFORD GRIFFIN

El regionalismo en América Latina y el Caribe en la encrucijada:
Las estrategias contrastantes de la integración regional
CARLOS ALZUGARAY

DECLARACIÓN DEL III FORO DE LA SOCIEDAD CIVIL DEL GRAN CARIBE

NUEVA EPOCA

10

JULIO-DICIEMBRE 1999/AÑO 4

PENSAMIENTO PROPIO is a journal of socioeconomic analysis that publishes the studies and research of the CRIES network. It stimulates studies focusing on the region as a whole, with the aim of creating an intellectual forum open to democratic proposals for Central America and the Greater Caribbean.

The ideas expressed in the texts published here are the exclusive responsibility of their authors, and do not necessarily reflect the journal's viewpoint. Pensamiento

Propio's Editorial Committee invites all those who are interested to collaborate in this debate forum, but reserves publication rights to any contributions it receives. Reproduction of the contents of this magazine is permitted on the condition that the source is mentioned and two copies of the article are sent.

This publication was made possible thanks to the support of SIDA (Swedish International Development Agency).



THE REGIONAL COORDINATOR OF ECONOMIC AND SOCIAL RESEARCH (CRIES) is a network of research centers in Central America and the Caribbean. It was created in 1982 and now has more than 40 affiliated centers around the region.

CRIES' main objective is to contribute to the construction of an equitable social development model for the countries and the territories of the Greater Caribbean that is sustainable in economic, environmental and human terms.

The Greater Caribbean is made up of all countries and territories of Central America, the Caribbean, Mexico, Colombia and Venezuela. The foundation for the Greater Caribbean concept resides in the shared economic and social matrix of the societies comprising it, as well as the idea that the viability of alternatives in these times of globalisation and mega-blocks demands the creation of broad

and inclusive regional spaces for harmonising and coordinating, to make possible the region's active and healthy reinsertion into the international setting.

On the other hand, an alternative development model that benefits the great majorities can only be fashioned from below and within society, based on active and democratic participation by social and grassroots organisations that are representative of all sectors, particularly the most excluded ones. CRIES is linked to such sectors and organisations to help strengthen them and to accompany them in the process of building viable options and advocating social and economic policies.

CRIES develops research activities, participation in forums and regional activities, publications, formation, dissemination of information and promotion of telecommunications.



PENSAMIENTO PROPIO

GREATER CARIBBEAN BILINGUAL JOURNAL OF SOCIAL SCIENCES

NUEVA EPOCA

10

JULY-DECEMBER 1996/YEAR*

CRIES BOARD OF DIRECTORS

PRESIDENT

Andrés Serbin

Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos
[INVESP]

EXECUTIVE DIRECTOR

Orestes Pepe

Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y
Sociales (CRIES), Nicaragua

SECRETARY

Alfonso Goitia

Concertación Centroamericana, El Salvador

MEMBERS

Enrique Brito

Foro de Apoyo Mutuo (FAM), México

Clara Arenas

Asociación para el Avance de las Ciencias Sociales (AVANCSO),
Guatemala

Neville Duncan

Department of Government, Faculty of Social Sciences, University
of the West Indies (UWI), Barbados

Judith Wodderburn

Association of Caribbean Economists (ACE), Jamaica

Hernán Yanes

Centro de Estudios sobre América (CEA), Cuba

CRIES MEMBERS

BARBADOS

Caribbean Policy Development Centre (CPDC)
Women & Development Unit (WAND)

BELIZE

Society for the Promotion of Education & Research (SPEAR)

COLOMBIA

ECOFONDO

Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI) -
Universidad Nacional de Colombia]
Pontificia Universidad Javeriana (P.U.J.)

COSTA RICA

Centro de Capacitación para el Desarrollo (CECADE)

Departamento Económico de Investigaciones (DEI)

Fundación Centroamericana por la Integración (FCI)

Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas
(ICE-Universidad de Costa Rica)

CUBA

Centro de Estudios sobre América (CEA)

Centro de Investigación y Desarrollo de la Cultura Cubana Juan
Marinello

Centro de Investigaciones de Economía Internacional
(CIEI-Universidad de La Habana)

Centro Félix Varela

Fundación Antonia Núñez Jiménez de la Naturaleza y el Hombre

DOMINICAN REPUBLIC

Centro de Investigaciones Económicas para el Caribe (CIECA)

Centro de Investigación para la Acción Femenina (CIAF)

Centro de Investigación y Promoción Social (CIPROS)

EL SALVADOR

Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE)

Instituto para el Desarrollo Económico y Social de El Salvador
(IDES)

Tendencias

GUATEMALA

Asociación para el Avance de las Ciencias Sociales (AVANCSO)

HAITI

Centre de Recherche et de Formation Économique et Sociale pour
le Développement (CREFED)

Group Haïtien des Recherches & D'Actions Pédagogiques (GHRAP)

HONDURAS

Centro de Documentación de Honduras (CDOH)

Centro de Investigación y Estudios Nacionales (CIVEN)

Equipo de Reflexión, Investigación y Comunicación (ERIC)

JAMAICA

Asociación al Caribbean Economists (ACE)

Consortium Graduate School of Social Sciences

Instituto of Social & Economic Research (ISER-University at the
West Indies)

MEXICO

Asociación Mexicana de Estudios del Caribe (AMEC)

Foro de Apoyo Mutuo (FAM)

NICARAGUA

Centro de Estudios e Investigaciones Nilopán - Universidad

Centroamericana

Centro de Investigaciones de la Costa Atlántica (CICA)

PANAMA

Centro de Estudios y Acción Social Panameño (CLASP)

Centro de Capacitación y Desarrollo Social (CECADES)

Centro de Estudios Latinoamericanos Justo Arosemena (CELAJ)

Centro de Investigación y Docencia de Panamá (CIDPA)

PUERTO RICO

Centro de Estudios de la Realidad Puertorriqueño (CEREP)

Proyecto Alfarero - Universidad de Puerto Rico

TRINIDAD AND TOBAGO

Caribbean Network for Integrated Rural Development (CNIRD)

VENEZUELA

Asociación Venezolana de Estudios del Caribe (AVECA)

Centro de Estudios Integrales del Ambiente (CENAMB – Universidad

Central de Venezuela)

Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos (INVESP)

**PENSAMIENTO
PROPIO**

JULY-DECEMBER 1999 / YEAR 4

Director: Andrés Serbin

Editorial Committee: Orestes Papi, Pedro Antonuccio, R. Diego Ferreyra, Margaret Ann Harris

Spanish Review: Auxiliadora Rosales, Translation: Judy Butler, Cláudia Ferreira, Abbie Field's
Graphic Design: Sarah Broder / Manuel Mejía L. Printing: Imprimatur, ISSN: 1016-9628

INTERNATIONAL ADVISORY BOARD

Clara Arenas Asociación para el Avance de las Ciencias Sociales (AVANCSO), Guatemala	Jorge Grandi Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR), Uruguay
Jean Michel Blanquer Institut des Hautes Études de l'Amérique Latine (IHEAL), Université de la Sorbonne, Paris, France	Alfredo Guerra-Borges Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad Nacional Autónoma de México
Enrique Brillo Foro de Apoyo Mutuo (FAM), México	Rafael Hernández Revista Temas, Cuba
Victor Bulmer-Thomas Institute of Latin American Studies, University of London, UK	Francine Jácome Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos (INVESP), Venezuela
Sonia de Camargo Instituto de Relações Internacionais Pontifícia Universidade Católica (PUC), Rio de Janeiro, Brazil	David Lewis Caribbean/Latin American Action (C/LAA), USA
Alvaro de la Ossa Fundación Centroamericana por la Integración (FCI), Costa Rica	Gilbert Merkx Latin American Institute, University of New Mexico, USA
Neville Duncan Department of Government, Faculty of Social Sciences, University of the West Indies (UWI), Barbados	Gert Oostindie Royal Institute of Linguistics and Anthropology, Netherlands
Rosario Espinal Department of Sociology, Temple University, USA	Loverne E. Rugster University of the Virgin Islands, USA
Eduardo Gamarra Latin American and Caribbean Center, Florida International University, USA	Socorro Ramírez Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Interna- cionales (IEPRI), Universidad Nacional de Colombia
Norman Girvan Consortium Graduate School of Social Sciences, University of West Indies, Jamaica	Carlos Sojo Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Costa Rica
Xabier Gorostiaga Founding President of CRIES	Edelberto Torres Rivas Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Guatemala
Wolf Grabendorff Instituto para las Relaciones entre Europa y América Latina (IRELA), España	Judith Wedderburn Association of Caribbean Economists (ACE), Jamaica
	Hernán Yanes Centro de Estudios Sobre América (CEA), Cuba

SOBRE LA PUBLICACIÓN DE MATERIALES EN PENSAMIENTO PROPIO

CRIES (Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales), a través de su Revista Pensamiento Propio, invita a la comunidad académica de las Américas y de otras regiones a presentar trabajos para su publicación.

Pensamiento Propio desea divulgar los aportes de la comunidad académica sobre los siguientes temas:

- Sociedad civil, democracia, gobernabilidad regional
- Impacto de la globalización y de la integración en la región
- Temas y problemas de la agenda emanadas de estas prioridades

Además de estos temas, se escogerán textos que aborden otros asuntos de interés regional, continental o mundial en el área de las ciencias sociales. Todos los materiales serán sometidos al arbitraje de nuestra Consejo Asesor Internacional. La decisión última sobre su publicación compete exclusivamente a nuestro Comité Editorial.

En cuanto a la presentación y formato, rogamos a las personas interesadas ajustarse a los siguientes requisitos:

- Original impreso en español o en inglés
- Versión en Word o Wordperfect, en disquete 3.5 HD
- Extensión máxima de 15 páginas
- Incluir un resumen del contenido
- Incluir una breve nota curricular

INFORMATION ABOUT PUBLISHING IN PENSAMIENTO PROPIO

CRIES (Regional Coordinator of Economic and Social Research), through its journal Pensamiento Propio, invites the academic community from the Americas and other regions to submit their research works for publication.

Pensamiento Propio would like to spread contributions on the following themes:

- Civil society, democracy, and governance at a regional level
- Follow-up to regional integration processes
- Globalisation and alternative development models

In addition to these themes, articles are being sought that address other issues of regional, continental or international interest in the social sciences arena. All materials will be subject to our International Advisory Board's peer review process. The final decision on publication will be made by the Editorial Board.

Manuscripts should be submitted in the following format:

- Original printed copy in Spanish or English
- Copy in Word or Wordperfect, on 3.5 HD diskette
- Maximum length of 15 pages
- Include a summary of the text's content
- Include a brief author's curriculum

REVISTA PENSAMIENTO PROPIO / CRIES

Apartado Postal 3516, Managua, Nicaragua

Teléfonos: (505) 222-5217, 222-5137, 268-2364, Fax: (505) 268-1565

ppropcio@nicarac.org.ni



Index

MESSAGE FROM THE DIRECTOR / 1

RESEARCH AND ANALYSIS

Democratic Governability: A Three Sphered Universe / 5

CARLOS SOJO

Globalisation and the Paradox of Fragmentation and Integration / 19

CLIFFORD GRIFFIN

Regionalism in Latin America and the Caribbean at the Crossroads:

The Contrasting Strategies of Regional Integration. / 49

CARLOS ALZUGARAY

VIEWPOINT

Children of Bolívar and Garvey / 71

NORMAN GIRVAN

DOCUMENTS

Declaration of the III Greater Caribbean Civil Society Forum / 83

BOOK REVIEW

Civilian Control and the Armed Forces in Latin America's New Democracies / 85

SÉRGIO RODRÍGUEZ G.

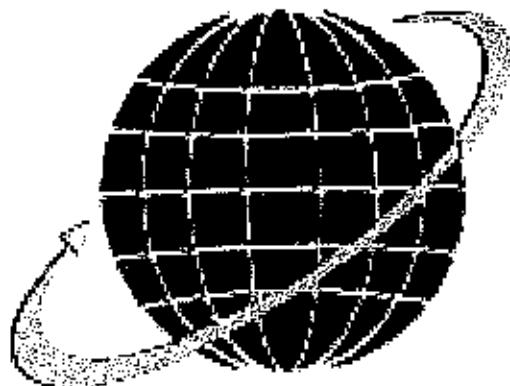
BIBLIOGRAPHIC PULSE / 89

CONTRIBUTORS TO THIS ISSUE / 95

Cover:

Fragment of *Tema en Azules*, Sarah Orilo, Argentina. Oil on canvas, 64,7 x 80 cm, 1955.

NODO NICARAO



- Conexión a Internet
 - Modo Gráfico
 - Modo Texto
- Cuentas de Correo Electrónico
- Herramientas para discusión y/o foros virtuales:
 - Listas de correo
 - Conferencias electrónicas
- Búsqueda de Información
- Diseño y Alojamiento de Páginas Web
- Soporte Técnico
- Cabinas Públicas de Lunes a Viernes, 8 am a 12 pm

Dirección:

Iglesia El Carmen 1 c. al norte, ½ c. al oeste
Aptdo. Postal 3516, Managua
Teléfonos: (505) 268-2362, 222-5137
e-mail: nicarao@nicarao.org.ni
<http://nicaro.org.ni>

LA COMUNICACIÓN AL SERVICIO DEL PENSAMIENTO



MESSAGE FROM THE DIRECTOR

Esteemed readers, contributors, subscribers and friends:

Any process of transition and construction brings with it losses, metamorphoses and transfigurations, in some cases necessary ones, in others unavoidable ones. With this tenth issue of *Pensamiento Propio*, a new stage begins for the journal. The stage that is closing, which was in turn opened with number 5 of September-December 1997, has served to consolidate the journal as a high-quality academic publication that expresses, precisely, the thinking and research done from and round the Greater Caribbean region. We have succeeded in building and consolidating this quality thanks to a new and fresh graphic design, and mainly thanks to the rigorous selection of published materials, providing our production the sign of solidity and consistency that both basic academic norms and the times we find ourselves in require.

We have respected the rules of outside arbitration of the articles by their peers from both the regional academic community and other spheres, through the creation of an International Advisory Council. The aim of this arbitration has obviously not been to establish mechanisms of censorship and skewed selection of their contents, but to ensure the quality and thematic and academic relevance, the coherence and up-to-date conceptual foundations, and the solidity and consistency of the argument according to the basic parameters of the international academic community. Fortunately, we have been able to fulfil this indispensable requisite for the continual publication of an academic journal that is unique in its genre in the region thanks to the disinterested dedication and commitment of this Advisory Council, which at the cost of sacrificing their free time and, at times, other obligations and commitments, has always responded on time with objective, detailed and well founded evaluations. I would like to make use of this opportunity to reiterate our profound gratitude for their dedication and vocation to

MESSAGE FROM THE DIRECTOR

serve and for having accepted this additional weight to their already overloaded teaching and research agendas.

This arbitration system, which makes it possible to maintain the journal's high academic quality level and reflects the characteristics and general orientation of the CRIES Network's research has required an additional volume of work by our editor, Lilian Levi, in accordance with the overwhelming task of correspondence and communications that the publication of the magazine demands, in the time periods set. This inflexible effort—in making the arbitration system that guarantees rigor and quality function through ongoing communication with contributors and arbiters; the persistent work of identifying, finding, correcting and editing the respective texts (not to mention the systematic pursuit of authors and contributors to get them to meet the publication deadlines); the supervision of translations, the journal's new graphic design and the layout and supervision of the printing of each issue have been the stanchions of a labour that frequently seems unappreciated in its true dimensions. It is for that reason that I would like to use this editorial to underscore the importance of the contribution made, often against all odds (and against time) to maintain the publication rhythm of *Pensamiento Propio* with the distinctive quality that it has been acquiring, and to very especially thank Lilian Levi for her work over these three years.

Unfortunately, other courses and commitments have obliged Lilian Levi to take on new responsibilities outside the sphere of CRIES, but this in no way tarnishes the deserved recognition of her efforts and work to bring the journal to the quality and presence it now has.

A new stage is opening for *Pensamiento Propio* as a consequence. With the contribution of the researchers and friends of the CRIES Network, the International Advisory Council (to which we propose to alleviate part of its burden by progressively expanding it), the CRIES Board of Directors (which acts as an Editorial Committee) and the network's Executive Secretariat, we hope to maintain and consolidate the journal's high requirement levels.

The reasons for this abound. On the one hand is the need to sustain the production of rigorous, but at the same time socially useful knowledge for the debate and initiatives not only of the epistemic community –the specific mandate and profile of the CRIES network for the solid interlocution and promotion of public policies with a social content with the region's political actors– but also of governmental and inter-governmental agencies, international institutions and legislatures and parliaments. On the other hand is the fact, according to numerous

commentaries received over these three years, that the journal has been turning into a fundamental reference for reflection and debate about the region's social sciences along the extremely difficult path of building our own identity in the framework of the uncertainties of the regional, hemispheric and global setting, and in accordance with the demands and interests of both its epistemic community and a regional civil society in formation.

To continue satisfying these demands will require an additional effort by all actors involved in the development of the journal—contributors and authors, researchers and students of the region, members of the International Advisory Council and of the Editorial Committee, and especially of the CRIES Research Commission and the Executive Secretariat's Research Coordination, to maintain the quality, the rigor and, at the same time, the freshness and agility of *Pensamiento Propio*. This effort also requires the support and contributions of other collaborators and friends in the task of disseminating it both regionally and extraregionally; of increasing its subscribers and readers (given the entirely subsidised nature of the journal) and its circulation in all academic arenas. The possibility of including the journal's articles in the bibliographies of university courses, the publication of reviews in diverse journals (like those published over these years in *Foreign Policy* and *Revista del Sur*, to mention only a few), and its distribution in bookstores, networks and friendly centres of the region and beyond it are some tasks that we must collectively take on to increase its visibility and influence as a reference point of open and plural intellectual debate.

The avatars of this process will be dictated by numerous circumstances. Some of them will escape our direct control in the context of the changing conditions of the regional and global setting and of international cooperation. Others, like the ones referred to above, depend entirely on our will and commitment in contributing ideas, suggestions and initiatives that can consolidate *Pensamiento Propio* as an expression of change and transformation of the region in accord with sustainable, participatory, equitable and non-excluding integration.

In this process, new changes will surely mark new stages. In all of them we hope to continue being about to count on you, for which the communication channels to the CRIES Executive Secretariat and, more specifically, to its Research Coordination, as well as to the Editorial Committee as a whole, will always be open to receive the contributions that you consider necessary and important.

Finally, I should note that in this tenth issue we have succeeded in

MESSAGE FROM THE DIRECTOR

putting together an important array of contributions. In the section on Research and Analysis we have included three relevant contributions. First, an article by Carlos Sojo that analyses the conceptional framework of regional democratic governance in Central America, based on a paper presented in the first workshop of the regional project "Democratic Governance, Citizens' Security and Development in Central America," CRIES initiated in July of this year thanks to the Ford Foundation's generous contribution. Second, following up a necessary and urgent regional debate, the contributions of Clifford Griffin and Carlos Alzugaray about the problematic of globalisation and regionalism, implicitly linked at the same time to the problematic of regional governance. All of them have been duly arbitrated. In the section Viewpoint, we have incorporated the presentation by Norman Girvan as orator of order in the Third Forum of the Civil Society of the Greater Caribbean in Cancún in October of this year, in which he brilliantly explores the future of the Greater Caribbean region based on a series of historic and contemporary considerations about the region. As always, we have also included a section of Documents, in this case with the Declaration of Cancún approved in the above-mentioned Forum of the Civil Society of the Greater Caribbean, and the sections of Reviews and of Bibliographic Pulse, which show the region's mighty production capacity. As usual in the journal, the works published in this issue reflect a significant regional balance, strengthened by the bilingual nature of *Pensamiento Propio*, as well as the contributions of various academic centres, institutions and organisations and those of civil society, both members of the CRIES Network and friends and contributors of it.

Trusting in being able to continue counting on your disinterested support and collaboration in this effort, I will sign off until the next issue, the first of the millennium that is beginning and a new stage of the journal,

Andrés Serbin,
CRIES President



Democratic Governability: A Three Sphered Universe*

CARLOS SOJO

INTRODUCTION

The idea of governability first appeared in social science debates as an expression of the conservative reaction to expanding arenas of political protest, generated by the crisis of industrialised capitalism in the 1970s. In its most celebrated formulation, the Trilateral Commission posed the problem in terms of an "overload of demands." (Huntington, Crozier and Watanuki, 1981) The Trilateral prescription was not geared toward expanding the State's response capacity, but rather reducing citizen demands.¹ A similar formulation—but from a critical perspective with a prescriptive orientation opposite that of the Trilateral Commission—led O'Connor (1973), Offe (1984 and 1990) and others to focus on the State's fiscal crisis.

* This document was produced as a conceptual reference point for the Workshop on: Democratic Governability, Security and Development in Central America, coordinated by CRIES. Part of the arguments put forward were derived from research carried out in the framework of FLACSO and which are presented in Sojo, 1998 and Sojo, 1999.

**DEMOCRATIC GOVERNABILITY:
A THREE SPHERED UNIVERSE**

Common to both the Trilateralists and the “state fiscal crisis” school is recognition of the imbalance between citizen demands for “tax generated assets” (Habermas, 1975) and the State’s response capacity. In essence, governability is posed as the institutional expression of a bigger political problem concerning legitimacy. Thus, the main concern lies with establishing norms that create consent –“before the fact” legitimacy—along with political options that adequately respond to social demands –“after the fact” legitimacy.²

In Latin America, the theme of governability was sidestepped during the seventies due to the structuralist centralism of sociological debates, that focused on the relationship between dependency and revolution. Later, governability could be disparagingly considered the functionalist construction of the problem of domination in democratic capitalist societies. When the region initiated an intense process of democratisation and re-democratisation, the question of institutional stability became the central concern. Since then, “governability” has alluded to the disposition of “governmental technologies” to guarantee institutional stability and democratic sustainability.

In this sense, the first characteristic that differentiates a notion of governability qualified as democratic is its distinction from authoritarian forms of exercising power. The “technology” has no normative value; therefore, we can refer to democratic, autocratic, oligarchic, etc. forms of governability.

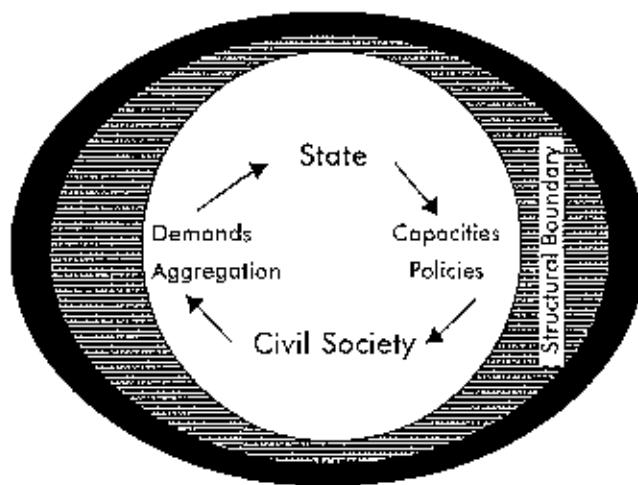
Thus, the question of governability should be situated first of all in a historical context. For Latin America today, the question of governability refers to developing political stability through consolidating pluralistic democratic processes in peripheral capitalist societies. In the case of Central America, only some national expressions –Panama, Costa Rica and Belize– seem to fit this description. In the case of societies that underwent political-military confrontations and long periods of *de facto* governmental rule, we are dealing with the foundation of democratic models and, therefore, experimentation with methods of governability that include a system of open and competitive political relations. This could explain the differences of intensity with which Central American nations are developing institutional processes of democratisation, with reasonable thresholds of socio-political stability.

So the question that needs to be asked is, What are the components of the interplay of relations that governability creates in a given society? As we see in Figure 1, the theme of governability concerns, above all, the relationships between the State and society. These relationships

are conditioned by a structural framework referred to in Latin American societies as the means of producing and distributing wealth. These means, moreover, are part of a process of institutional and political change of a global reach, known as "globalisation." The factors that influence this process and its structural characteristics have a lot to do with the adoption of an economic reform program that tries to proactively link national economies with transnational dynamics.

FIGURE N°.1

Globalisation



The relationship between society and the State consists of a circular exchange of capacities with respect to the State (Grindle, 1996), and the possibilities for aggregating demands, with respect to society (Touraine, 1995).

The formation of a governability threshold refers, therefore, to three specific arenas of social relations: in the first place, the *global arena*; in the second, an arena we will refer to as *structural*, which has to do with the effects of globalisation and economic reforms on the organisation of economic structures; and finally a *social arena*, where the particular relationship between the State and civil society comes into view. In each of these arenas, social antagonisms and proposals for administering these are produced and reproduced, increasing or reducing the degree of governability in a given society.

A brief conceptual review of each of this model's components will be presented here, and then a review of some of its most prominent expressions in Central American societies will be offered in the fourth and final section.

GLOBALISATION:

Globalisation is a concept with many meanings. On the extremes are "totalising" readings that warn, on the one hand, of the dissolution of the nation state, and on the other of its never-ending supremacy.³ Here, what interests us is recovering a conception of globalisation that expresses the changes in power relations on socio-territorial planes. Along these lines, Held and others introduce an innovative approach—a centre-political bias that is infrequent in literature about globalisation—that proposes that "Globalisation concerns the expanding scale on which power is organised and exercised, that is, the extensive spatial reach of networks and circuits of power. (...) In effect, the stretching of power relations means that sites of power and the exercise of power become increasingly distant from the subjects or locales which experience their consequences."⁴

The globalisation process has historically been expressed as a range of phenomena whose first emergence in human history was manifested in the same form and intensity as we know it today. A key element is the centrality of financial exchanges in the organisation of global capital. According to Giddens (1998), only 5% of daily economic transactions—valued at as much as one billion dollars—can be attributed to substantial exchange and commerce. The remaining 95% correspond to different speculative enterprises. According to Held et al. (1999:203), capital markets grew by around 8.2% annually from 1983-1995, while the world product grew at a lower rate of 3.4%, and trade by 6%.

Another element is the consolidation of liberal democracy as the dominant organisational form of political regimes. The third "wave" of democratisation, to coin Huntington's term (1991 and 1993), encompasses the last three decades of this century, and has been possible, essentially, thanks to the confluence of the following elements: a) the reduced legitimacy of authoritarian regimes, for both political and economic reasons; b) world economic growth in the 1960s, which improved social well-being and created the conditions for expanding democratic demands (for example, among the better educated population); c) the change in Catholic doctrine, from defending the status quo to oppos-

ing authoritarianism; d) changes in the policies of key international actors; and finally e) the “positive example” effect, which created a sort of snowball effect favouring democratic reforms (Huntington, 1993:4). In referring to governability and global democracy, Giddens (1999:146) warns that the process of globalisation not only induces global changes but also diffuses their effects on a local scale, and induces changes that take place from the bottom-up.

Another dimension has to do with the cultural revolution derived from recognition of the social diversity that is favoured by developing forms of global communications that operate in real time, in much faster and relatively inexpensive forms than ever before. What is essential is recognising the pluralistic character of modern societies: the traditional cold war gaps (between workers and entrepreneurs) are no longer sufficient for explaining the most important social dynamics, which are more capable of linking interests—gender, ethnicity, age, in other words criteria that differentiate—and are central aspects of today’s cultural diversity. The question of migration is also an integral part of this process of cultural interrelations. Identity and integration-fragmentation are, therefore, the central problems derived from the globalisation process, in cultural terms. It is also important to recover the institutional and infrastructural dimension (Held et al. 1999) concerned with access to the material means of communication (from the telephone to Internet) and the media, information, and culture industry networks.

Finally, globalisation implies a territorial redefinition, whose consequences are still difficult to anticipate. The objective processes of transferring resources and decision-making appear minimally linked to the territorial dynamics determined by nation states; rather, they induce a tendency toward “de-territorialisation.” In contrast, however, local spaces can be oversized, including their transnational capacities. The most important part of this “re-territorialisation” process is, undoubtedly, linked to the question of space and cross-border social dynamics.⁵

STRUCTURAL DYNAMICS AND ECONOMIC REFORM

Changes oriented by dominant economic policy definitions concern redefining the State's profile, and its economic and social responsibilities. Strengthening the private sector and the predominance of the market is, in this sense, the product of State economic reform.

The multiplicity of policies adopted, with creative encouragement from multilateral organisations and the network of technocrats who be-

DEMOCRATIC GOVERNABILITY:
A THREE SPHERED UNIVERSE

long to the economic cabinets of area governments, can be synthesised in four arenas of action, all related to changes in the purpose of public administration: fiscal discipline and privatisation strongly affect infrastructure and the State's political and institutional capacities, while reforms geared toward liberalisation and deregulation—aimed at politically controlling the interplay of markets—have more effect on technical and administrative capacities.

Application of these reforms has been unequal in time and intensity, generating a range of options. These vary in terms of the pace at which economic reforms are adopted, located somewhere along a continuum between two extremes, from the complete absence of reform to radical reform. The selection of options depends on the relative strength of the different sectors involved. These sectors are affected by reform policies that induce sector (distributional) and generalised (aggregate) effects. (Przeworski, 1991) The sector effects either positively or negatively impact specific groups, while the aggregate or generalised effects impact all of society without distinction. Moreover, the effects can be either transitory (such as subsidies for the poor) or permanent (such as eliminating fiscal protections for certain producers). (See Fig. 2).

According to this view, it is not the particular application of one or another type of reform that threatens democracy, but rather the selection of non-democratic mechanisms for addressing the social costs associated with the transition, and the resistance they generate. Distributional conflicts should be resolved through democratic institutions, and any tendency toward reducing their influence can lead economic reforms to generate political instability.

FIGURE 2
Socio-political dynamics of the social effects of economic reforms

Duration	Social Effects	
	Generalised	Sectoral
Permanent	Changes in the status quo.	End to the benefits from the previous model.
Transitory	Inflation, unemployment and inefficiency in assigning resources.	Volatile changes in income levels.

Source: Przeworski (1991)

The weakening of state capacities generated by fiscal restrictions and the inability to establish new tax regimes have created a dependency on external and internal indebtedness. This route poses problems to medium and long range financial stability, and generates distributional conflicts since a good part of fiscal efforts are aimed at paying off debt obligations.

The loss of State economic centralism has also implied a deterioration of the social standing of public employees, converted into the fundamental backbone of the middle class. This situation has even graver political and social implications, given the importance which public service held in the past.

In any case, the application of State economic reforms in Central America takes place in a highly politicised environment. We have not observed possibilities for implementing intensive, technocratic practices in the nations of this region, as in other countries of Latin America such as Salinas's Mexico, Menem's Argentina or Fujimori's Peru. The development of a new State in Central America is taking place in an atmosphere strongly conditioned by the political interplay of social interests. This situation impedes significant and long-lasting economic achievements. But it also controls the accumulation of unresolved social tensions generated by technocratic processes. Thus, maintaining a level of reform that guarantees the gradual surmounting of macro-economic imbalances, and that is sustained through maintaining and reproducing socio-political equilibrium has greater possibilities for future sustainability. In other words, the absence of economic reform endangers social equilibrium to the same extent as reforms which only obtain macro-economic results.

STATE-SOCIETY RELATIONS

To study the changes undergone by the governments of Central America and their effects on relations with society at large, it is useful to begin at a functional level and examine the form in which public action goals have shifted as a result of new prerogatives in the framework of the globalisation process, in which this region takes part.

For this analysis, we utilise Grindle's proposal (1996) about "State capacities." In a study about state changes in Africa and Latin America, Grindle defines a "capable" state as one that can establish and maintain economic, technical, administrative and political functions. Institutional capacities refer to the possibility of regulating society's politi-

cal and economic exchanges, on the basis of rules that are understood and complied with. Technical capacities lead to defining and adequately implementing macro-economic policies. Administrative capacities are linked to the efficient management of a network of basic services and infrastructure, both economic and social. Finally, political capacities are related to the existence of adequate means to formulate social demands, represent interests and resolve conflicts. Running parallel to these capacities are social participation mechanisms, and the possibility of demanding accountability and responsibility from political leaders. Essentially, the elements commonly referred to as "good government."

Economic reforms that take place in the framework of market-driven programs promoted by international finance organisations introduce distortions in the development of such state capacities. The State's institutional capacity to respond is eroded by evidence of the de-legitimisation of governmental authority, favouring growing conflictiveness with respect to defining and interpreting the rules of the political and economic games. Technical capacities have been taken over by technocratic economists, which limits the possibility of developing participatory forms of management and policy definition. The provision of services and the role of intermediation are constrained, and this affects the State's administrative capacities and, to some extent, its political capacities. In the end, we progress toward a State with reduced political capacities, given the difficulty of exercising effective mediation and overcoming the authoritarian tendencies of the technocratic domain. This produces an illusion of strengthening civil society, which "has to" assume responsibility for the tasks abandoned by the State. We have already begun to observe some of these manifestations among Central American governments, after just a few years of economic reform.

On the society side, the analysis focuses on the capacity to aggregate demands, which is also an expression of the potential to organise social interests. The "antagonism dynamic" alludes to the problem of administering political resources to maintain stability. In other words, an examination of the instruments available for mediating social demands (from the bottom up) and the transfer of governmental actions (from the top down) assumes a triangular form: on one side of this triangle, political party structures; on another social organisations and movements; and finally the "non-negotiable residual component" (Touraine, 1995) that points to the formation of radical political options which challenge the system.

Nonetheless, although the factors that make up the equation are

stable, the environment in which they operate has changed significantly. First, the nation state yields to the takeover of the "real" flow of goods, services, capital, and people who know no boundaries. Second, politics is gradually retreating. As Touraine argues, today the State trusts foreign investors more than the police for reducing social tensions. The return of the notion of citizenship is important for elevating political exchange, and for recognising power resources at the disposal of different social actors and the manner in which they interact more extensively with the State.

In analysing concrete situations, we may find problematic tendencies in the orientation of each of the three highlighted variables: with respect to the dynamics of political parties, the negative tendency is toward "party-ocracy" (Touraine, 1995), which is the corrupt incorporation of social representation based on the interests of power groups. With respect to social movements, the clearest difficulty is related to "traditionalist" inertia. This impedes the formation of social movements that group together different sector demands and social claims that have emerged as a result of the democratisation and economic modernisation processes, in response to a "decision dynamic" dominated by overrepresentation from traditional organisations which correspond more to the conflictiveness of previous models of production and social organisation. Finally, in some cases difficulties related to tempering the wounds of war and promoting a democratic political culture (participatory, pluralistic and accountable) do not allow basic agreements that guide public management and stable economic administration to be established.

Society's ability to influence policy and the strengthening of "political citizenship" face, therefore, a multiple challenge. The representative capacity of political parties needs to be rebuilt, and the interests of social organisations need to be grouped together to confront a range of "anti-system" practices that could erode not only the basis of dominant economic agreements but also the legitimacy of the institutional political regime.

Actors interrelate within a new political arena because their links to the external environment have been substantially modified. Transnationalisation is an increasingly generalised phenomenon, inducing significant changes in the political capacities of social actors and the State itself. For Marshall, the political aspect of citizenship refers "to the right to take part in the exercise of political power; either as a member of a group vested with political authority or as one who elects mem-

bers of that group." (pg. 8) In a reduced political environment, the possibilities for exercising citizenship are limited because there is increasingly less civil society control over representative power institutions (governmental). This contrasts with the growing flow of transnational resources and political decisions, as manifested by the conditions set by international financial institutions.

In the past, political parties and social organisations maintained links with the outside world mainly on the basis of ideological identities and social projects of an integrationist nature. Today, these alliances have diminished because ideological discourse is less capable of creating unity in the face of the market's imposition of transnational pragmatism. Nonetheless, transnational forms of resisting the disintegrative consequences of economic internationalisation have developed, which are especially visible where the globalisation process is more incipient or weak and where the sustained deterioration of social conditions justifies the action of different types of international solidarity. Another manifestation of the globalisation of social antagonisms is related to global conflictiveness, meaning those arenas of social struggle that—although they can be geographically situated in a specific place—have an evident planetary connotation. Here, we refer to the ecological-environmental struggles, and feminist movements which, in this sense, are paradigmatic.

DEMOCRATIC GOVERNABILITY IN CENTRAL AMERICA: IN CONCLUSION

The examination of this analysis of governability—which attempts to avoid nation-centred or “economistic” conceptions that favour politics, on the one hand, and structural effects on the other—should begin with a basic assumption: that with the exception of Costa Rica and Panama to the south, and Belize to the north, democracy is a novelty in Central America. But this said, it is important to add that it is a living and dynamic novelty, which offers both fertile ground for building, and serious weaknesses in the form of “fractures” that need to heal.

The “journey” underway in Central America is moving ahead from social systems dominated by fractures and disintegration, to systems in which “disintegrating” elements do not disappear, but are inserted into a dynamic that hopes to attain integration. If we examine the nature of the fractured processes that characterise this region’s previous period, we can say that in the *political sphere*, Central American societies were

broken down into three parts, with different levels of intensity but similar connotations. One part was characterised by authoritarian domination, derived from the functional connection between economic power and armed force. The second referred to the belligerent attitude of opposition groups which opted for insurrectional uprisings. The third segment was the majority social sector, different from the other two and which—as a result of this confrontation between the dominant and belligerent forces—opted for self-sustained exclusion, thereby assuming the position of spectator at events in the political realm.

Economic exclusion has been less diverse. The dynamic of productive sectors precariously integrates the majority of the population. It thus precipitates an intensive confrontation between capital-corporate and labour groups, making it difficult to find the necessary conditions for reaching minimum levels of agreement.

The socio-cultural fracture derived from these exclusionary dynamics is manifested in the affirmation of national identities. Often, "national" traits have little relationship to broad sectors of the population who do not correspond to the national stereotype. Guatemala's indigenous majority does not feel part of a national *ladino* state, that offers no real opportunities for integration. The same is true for other non-hegemonic ethnic groups, such as the blacks and mulattos from the Caribbean coast, who are frequently much more affected by material want and poor living and work conditions. The most important of these radical divisions within Central American societies is intimately related to social-economic conditions. Poor and rich, in societies where the middle class is a minority. This was always the main cultural frontier that defined a world of opportunities and well-being, in contrast to a society submerged in the generalised non-satisfaction of basic human needs. This division was not the result of passivity, but rather the imposition of a fractured social order. Even the least resistance, the smallest indication of opposition, was jealously guarded and punished with cold indifference.

The three elements that characterise the current transition offer the necessary conditions for reducing social exclusion. In the political arena, the peace process opened the door to political expression for "anti-system" groups, from obtaining the basic rights of civil and political citizenship, to converting previous revolutionary armies into disarmed political parties. Undoubtedly, progress toward more open forms of political participation has created a polychromatic electoral environment and, perhaps more importantly, presents the population with a reason-

able possibility that their political decisions will not implicate their own lives and the lives of their families. Today in Central America, there is less likelihood of violent retribution for political reasons than falling victim to common crime.

Economic modernisation—the second element—together with a climate of peace that favours investments and the development of private initiative, offers real future possibilities for social integration. The promise that the benefits of a stronger economy will trickle down is perhaps much less important, in this sense, than the fact that controlling the recession of war economies and re-igniting basic economic dynamism can produce much more employment and income generating opportunities than during periods of “fracture.” It is true that the economic history of the region included important periods of bonanza for business that did not translate into well-being for most of the population. But it is also true that following the reforms of the 1990s, economic growth coincided with peace and political-democratic openings for the first time in the entire region. Democratisation is the third element.

It cannot be assumed that the social consequences of economic growth that takes place in a context of peace and democratic opening are the same as those that occur in situations of conflict and authoritarian domination. In any case, this is one of the main challenges for Central America in the future. And it will undoubtedly be the main impediment to future governability.

NOTES

1. For a critique of the political implications of the Trilateral proposal on governability, see Wolfe, 1980. For a review of the notion of governability and numerous writings, see Slántara, 1992, and Sojo, 1999.
2. Regarding sources of legitimization, see Przeworski, 1991.
3. For a synthesis of different conceptions of globalisation, see Held, et. al. (1999).
4. Held, et. al., p. 28.
5. Regarding the theme applied to the Nicaragua-Costa Rica border, see Morales 1997.

BIBLIOGRAPHIC REFERENCES

- Alcántara, Manuel. (1992). *Gobernabilidad, Crisis y Cambio*. Madrid. Centro de Estudios Constitucionales.
- Grindle, Marilee. (1996). *Challenging the State. Crisis and Innovation in Latin America and Africa*. Cambridge University Press.
- Habermas, J. (1975) *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*. Buenos Aires, Amorrortu Editores.
- Held, David et al. (1999). *Global Transformations. Politics, Economics And Culture*. Cambridge, Polity Press
- Huntington, Samuel P. (1991) *The Third Wave. Democratisation in the Late Twentieth Century*. University of Oklahoma Press.
- _____. (1993) "Democracy's Third Wave" in: Larry Diamond and Marc F. Plattner Eds. *The Global Resurgence of Democracy*. Baltimore. The Johns Hopkins University Press.
- Huntington, Samuel; Crozier, Michel and Watanuki, Joji. (1981). «La gobernabilidad de la democracia». In: *La comisión trilateral y la coordinación de políticas del mundo capitalista*. Cuadernos semestrales CIDE.
- Giddens, Anthony. (1998). *The Third Way. The Renewal of Social Democracy*. London. Polity Press.
- Marshall, T. H. (1992). "Citizenship And Social Class". In Marshall, T. H. And Bottomore, Tom. *Citizenship And Social Class*. Pluto Press. London.
- Morales, Abelardo. (1997) *Los territorios del Cuajipal*. San José, FLACSO.
- O'Connor, J. (1973). *The Fiscal Crisis of the State*. New York, St. Martins Press.
- Offe, Claus. (1990). "Ingoberabilidad: Sobre el renacimiento de teorías conservadoras de la crisis". In Torres Rivas, Edelberto. (Comp.) *Política. Teoría y Métodos*. San José, EDUCA.
- _____. (1996). *Modernity and the State*. Cambridge. Polity Press.
- Przeworski, Adam. (1991). *Democracy and the market. Political and economic change. Eastern Europe and Latin America*. Cambridge University Press.
- Sojo, Carlos. (1998). *Reforma Económica, Estado y Sociedad en Centroamérica*. San José, FLACSO.
- _____. (1999). *Democracias con fracturas: gobernabilidad, reforma económica y transición en Centroamérica*. San José, FLACSO.
- Touraine, Alain. (1995). *¿Qué es la Democracia?* Mexico City, Fondo de Cultura Económica.
- Wolfe, Alan. (1980). *Los límites de la legitimidad. Contradicciones políticas del capitalismo contemporáneo*. Mexico, Siglo XXI Editores.

REVISTA DEL CEID

Publicación semestral editada por el
Centro de Estudios Internacionales para el Desarrollo

Volumen I, nº 2, Noviembre de 1999

CONTENIDO

- Democracia y Sociedad Civil, *Marcelo Javier de los Reyes*
Afrontar el reto humanitario: Hacia una cultura de la prevención,
Sergio Vieira de Mello
Tendencias del orden mundial: El futuro del Estado Nación,
Luis Dollenegra Pedroza
La situación de las minorías nacionales y religiosas en la Europa Central y del Este, *Katarzyna Krućko*
Muros de ladridos, muros imaginarios. El Muro de Berlín y otras imágenes en el discurso de subordinación de Europa Oriental,
Ezequiel Adamovsky
Can environmental cooperation and regional alliances help shaping industrial restructuring in the Baltic Republics? *Poul Kragh*
The role of televised election debates in the shaping of public opinions in New Zealand, *Juliet Roper*
International satellite television in Southeast and East Asia 1990-1999: From threat to ally of governments and local broadcasting industries, *Judith Clarke*
El régimen constitucional de los tratados, *Alberto Ricardo Dalla Via*
Procesos de integración económica, *Marcos Costa Lima*
Una nueva ampliación de la Unión Europea ¿Acaso la más difícil?
Algunas reflexiones recientes, *Marta Graciela Cabeza*
Argentina en el Atlántico y Chile en el Pacífico: Repercusiones de una visión monocognitiva en la política exterior argentina hacia Japón, *Graciela Bonomelli*
Los actores políticos argentinos frente a la Segunda Guerra Mundial,
Alejandro Simonoff
Análisis del conflicto árabe-israelí bajo la perspectiva psicosocial,
Carlos Alberto Ozurán
La presencia china en el Caribe español: El caso de la frontera Caribe de México. Notas históricas, *Martín Ramos Díaz*
Irlanda del Norte: Una encrucijada hacia la paz,
Alejandro Benedetto, Mario Polari, Paulo Diaz Offredi
Comentarios bibliográficos

Suscripción anual: Argentina US\$ 28 más gastos de envío

Exterior US\$ 38 incluidos gastos de envío

CEID

Av. Juán Bautista Alberdi 5043, 8º A

1440 Buenos Aires - Argentina

Teléfono (5411) 4686-0212 ~ E-mail: jreyes@feedback.net.ar



Globalisation and the Paradox of Fragmentation and Integration*

CLIFFORD E. GRIFFIN

INTRODUCTION

Regional integration agreements (RIAs) cover a wide variety of interstate arrangements from ordinary free trade areas (FTAs) to complete economic and political integration (federation). This range of agreements has been part and parcel of the political and economic reality of most regions of the world, including Western Europe and the Caribbean. The Anglophone Caribbean, for example, has participated in a variety of RIAs since decolonisation began in the 1950s and 1960s. Included are: the short-lived West Indies Federation (1958-1962); the Caribbean Free Trade Area (CARIFTA); the Caribbean Community and Common Market (CARICOM); the Organisation of East Caribbean States (OECS); and the Association of Caribbean States (ACS). And over the same period of time, the region has been plagued with problems of political disintegration and disunity. For example, the Amerindians of Guyana staged an

* This paper was prepared for presentation at the annual meeting of the Caribbean Studies Association, Panama City, Panama, 24-29 May 1999.

unsuccessful attempt to secede and join Venezuela during the late 1960s; St. Kitts, Nevis, and Anguilla failed to remain a political unit with Anguilla opting to secede and reestablish colonial status with Britain; rumblings of secession have been heard in Barbuda, Tobago, Carriacou, and Petit Martinique. More recently, Nevis held a referendum on secession from the federation of St. Kitts and Nevis. As regional integration has begun to characterise the post-Cold War international system (See Appendix Table 1), this sometimes dilemma, sometimes paradox of fragmentation and integration that has defined the region for more than four decades, is perhaps one of the biggest challenges facing the Anglophone Caribbean on the eve of the new millennium.

Comparatively, observers point out that despite a long history of conflict and the existence of a plurality of races/ethnicities, religions, languages and cultural symbols, Western Europe has managed to achieve significant levels of integration. They also point to the relative lack of success at integration in the Anglophone Caribbean despite the absence of a history of strident ethnic nationalist conflict. A cursory examination of both regional integration movements reveals that whereas the economies of the Western European countries are highly interdependent, the same is not true of the Anglophone Caribbean (See Appendix Table 2). Also significant is the fact that whereas the European Union (EU) consists almost completely of geographically contiguous States, the absence of geographical contiguity characterises the Anglophone Caribbean. But what compounds matters for the Anglophone Caribbean is the fact that a number of States consist of multi-island units. It is among and within this subset of multi-island units that the rumblings of separation and autonomy have been loudest. Thus, while there certainly are more fundamental reasons for the high level of integration achieved by the EU to date, it is also the case that one of the two non-contiguous members Britain has been the most reluctant partner in that union. In this regard, the role of geography is not insignificant.

This paper, therefore, tests the following hypotheses in an attempt to explain the paradox of fragmentation and integration. Hypothesis 1: geography plays a critical role in integration and fragmentation. Specifically, where the regions of the state are geographically distinct because high mountains or water make communication and interaction difficult, necessary conditions for the emergence of separatist, secessionist and/or autonomous movements exist. Under such conditions, a geography-based, latent nationalism, represents a significant factor inhibiting integration. When these geographic characteristics are combined with

exploitation, neglect and historical memory, necessary and sufficient conditions for the self determination movements are created.

Hypothesis 2: geographical distinctiveness produces two types of political parties: one type tends to confine its activities to a specific region or unit while the other type seeks wider political influence across the entire country. In either case, there usually is a dominant party based in the larger territory. When the nation-based party leaders in the smaller unit feel threatened by the dominant party, they may choose separation as a rational or strategic course of action. Secession may not necessarily be the goal; rather, it may simply be a strategy used to negotiate and secure increased levels of political autonomy.

Hypothesis 3: the constitutional status of the units that make up the country play a role in separation or integration. Specifically, if the relevant units comprise a unitary State, the probability of separation may be lower than if the units comprise a federal State. Where the units comprise a unitary State and the political parties are not nation-based, that is, where the parties contest seats in the entire country, the prospects for separation are significantly reduced.

Hypothesis 4 States that where the larger partner in the national state is economically wealthy, the smaller, poorer unit may opt for nothing more than greater autonomy given the anticipated economic benefits that may redound to it by remaining within the union. Again, this is more likely to be the case in a unitary State than a federal one, especially where the political parties are active throughout the entire country rather than in one of the subunits that make up the country. Given these factors, this analysis argues that in order for AIA to achieve stated levels of economic and political integration (See Appendix Table 3), they must acknowledge and reconcile, democratically, the inherent challenges presented by latent nationalism, especially those challenges posed by the various multi-island States.

The goal of this paper is not to propose or promote any nationalist, separatist, secession or self determination agenda. Neither is it an attempt to make a case for or against the viability or non-viability of any of the subunits seeking autonomy. Rather, the goal is threefold: 1. to explain theoretically the basis for the existence self determination agendas; 2. to show how geography, exploitation, neglect and historical memory contribute to the emergence of self determination movements; and 3. to argue from a policy perspective that these self determination agendas must become integral parts of the policy discourse if a region is to achieve its proposed level of integration.

To achieve these objectives, the countries of the Anglophone Caribbean, which comprise a number of multi-island States, are examined. The analysis that follows demonstrates that latent nationalism exists in the region. St. Kitts and Nevis and Trinidad and Tobago, the two Caribbean countries in which self determination movements have had their most profound expression, are the units of analysis. Both States consist of multi-island units; however, one country is a unitary State while the other is a federal State, and both have different constitutional arrangements. These factors, among others, make these countries representative units of analysis for understanding the regional paradox of fragmentation and integration. They also provide comparative frameworks upon which policy for resolving this paradox can be developed.

As a point of departure, this analysis makes the assumption that paradox outlined above is not exclusive to the Anglophone Caribbean. Rather, it is part of a global phenomenon. In that regard, the next section situates the analysis in a global context.

INTEGRATION AND DISINTEGRATION IN THEORY

In 1992, Francis Fukuyama advanced the idea that the world may be witnessing more than the end of the Cold War: it may be witnessing "the end of history as such" due to the "unabashed victory of economic and political liberalism" and the "exhaustion of viable systematic alternatives."¹ Drawing support from Michael Doyle's (1986, 1983) argument that wars between liberal or democratic States are unlikely,² and Huntington's (1992) research pointing to the multiplication of democratic States since 1974,³ Fukuyama sees a world that is recognisably more uniformly capitalist and democratic than at any other historical moment.

What has emerged from these and other contributions is the "democratic peace" thesis—the intellectual foundation upon which the West celebrates the defeat of communism and the triumph of capitalism and democracy. According to this thesis, since (Western) democratic States tend to be capitalist, whose trade relations typically create high degrees of interdependence, war between such States would be very costly and highly unlikely since it would disrupt trade, the *raison d'être* of capitalism.⁴ In other words, because of economic interdependence, capitalism and democracy are necessarily conducive to economic and political integration. That is, with economics moving to centre stage since the end of the Cold War, which has also witnessed the evolution

of a more uniformly capitalist global economy, economic security has now become a major concern for countries. To beef up their economic security, an increasing number of countries are joining existing RIAs, resurrecting and reorienting old ones, or are forming new ones. Similar political systems, occasioned by the spread of democracy, and similar economic systems, occasioned by the transition to market economies, are contributing to the flourishing of RIAs. The democratic peace facilitates these RIAs, which incorporate countries with similar as well as different cultures.

For example, the 1989 North American Free Trade Agreement (NAFTA) between Canada and the US, and the 1991 Southern Cone Common Market (MERCOSUR) are two cases where geographically contiguous countries have deepened their levels of economic integration as a result of the democratic peace. In addition, the 1994 North American Free Trade Agreement between the US and Mexico is one case where the democratic peace has led to economic integration between two geographically contiguous countries with different cultures. Table 1 lists other cases of democratic peace induced regional integration.

But Fukuyama and others have glossed over the significance of various ethnic and other nationalist struggles around the world. In so doing, they fail to acknowledge that the paradox of integration and fragmentation is not a regional but a global phenomenon. While the democratic peace is fostering integration between some groups of countries, democracy, as both a system of governance and a quest, is fostering political disintegration in others because issues of self determination remain unresolved in those countries. Indeed, the reality is that all around the world one observes well established States threatened with disunion. Even countries without explicit separatist movements are discovering that the centripetal elements upon which political society exists are coming increasingly under attack. According to (Cleiss 1995), "on every continent, in almost every major nation, and in almost every walk of life the overriding political reality today is that of increasing separatism and fragmentation..."⁵

The potential for political disintegration is alive and well in the Caribbean as it is in other parts of the world. What is different about the Caribbean, however, is that the various self determination movements are not driven by the traditional symbols of nationalism, including race and ethnicity, language and religion. Instead, factors including territorial uniqueness based upon geography, along with history, neglect, exploitation, and land tenure appear to be the centripetal factors defin-

ing community or nation at the sub-State level and centrifugal forces at the State level. Thus, the English-speaking countries of the Caribbean, comprising a number of multi-island States and classified as one of the most developed zones of democracy in the world, have not only failed to achieve significant levels of economic interdependence and integration, they are experiencing strident demands for autonomy and separation.⁶

It is not the case that the low levels of interdependence characterising these countries is due to their low levels of integration or vice versa; what is clear is that these countries have always competed against each other for the same market and investment opportunities. And, whenever they choose, they act independently. Therefore, it does not follow that the emergence of a more uniformly democratic and capitalist international system will necessarily increase the chances for further integration in the Anglophone Caribbean. One reason for this is that the forces and factors that conduce to political integration are absent from the region.

According to Riker (1964) political integration (federation) occurs under two conditions: the presence of an external military (or diplomatic) threat; and the willingness of the leaders to give up some independence for the collective good of the union.⁷ It is the case that the post-war phases of Western European integration were driven largely by external security considerations, primarily the threat posed by the former Soviet Union and its Warsaw Pact organisation. More recently, the deepening of their level of integration is attributable to economic competition faced by individual members of the EU from one another and from the US. Collectively, they represent a more formidable defence against the competitive power of an economically upsurging US.

The Caribbean, by contrast, has never faced any such security/military security considerations. Their concerns then, as now, remain economic. Unlike the EU, however, CARICOM as a unit does not provide its member countries with enough economic leverage to contest the economic might of the US. Leaders, therefore, may not see any significant economic or political advantages to deeper integration. In addition, the absence of geographical contiguity may also act as an impediment to deeper integration. Further, while the recently formed ACS does represent a much stronger economic force to the might of the US, geographic as well as cultural distance between CARICOM and the rest of the ACS may act as obstacles to integration.

Thus, unlike the EU, the conditions sufficient for accepting the federal bargain were never present among the members of CARICOM. Assum-

ing that these conditions were present and that the federal bargain was struck, would these countries have remained federated once the conditions that brought them together ceased to exist? A brief examination of the Association of South East Asian Nations (ASEAN) is highly suggestive.

Although geographically close, though noncontiguous, the member countries of ASEAN reflect diverse cultural, religious and historical traditions. These countries always viewed themselves as economic rivals, competing to export raw materials to the same industrialised markets and competing to attract foreign capital, technology, and management expertise. Thus, when the leaders of Brunei, Indonesia, Malaysia, the Philippines, Singapore and Thailand agreed in 1967 to form the ASEAN, their initial concern was security. They wanted to enhance internal stability so that they could accelerate economic progress. Faced with a common external threat—the fear of communist aggression—and being preoccupied with nation building, individual members remained suspicious of ASEAN initiatives that went beyond immediate security concerns, perceiving them to be threats to their newly won political sovereignty.⁵ The organisation's purpose, therefore, was mainly to strengthen the economic and social stability of the South-East Asian region and to guarantee peaceful and progressive national development. It was nine years later in 1976 that the group engaged in its initial and sole regional economic integration effort, the creation of a free trade area.⁶

It would appear, then, that where countries in a given region are geographically disconnected, the probability of the pursuit and achievement of high levels of integration is a function of the existence of an external security (military) threat. Barring such a threat, economic competition among that group—especially if the units share a similar economic base along with nationalist or latent nationalist tendencies will emerge to inhibit integration efforts. This is the problem that CARICOM must reconcile. This study, therefore, examines the paradox of unity and separation in the English-speaking Caribbean by focusing upon a typology of nationalism grounded in geography and history as well as culture, neglect and exploitation.

UNDERSTANDING "NATION-NESS"

The argument that the multi-island geography of a number of States in the Anglophone Caribbean contributes to latent nationalism is grounded in the definition of the nation as an "imagined political community" that is both inherently limited and sovereign.⁷ It is *imagined* because the

notion of community exists in the mind of each member of that community. It is not necessary that all members of the nation know, meet or even hear about most of their fellow members. It is merely sufficient that the basis of community exists in each member's mind. To that extent, all communities larger than primordial villages of face-to-face contact are imagined. Even primordial groups can be considered imagined political communities. Essentially, the nation is imagined as limited because it is not concerned with all people in the world but, instead, a smaller number. It is imagined as sovereign because of the belief that the nation has a right to determine its own destiny. And it is imagined as a community because of the sense of connectedness or belonging that pervades the society horizontally. That is, inequality and exploitation notwithstanding, elite and masses see themselves to be part of that group with the right to occupy its political space.¹¹ Therefore, as Anderson (1983) argues, "nation-ness is the most universally legitimate value in the political life of our time."¹² It is for this reason that many States, once thought fully consolidated, find themselves challenged by 'sub'-nationalisms within their borders—"nationalisms which, naturally, dream of shedding this sub-ness one happy day."¹³

This dream is very much in evidence today as the post-war World has seen the emergence of a plethora of politically relevant groups pursuing goals ranging from separation to secession from an existing larger State. In most instances, these politically relevant groups cohere on the basis of language, religion, ethnicity and/or culture. Indeed, the existence of these groups coupled with their desire for autonomy, at a minimum, and statehood ultimately, reflects, for the most part, the existence of a low consensus state.¹⁴ In low consensus systems, large numbers of people are strongly opposed to the conduct and/or form of government. Typically, these large numbers of individuals reflect the presence of politically relevant (sub-national) groups, whose cleavages are based on race/ethnicity, religion, language, or culture. Low consensus systems, therefore, are likely to impose costs such as deadlock, political violence, constitutional instability, and even the destruction of the State itself. This phenomenon is evidenced in the Balkan region, including Serbia, Croatia, Bosnia; in the East African States of Ethiopia and Eritrea; among the Kurds in Turkey, northern Iran and northern Iraq; the Sikhs and Kashmiri in India; the Tamils in Sri Lanka; and among the Palestinians in the West Bank and Gaza Strip in the Middle East. In the Caribbean, ethnic nationalism is evident countries such as Guyana, Trinidad and Tobago and Suriname.

However, apart from ethnic nationalism, a number of these Caribbean countries consist of multi-island States exhibiting latent disintegrative tendencies. These States include Antigua and Barbuda, the Bahamas, Grenada, Carriacou and Petit Martinique, St. Vincent and the Grenadines, St. Kitts and Nevis, and Trinidad and Tobago. In 1967, for example, Anguilla seceded from the federation of St. Kitts, Nevis and Anguilla; in 1979, residents of Union Island staged a rebellion opposing policies coming from the central government in St. Vincent; and Barbuda has experienced minor but frequent rumblings of discontent. However, the two countries that most consistently voice and demonstrate dissatisfaction with their present (constitutional) states and have gone as far as demanding autonomy and/or independence are Nevis, with regard to its relationship with St. Kitts, and Tobago, with regard to its relationship with Trinidad. These manifestations of dissatisfaction in St. Kitts and Nevis and Trinidad and Tobago, along with the potential for similar developments in the multi-island States mentioned, are consistent with the resurgence of nationalist movements for self determination of the post-war era.

However, there are some significant differences that separate the quest for self determination for the islands of Nevis and Tobago from other cases of classical nationalism such as those in the Balkans or among the Kurds in Turkey, Iran and Iraq. Not only are both islands geographically separate from their political partners, they also are ethnically and linguistically homogenous. Absent, therefore, are the standard characteristics of nationalism and self determination: race/ethnicity, language, religion or culture. In the absence of these features, several interrelated questions arise: 1. what forms the basis of group identity, causes the emergence of sub-national groups, and leads to social and political dissent within an established State? 2. what factors are most likely to contribute to low levels of consensus within a State, thereby creating the potential for political deadlock, constitutional instability, political violence, and the potential destruction of the State? and 3. what is the nature of the State, on the one hand, and the power competition and movement, on the other, that not only mold group identity but lead to the "hardening" or "softening" divisions within a society?¹⁵ This analysis will show that in the absence of standard social cleavage factors, three characteristics geographical delineation; central government leadership style, including the absence of a politics of inclusiveness (which contribute to historical memory); and economic structure (land tenure) represent critical factors that can lead to identity and self-construction,

thereby producing sub-national groups with politically charged agendas, including separation.

Thus, the separatist agenda currently under way in the Federation of St. Kitts and Nevis is not unrelated to that history. Two factors seem to contribute to these two separate identities. One, is the noncontiguous nature of the territories—they are two distinct geographical entities; and two, the leadership has not always practised a politics of inclusiveness. At the same time, what is present are the factors contributing to collective memory. For example, many Nevisians have long expressed the sentiment that they represent a minority partner in the federation of St. Kitts and Nevis in much the same way that their counterparts in Tobago have expressed their feelings about their relationship with Trinidad. Both islands have long maintained the perception that a core-periphery relationship exists between both parts of their respective political unions. In describing their unequal partnership, many Nevisians argue that not only does St. Kitts function as a metropole, Nevis is treated worse than a minority partner¹⁵ it is treated as a step child. Similar sentiments have been expressed by citizens of Tobago. These perceptions explain part of the reason why separatist sentiments and/or movements exist in Nevis and Tobago. Put differently, self determination movements in these countries may be driven in part by frustration.

HUMAN AGENCY AND "NATION-NESS"

In his insightful work, *Why Men Rebel*, Ted Robert Gurr advances his "frustration-aggression" thesis based upon the notion of "relative deprivation." When one group of people develops a sense of deprivation relative to another, perhaps competing group that perceives itself to be disadvantaged may become frustrated. Frustration, then, may lead to aggression against the advantaged group—the one perceived by the other to be the cause or source of its misfortune.¹⁶

A weakness of this theory is that it implies that the disadvantaged group automatically or instinctively develops an awareness of its condition of relative deprivation. And, acting upon that awareness, it carries out acts of aggression against its perceived oppressor. The reality, however, is that a people becomes conscious of its circumstance usually after they have been convinced through human agency that they are indeed in a condition of relative deprivation.¹⁷ This awareness, therefore, is the result of the intervention of some opportunistic or rational actor, who becomes its leader and architect of change. This individual gives

meaning and purpose to the group and inspires it to action by transforming it from a condition of passivity to one of political activism. In other words, human agency is a central component of rational action because it is human agency that gives rise and meaning to "nation-ness" (nationalism) and self-determination. And nationalism and self-determination often result in the disintegration of the State and the creation of new, independent units. It is therefore within the context of rational or purposive or goal-oriented action that the paradox of fragmentation and integration in the Caribbean must be seen.

The preceding discussion means that the other partial explanation of the movements for self determination in the Caribbean can be attributed to strategic or rational behaviour. That is, leaders in the Nevis and Tobago communities, respectively, must be seen as rational, self-interested, utility-maximising actors, motivated by desires for the income, prestige, and power that come from being in office.¹⁸ In order to win political office, these leaders must appeal to voters by offering them something that they desire. The skilful leader will often resort to political symbolism or other emotive criteria, including the collective memory of the community that form the basis of "nation-ness," as a vehicle for garnering political support. In return for political support, the leader promises political autonomy, at a minimum, and the eventual expectation of political independence. In the extreme, therefore, the political disintegration of the State is highly likely.

Thus, while historical, economic, cultural and other factors are highly relevant to developing a sense of national community, they are useless until they have been given symbolic meaning by political entrepreneurs, who see them as instruments that can be skillfully manipulated to further their respective agendas. The issue of agency and rational or goal-oriented behavior, therefore, remains central to the paradox of political integration and disintegration. In this regard, it is demonstrated below that this type of behavior and these possible outcomes are more likely to occur when political parties are nation-based. And, in the cases under survey, those parties that transcend geography tend to seek greater autonomy within the political union while those that geographically discrete tend to be more strident in their calls for separation or secession.

GEOGRAPHY, HISTORY, ECONOMY AND IDENTITY IN TOBAGO

Throughout the former British West Indies, the most important question that had to be answered after emancipation concerned the fate of the sugar industry. In the case of Trinidad (as well as in then British Guyana), East Indian indentured immigrants were introduced on a large scale. However, no such policy was adopted for Tobago. Given the economic decision to introduce this new labour force, the social and cultural composition of both islands differed dramatically. This difference is reflected today in the multi-ethnic composition of Trinidad's population and the predominantly homogenised African-descended population of Tobago.¹⁹

Like St. Kitts and Nevis, the national State of Trinidad and Tobago consists of two geographically separate islands. The union of Trinidad and Tobago brought together two islands with completely different colonial backgrounds. Trinidad had been a Spanish colony for 300 years from 1497 until 1797 when it was surrendered to the British. Tobago, on the other hand, ceded to the British in 1814 at the Treaty of Paris, became formally united with Trinidad in 1888 in the wake of its bankruptcy resulting from the collapse of the sugar market.²⁰ Subsequently, Tobago was made a Ward in the Colony of Trinidad and Tobago on January 1, 1899.²¹ Notwithstanding this turn of events, what is especially instructive regarding the development of identity are the cultural differences between both islands. In this regard, the Tobago community perceives the differences as significant enough to constitute a separate nation.

The Tobago community considers itself different from the Trinidad community on several levels. First, they contend that unlike the rugged individualism or capitalism that characterises Trinidad society, the lifestyle of the Tobago community revolves around the village and its African ancestral tradition of collectivism.²² Research points out that the Tobago community survived by developing itself into a sturdy peasantry on the basis of cooperative traditions brought from Africa.²³ Second, family and kinship ties are considered very important within the Tobago community. Third, Tobago is more rural and agrarian than Trinidad.²⁴ And, unlike St. Kitts and Nevis, however, which is a federal national State, Trinidad and Tobago is a unitary national State. Scarborough, Tobago's capital, is approximately a five-hour ferry ride from Port of Spain in Trinidad. Geographical separateness, along with history, represent elements of national identity for the Tobago community.

As in Nevis, where the planter elite opposed the union of St. Kitts,

Nevis and Anguilla, so did the planter elite in Tobago oppose the union with Trinidad. In Tobago, this opposition turned violent on occasion. In 1919-20, for example, violent protests in Tobago against neglect by the central government based in Trinidad, were forcefully put down. And as occurred in Nevis, claims of neglect continued to be expressed by residents of Tobago such that in 1957, then Premier of Trinidad and Tobago stated in the Trinidad and Tobago Legislative Council that "Tobago had exchanged the neglect of United Kingdom Imperialism..." By 1980, a formal petition demanding self government signed by hundreds of citizens of Tobago, was presented to the government of Trinidad and Tobago. During its debate in Parliament, the motion was amended to include several clauses including the provision that self government for Tobago "[would] not be contradictory to the constitutional reality of the independent unitary State of Trinidad and Tobago..."²⁵

Subsequent to these developments, the government of Trinidad and Tobago created the Tobago House of Assembly (THA) in 1980, thereby replacing the Tobago County Council. Although the THA reflects some decentralisation of power in the country, the national government continues to exert substantial control and influence over the THA and its administrative arm, thereby keeping it in check and operating as a "glorified City Council." Strapped for resources, the THA operated with limited success. In an effort to exercise greater administrative control, the THA instituted a system of Secretaries. Thereafter, the central government, led by the People's National Movement (PNM), developed proposals for reform but never brought them before Parliament. However, the United National Congress-National Alliance for Reconstruction (UNC/NAR) government, which was elected to office in 1995, initiated a fast track revision of the structure and duties of the THA. The result has been the Republic of Trinidad and Tobago Act No. 40 of 1996, the Tobago House of Assembly Act, 1996. Schedule 5 lists the following responsibilities of the THA:

1. Finance, that is to say the collection of revenue and meeting of expenditure incurred in the carrying out of the functions of the Assembly;
2. State lands;
3. land and marine parks;
4. museums, archives, historical sites and historical buildings;
5. public buildings and the maintenance of the residences of the President and Prime Minister;
6. tourism;
7. sports;
8. culture and the arts;
9. community development;
10. cooperatives;
11. agriculture;
12. fisheries;
13. food production;
14. forestry;
15. town and country planning;

16. infrastructure, including air and sea transportation, wharves and airports and public utilities; 17. telecommunications; 18. highway and roads; 19. industrial development; 20. the environment; 21. customs and excise; 22. licensing; 23. health services; 24. library services; 25. education including curriculum; 26. social welfare; 27. marketing; 28. valuations; 29. postal services and collection of revenue therefrom; 30. statistics and information; 31. housing; 32. plant and animal quarantine; 33. such other matters as the President may, by Order, assign to the Assembly.

The outcome is a TIA with substantive powers. Tobago now has an advanced form of self government, far beyond that which currently exists in relation to local government on the island of Trinidad. However, what some leaders from Tobago seem to want, in addition to those outlined in Schedule 5, are some of those reserved by the central government. These are outlined in Schedule 6:

1. the President; 2. national security; 3. foreign affairs; 4. civil aviation; 5. meteorology; 6. immigration; 7. legal affairs, including the registration of legal documents; 8. judiciary; 9. auditor general; 10. ombudsman; 11. service commissions.

Despite this increased level of autonomy, secessionist sentiments persist in Tobago. One of the primary reasons for this lingering sentiment is the reality that, as mentioned above, unlike St. Kitts and Nevis, which is a federal State, Trinidad and Tobago is a unitary State. In unitary State systems, political and military power, in particular, are usually centralised. It is not unusual for some degree of decentralisation of political power to take place. However, where significant amounts of real power are devolved and, consequently, result in high levels of autonomy, the central government is merely creating the conditions that might lead to the disintegration of the unitary State.

There are additional factors that fuel discontent in Tobago. Trinidad, for example, is far bigger in size and population, more economically developed and diversified, and richer; based especially upon its petrochemical sector. Tobago's economy is more highly dependent upon agriculture, tourism and fishing. The much narrower economic base of Tobago, many residents feel, is due to the central government's failure to foster greater economic development in Tobago. Over time, therefore, history, geography, culture and economy have combined to create

a "Tobago identity," and it is precisely this identity that remains at the heart of the latent secessionist sentiments emanating from Tobago.

GEOGRAPHY, HISTORY, ECONOMY, AND IDENTITY IN NEVIS

St. Kitts and Nevis have been linked for far longer than have Trinidad and Tobago. St. Kitts, in 1625, was the first of the two islands to be settled by the British, who then proceeded across "the narrows," the two-mile channel, to settle Nevis on July 22, 1628. Thirty years later, Nevis had its first elected assembly. By 1671, Nevis became the headquarters for the Leeward Islands Government (excluding Barbados). The first General Assembly of the Leeward Islands was called in 1682 to which Nevis sent two representatives. With the death of Governor Codrington in 1696, Nevis gained the Presidency of the Leeward Islands Government.²⁴ Historically, therefore, Nevis has played a prominent role in the political development of the Leeward Islands.

As mentioned above, the British government resolved the sugar question by importing East Indian indentured labour to Trinidad and to Guyana. In the Leeward Islands, the British attempted to solve that question in 1871 by forcing the planter government in the autonomous administrative unit of Nevis to dissolve its assembly and enter the Leeward Islands Federation as an integral part of St. Kitts. As in the case of Nevis, Britain forced the administrative unit of Anguilla into a political union with St. Kitts in 1882.²⁵ Neither Anguilla nor Nevis wanted to be part of that union. Each saw itself, by virtue of its own geographical demarcation—and Nevis with a tradition of autonomy and economic prosperity—as being desirous of remaining separate and distinct political units. What was expedient and efficient for the British government during its conflicts with the planter elite in the British West Indies during the latter part of the 19th century, thus, continues to be politically destabilising more than a century later for native political leaders.

Like Tobago, Nevis is significantly smaller than St. Kitts, both in physical size as well as population. Like Tobago, where sugar estates continued to operate in the absence of indentured labour, a peasant culture developed in Nevis. In St. Kitts and Trinidad, estate-based agriculture prevailed. Like Trinidad, St. Kitts, the larger of the two islands in the federation, developed faster and became more diversified than Nevis to the extent that the educated and skilled members of the Nevis community emigrated to St. Kitts, as well as further afield, to pursue their goals.²⁶ Unlike Trinidad and Tobago, Nevis is merely two miles from St. Kitts at

their nearest points, and 12 nautical miles (a 45-minute ferry ride) from the Charlestown roadstead in Nevis to the Basseterre roadstead in St. Kitts. These historical and structural (geographic) factors have meant that Nevis has in the minds of its residents developed differently from St. Kitts and that these residents have developed a "Nevis identity." This sense of identity is captured in the following passage:

The writings of visitors to Nevis usually claim that the island is quiet, quaint and friendly. Those descriptions of the island are true, but Nevis is much more, especially to Nevisians at home and abroad. To all of us, there is a special something about Nevis—call it sentiment, love, feeling, or maybe it is just that our navel strings are there. Whatever the combination of reasons, because we have experienced Nevis physically, historically, socially and emotionally, each aspect from a variety of angles, Nevis has a refreshing eternal charm for us. Nevis is the games we played in the villages as young boys and girls—work smart, green bush, hoop, etcetera. But Nevis is much more. Nevis is the stories about jumbies, jack-o-lanterns, obeah, and of course, Gingerland and Edem Brown. But Nevis is much more. Nevis is those scary o-yea that made children scrunch up as the death of the villager was announced during the wee hours of the night. But Nevis is much more. It is the mule cart and the first car. It is also the Lady, who when she saw the first plane, ran and shouted that God had sent a big bird to eat people up. But Nevis is much more. Nevis is those village weddings when almost everyone carried real or imitation panpee to throw at the crowds, and when almost everyone had a 'toast' for the newly-weds. But Nevis is much more. Besides places, there are times too. There were the times of cotton, sugar cane and wet-sugar, New River, Pot Works, and Cades Bay, etcetera. There were times when food was difficult to get and going to Rawlins Mountain and Hard Times were popular events. There was the time of the Sai. Boats too. Most Nevisians remember names such as: Oceania, Ken U. Enterprise, Victoria, Princess Royal, and Lady Nisbett, the queen of them all. It is also difficult to forget the sinking of the 'Crown' or the 'Christena Disaster.' On both occasions, Nevisians came face to face with frustration and death. There were happy times too—the Concerts, the Tea Parties, the Horse Races—Bambooshay, Central, Conch Shell, and those moonlight parties. Recently, however, our biggest event is no doubt cricket. Over the years, our team matured into the best

in the Leewards. Other events are Netball and our growing summer Festival—Culturama. But Nevis is more. The island is politics and people too. Unlike St. Kitts, where the Labour Party dominated the people's lives for years, Nevisians are proudly independent.²⁹

Like the Tobago community, much of the peculiar way of life for the citizens of Nevis was structured around the small village community in which the churches played a central role. This feature helps to differentiate the community in Nevis, which considers itself a "quiet churchgoing people" from the more boisterous and fast lifestyle of the community in St. Kitts. But this might be an underscoring of the claim of uneven development that Nevis has experienced at the hands of St. Kitts.

Nevis boasts its own radio station, the Voice of Nevis (VON), a medium through which the sense of "nation-ness" is deepened.³⁰ This radio station is a critical factor in the dynamics of the relationship between St. Kitts and Nevis because the marketplace for ideas in the federation, in general, and in Nevis, in particular, is far from perfect. As Snyder and Bailentine (1996) argue, many newly democratising States are subject to governmental and non-governmental information monopolies. These entities exist due to a lack of watchdog institutions promoting the professionalisation of journalism. Such entities would also create common public forums where diverse ideas engage each other under conditions in which erroneous arguments will be challenged. The absence of such institutions means that an increase in freedom of speech can create an opening for national myth-makers to hijack public discourse. In emerging societies that purport to be open, public debate often fosters "national myth-making and conflict because opportunistic governmental and non-governmental elites exploit partial monopolies of supply, segmented demand, and the weakness of regulatory institutions in the marketplace for ideas."³¹

In Nevis, VON radio is privately owned. And while the Concerned Citizens Movement (CCM), the party that runs the Nevis Island Assembly (NIA), does not have its own radio station, sources say that VON radio is the self-appointed mouthpiece for the CCM. One reason given is the station is indebted to the government-owned power company for energy to operate. At any rate, throughout the debate surrounding secession, VON led the way in disseminating information. Government officials routinely appeared on the radio. What was most striking to the listener, however, was the tendency of the host of call-in shows to give short shrift to callers opposing secession while allowing, encouraging and prompt-

ing those voicing their support for secession to express their views. The central point here, therefore, is that the more perfect the marketplace for ideas and the more integrated the public sphere, the less likely it is that the media can reinforce national differences based on geography.

Thus, the sense of "nation-ness" possessed by Nevisians is based not only on their history, geography, and economy but indeed their collective memory that reflects a history of underdevelopment and peripheralisation at the hands of St. Kitts-led governments. All of these factors were resurrected, highlighted and became more central given the role that VON radio played in marketplace for ideas regarding the referendum of August 1998.

POLITICS ACROSS "THE NARROWS"

As mentioned above, Nevis and Tobago have exhibited the most strident efforts at self determination among the multi-island nation States in the Caribbean. Of these two, Nevis has pushed its quest for self determination much farther than Tobago. In understanding the action taken by Nevis, it is instructive to examine the St. Kitts and Nevis Constitution since it offers many lessons for future constitutional arrangements for the other multi-island States in the region.

The Federation of St. Kitts and Nevis became the youngest member of the independent British Commonwealth on September 19, 1983. The Constitution of June 23, 1983 provides, under a quasi-consociational system, for a Federal Parliament led by a Prime Minister, and composed of 11 elected officials: 3 from Nevis and 8 from St. Kitts. Complementing the 14-seat unicameral Parliament are 3 senatorial positions: 2 nominated by the Government and 1 by the Opposition. Nevis, with a population of approximately 9,000 residents, is provided also with its own Assembly, the Nevis Island Legislature, which has its own legislative powers, and is led by a Premier. Should any law made by this Assembly conflict with those made at the federal level, the federal law takes precedence. Two main parties contest the 8 seats in St. Kitts: the People's Action Movement (PAM) and the Labour Party. Like St. Kitts, Nevis has two main parties, the CCM and the Nevis Reformation Party (NRP). None of these parties has a national spread: the St. Kitts-based parties contest elections exclusively in St. Kitts while the Nevis-based parties contest elections in Nevis only. Consequently, opportunities for coalition politics arise from time to time.

Unique about the St. Kitts and Nevis Constitution is that it is

perhaps the only constitution that provides for the peaceful separation of one of its constituent communities. And it is this constitutional right that Nevisians exercised on August 10, 1998. Even more instructive is what the constitution does not provide a politically equal partnership. For the Nevis community, therefore, such a constitution is unworkable.

While the Constitution provides for an NIA, it fails to provide a separate legislature and administration for St. Kitts. This arrangement creates a troubling anomaly and raises the probing question: if there is no St. Kitts Island Assembly (SKIA), what then constitutes the government of St. Kitts? There are two possible answers: one, that there is no government of St. Kitts; and two, that the Federal Government is the government of St. Kitts. But the Federal Government is supposed to be the government of St. Kitts and Nevis. Consequently, if the Federal Government is seen as the government of St. Kitts, it should surprise no one that many Nevisians would consider decisions made and policies implemented by the Federal Government, ostensibly for the federation, as decisions and policies for St. Kitts. Nevisians, therefore, would be justified in their claims of neglect and alienation. Complicating matters further, the Constitution permits elected parliamentarians from Nevis to participate in the national Assembly and its debate and deliberations on matters pertaining to St. Kitts. Elected parliamentarians from St. Kitts, however, may not participate in matters exclusively reserved for the NIA, which meets only in Nevis.

The NIA has the constitutional authority to pass legislation, provided that such legislation does not conflict with any passed at the federal level. One sticking point, however, is a lack of clarity about which issues are strictly and exclusively Nevis Island Assembly issues and which are Federal Government issues. Schedule 5 of the Constitution promulgates 23 matters "with respect to which the Nevis Island Assembly has exclusive power to make laws."

These include agriculture; amenities for tourists; animals; archaeological or historical sites and monuments; borrowing of moneys, or obtaining grants of moneys, for the purposes of the Nevis Island Assembly and the making of grants and loans for those purposes; cemeteries; cinemas; conservation and supply of water; dangerous or flammable substances; economic planning and development other than national planning and development; employment of persons who are not citizens; hotels, restaurants, bars, casinos and other similar establishments; housing; industries, trades and businesses; land and buildings other than land and buildings vested in the Crown and specifically appropriated to the

use of the government, including holding of land by persons who are not citizens; manufacture and supply of electricity; parks and other places for public recreation; prevention and control of fires; roads and highways; sport and cultural activities; the matters with respect to which the Nevis Island Assembly is empowered to make laws by sections 47, 70, 72 and 73, as applied with modifications by section 104, and by sections 102 (1) and 113; any matter added by Parliament under section 37 (6); any matter that is incidental or supplementary to any matter referred to in this list.

But it is also this lack of clarity that continues to frustrate political leaders in Nevis. For example, in June 1996, Vance Amory, leader of the CCM and Premier of Nevis, discussed the establishment of a Constitutional Review Committee with J. Walcott Party, leader of the opposition NRP. Denzil Douglas, Prime Minister of the Federation, was subsequently advised that such a committee had been empaneled under the leadership of economist, Dr. Everson Hull. However, in a stunning move approximately one month later, Amory reversed himself and invoked Section 113 (1) of the Federation's 1983 Constitution and introduced the Nevis Secession Ordinance, 1996, "to make provision for the Secession of the Island of Nevis from the Federation of St. Christopher and Nevis." According to the CCM, the object of this Bill "is to provide for the Secession of Nevis and to achieve the aspirations of the people of Nevis for Self Determination, Self-Respect and Independence."¹² Section 113 (1) of the 1983 Constitution reads: "The Nevis Island Legislature may provide that the island of Nevis shall cease to be federated with the island of Saint Christopher and accordingly that this Constitution shall no longer have effect in the island of Nevis." Premier Amory's call for secession, therefore, is constitutional¹³.

Why the sudden jump from constitutional reform to independence? Many in the federation attribute the proximate cause to the decision by Prime Minister Douglas the need to open a federal agency in Nevis ostensibly to better serve the interest of Nevisians. The CCM leadership concluded that it was an attempt by the Labour Party to establish a beachhead in Nevis. However, the Constitution envisages a more substantive Federal Government presence in Nevis, according to Section 106 (3):

If land in the island of Nevis is required for the use of the (Federal) Government, the Administration shall either make available suitable land that is vested in the Crown or else acquire and make

available other suitable land and the Government shall be responsible for paying appropriate compensation to any private person whose interests may have been adversely affected and appropriate compensation to the Administration for any buildings or other property previously paid for by the Administration and appropriated for the use of the Government with the land.¹⁴

Ignoring this clause, however, Premier Amory declared that the establishment of a Federal office in Nevis was an attempt by the Labour (Party) Government, meaning St. Kitts, to undermine his authority in Nevis. The sudden turnabout in Amory's decision, however, must be seen in the context of historical memory and a sense of "nation-ness" as well as rational action.

Section 113 was invoked despite the fact that the CCM never campaigned on a secession platform. In 1992, Amory and the CCM defeated the NRP, not on a secession plank, but because the electorate had become disillusioned with the NRP. Amory's leadership abilities came under severe criticism in wake of the deadlocked federal elections of 1993. Lacking any compelling platform to run on, the CCM resorted to the call for secession as a win-win strategy to push back the NRP challenge in 1995. Should the NRP oppose secession, it would be tantamount to political suicide because the NRP is recognised as the "party of secession." The CCM, therefore, would gain politically. It would appear then that Amory invoked Section 113 in order to stay in power.

Shortly after the vote, Parry, leader of the NRP, stated that despite the interpretation of previous declarations made by the party, the NRP was never in favour of unitary independence for Nevis.¹⁵ If this had been the NRP's position since 1980, why did Parry's party support the October 15 vote? Perhaps it was a calculated move by the NRP designed to see whether Amory would really pursue his secession agenda. The modern political history of Nevis, therefore, is a history of rational or goal-oriented behaviour and political opportunism on the part of Nevisian political leaders. Geography, history, and collective memory all contributed to strategic action on the part of these leaders.

CONCLUSION

The preceding analysis raised two questions: what are the prospects for maintaining the integrity of multi-island States when their constituent units coexist in an unequal partnership? and 2, is autonomy necessary

and sufficient as a solution, or will independence be the necessary outcome of this unequal relationship? The answers offered by this analysis must be cautious at best. First, the analysis focuses upon two typologies of multi-island States: one unitary and the other federal. In the case of the federal State, constitutional provision is made for terminating the union. No such provision, however, is made in the case of the unitary State. The existence (or absence) of this provision represents a critical factor that will influence the likelihood that the union will remain intact. Given this caveat, what can be deduced from the preceding analysis?

While physical division and asymmetry in size, level of development are shared by both types, the most recent poll in the unitary State opposes secession but supports greater autonomy. In the case of the federal State, almost two-thirds seem to support secession. When one compares the wealth (potential) of Tobago and Trinidad, respectively, and Nevis and St. Kitts, respectively, it becomes evident that Tobago is in a far more favorable position to benefit from Trinidad's wealth potential than is Nevis with regard to St. Kitts. Anecdotal data suggest that, based upon the lifestyle of Nevisians, Nevis (and Nevisians) is wealthier than St. Kitts. For Nevisians therefore St. Kitts does not have very much to offer Nevis economically; for the Tobago community, on the other hand, there is much that Trinidad can offer. One can say, therefore, that residents of Tobago know which side of their bread is buttered. Thus, for purely strategic (self-interest) reasons, the Tobago community is likely to be satisfied with greater autonomy. And this is likely to be the message that polls convey Nevis, on the other hand, sees independence as the only meaningful outcome of its contested relationship with St. Kitts. What, then, is in the future for multi-island States like St. Kitts and Nevis and Trinidad and Tobago. Tobago's House of Assembly Chief Secretary Hochoy Charles has some ideas to share with the leaders of CARICOM.

In an interview with TV channel 6's Morning Edition, he argued that the issues facing Tobago in its relationship with Trinidad are the same reasons given by Vance Amory in Nevis for calling for a referendum on the existing relationship between St. Kitts and Nevis. As such, he understood why Amory felt that he had no choice but to try to get Nevis to secede from the federation.³⁶ Given that development, he called on CARICOM to meet urgently to deal with relationships in twin- or multi-island States before issues like those in St Kitts-Nevis and Trinidad and Tobago reach a real crisis. According to Charles, CARICOM "must not wait till a crisis develops and then start trying to address it, and it is some-

tunes painful to see the time our leaders in the Caribbean take to intervene in a very serious issue."³⁷ He offered that after the PNM lost both Tobago seats to the Democratic Action Congress (DAC) in the 1976 general election, "we put on the table the whole issue of internal self-government for Tobago to stop precisely this kind of nonsense we are facing today."³⁸ This was done, he said, because people in Tobago then wanted the Caribbean to address the issue because "they knew it was going to raise its ugly head, not only in one country but maybe in many of the other countries of the Caribbean." According to Charles

what we were trying to find was a model, as is being done in today's crisis, that would deal with what is taking place in St Kitts and Nevis. But I think we failed, we lost our chance. Not even the University of the West Indies thought it fit to have an intellectual debate and discussion on these matters. This is why it's so painful and why I can understand what the people of Nevis have to confront.³⁹

Unlike the step taken by Amory, Charles contends that the DAC was interested in finding a solution to the Tobago problem that did not involve secession from the union with Trinidad. Reflecting on the overall problem, Charles stated that

...because of my experience dealing with these matters for many years, is that, because of the treatment of the smaller islands in multi-island States, all these smaller islands should get together, should come to the table on a level playing field... Maybe all of them could become independent and then federate with equal status. Two islands can't federate if one is inferior to the other.⁴⁰

The argument, therefore, is that where the major partner in a multi-island political union or in a country with geographically distinct regions has significant wealth potential, the junior partner is likely to remain within the union despite issues of neglect and underdevelopment. On the other hand, where the wealth potential is relatively even, the prospects for secession, given a history of neglect and peripheralisation, is high. Thus, as RIAs come to characterise the new global political economy, countries seeking deeper integration must confront and resolve the paradox of integration and fragmentation.

**GLOBALISATION AND THE PARADOX
OF FRAGMENTATION AND INTEGRATION**

TABLE 1

RIs Established, Reoriented and/or Strengthened Since 1989

Regional Integration Organisation	Date of Formation Reorientation Strengthening
Asia Pacific Economic Cooperation (APEC)	1989
North American Free Trade Agreement (NAFTA)	1989
Arab Cooperation Council (Gulf)	1989
Union of the Arab Maghreb	1989
Southern Cone Common Market (MERCOSUR)	1991
Black Sea Economic Cooperation Zone	1992
Central European Free Trade Association	1992
ECOWAS	1992
Southern African Development Community (SADC)	1992
Common Market for Eastern and Southern Africa (COMESA)	1993
Group of Three (G-3)	1993
Permanent Tripartite Commission for East African Cooperation	1993
Association of Caribbean States (ACS)	1994
North American Free Trade Agreement (NAFTA)	1994
Free Trade Area of the Americas (FTAA)	1995
Indian Ocean Rim Association for Regional Cooperation (IORARC)	1995
Andean Community of Nations (Rio Protocol Reform)	1996
Central American Common Market (CACM)	1997

Source: Europa World Fact Book 1998

TABLE 2

CARICOM's Direction of Trade, 1988 and 1995 (percentages)

Country/Group	Imports	Imports	Exports ¹	Exports ¹
	1988	1995 ²	1988	1995 ²
Caribbean Community and Common Market				
{CARICOM}	9	10	13	18 ³
Other Caribbean	3	2	7	7
Canada	6	4	6	5
USA	40	46	42	35
Latin American Integration Association (LAIA)	8	9	3	6
Central American Common Market (CACM)	1	1	-	2
European Community	19	14	24	20
Of which UK	1	1	1	3
European Free Trade Association (EFTA)	5	5	1	1
Japan	5	5	1	1
Other	8	8	3	4
Total	300	100	100	100

Notes: - less than 1 per cent

1. includes re-exports

2. excludes Antigua, Guyana, Grenada, Suriname

3. when all Caricom countries are accounted, this figure is likely
to decrease to approximately 13 per cent.

Source: Caricom Secretariat.

**GLOBALISATION AND THE PARADOX
OF FRAGMENTATION AND INTEGRATION**

TABLE 3

Regional Integration Agreements—Proposed Levels of Integration

RIA	Free Trade Area	Customs Union	Common Market	Complete Economic Integration	Confederation	Federation
Cariforum	x	-	-	-	-	-
Caricom	x	x	x	x	-	-
OECS	x	x	x	x	x	x
Andean Group	x	x	x	x	x	-
CACM	x	x	x	x	x	x
Mercosur	x	x	x	-	-	-
LAFTA	x	x	x	x	-	-
LAIA	x	-	x	-	-	-
NAFTA	x	-	-	-	-	-
ASEAN	x	-	-	-	-	-
European Union	x	x	x	x	x	x
COMESA	x	x	-	-	-	-
CEFTA	x	-	-	-	-	-
IOARC	x	-	-	-	-	-
Group of 3	x	-	-	-	-	-

NOTES

1. See Francis Fukuyama, *The End of History and the Last Man*, New York: Maxwell Macmillan International, (1992)
2. See Michael W. Doyle, "Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs," *Philosophy and Public Affairs*, vol. 12 (Summer, Fall 1983), pp. 205-235, 323-353, and "Liberalism and World Polities," *American Political Science Review*, vol. 80 (December 1986), pp. 1151-1169.
3. See Samuel P. Huntington: *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman, Oklahoma: University of Oklahoma Press, (1991).
4. Other reasons for this truism include: 1. that since (Western) democratic States tend to be capitalist States, whose trade relations create a high degree of interdependence, war between such States would be very costly since it would disrupt trade; and 2. that citizens of democratic societies, whose support is necessary for wars to be waged, may simply fail to see citizens of other democracies as enemies. See John R. Oneal and Bruce M. Russett, "The Classical Liberals Were Right: Democracy, Interdependence and Conflict, 1950-1985, *International Studies Quarterly*, Vol. 41, No. 2 (June 1997), pp. 267-293; Errol Anthony Henderson, "The Democratic Peace Through the Lens of Culture", 1820-1989, *International Studies Quarterly*, Vol. 42, No. 3, pp. 461-484; also Joshua S. Goldstein, *International Relations*, third edition, New York: Longman, p. 173.
5. See Patrick Glynn, "The Age of Balkanization," in John T. Rourke, *Taking Sides: Clashing Views on Controversial Issues in World Politics*, sixth edition, the Dushkin Publishing Group, Inc., (1995), 4-9.
6. See Clifford E. Griffin, *Democracy and Neoliberalism in the Developing World: Lessons From the Anglophone Caribbean*, Aldershot, England: Ashgate Publishing Limited (1997), p. 214.
7. See William H. Riker, *Federalism: Origin, Operation, Significance*. Boston, MA: Little, Brown and Company (1964), p. 12.
8. See Ron Edwards and Kevin Wong, "Regional Cooperation: ASEAN, AFTA and APEC," in Ron Edwards and Michael Skully, eds, *ASEAN Business Trade and Development*, Maryborough, Australia: TSH Australia, 1996, p. 6.
9. See Sarath Rajapatirana, *Trade Policies in Latin America and the Caribbean: Priorities, Progress and Prospects*, San Francisco, CA: International Center for Economic Growth, (1997), p. 85.
10. See Benedict Anderson, *Imagined Communities*, London: Verso (1991), pp. 5-7.
11. Ibid.
12. Anderson, p. 3.

**GLOBALISATION AND THE PARADOX
OF FRAGMENTATION AND INTEGRATION**

13. Idem.
14. See Robert Dahl, "Reflections on Opposition in Western Democracies", *Government and Opposition*, vol. 1, (October 1965), pp. 7-24.
15. See Amrita Basu and Atul Kohli, "Community Conflicts and the State in India," *Journal of East Asian Studies*, Vol. 56, No. 2, pp. 320-324.
16. See Ted Robert Gurr, *Why Men Rebel*, Princeton, New Jersey, Princeton University Press, 1970.
17. The Nevis community stresses the outbursts of protest and petition in 1867-68, 1882, 1921, 1969, 1975, and 1978 to underscore their abiding demand for autonomy. It is noteworthy that the August 1998 referendum on secession was not driven by relative deprivation. Both islands had achieved substantial economic growth over the previous decade with per capita income approximating (US\$3,500). Nevis' economy had grown at approximately 10 per cent annually, and had diversified from sugar and cotton and into tourism and offshore banking; inflation was very low; and many Nevisians worked two or more jobs. See Ralph R. Premdas, *Secession and Self-Determination in the Caribbean: Nevis and Tobago*, St Augustine, Trinidad: University of the West Indies (1998), p. 47 and p. 64.
18. See Anthony Downs, *An Economic Theory of Democracy*, New York, Harper and Row, 1957, p. 28.
19. See Eric Williams, *History of the People of Trinidad and Tobago*, London: Andre Deutsch, 1964.
20. See Bishnu Ragoonauth, *Development in Tobago: Twentieth Century Challenges*, St. Augustine, Trinidad and Tobago: the University of the West Indies, 1997, pp. 2-3.
21. Ragoonauth, "Self Government Versus Local Government"; also Hamid Chany, "Administrative Autonomy in Small Divided States. The Case of Trinidad and Tobago," paper presented at a conference on "Tobago and Trinidad: One Hundred Years Together," the University of the West Indies, St. Augustine, Trinidad, 16-18 October 1998.
22. See J. D. Davidson, *Tobago vs. the PNM Port of Spain*, Port of Spain, Trinidad: Beacon Publishing Co., (1997); also C. R. Ottley, *The Story of Tobago*, Trinidad: Longman's, (1973), both cited in Ralph R. Premdas, *Secession and Self-Determination in the Caribbean: Nevis and Tobago*, St Augustine, Trinidad: University of the West Indies, (1998), p. 106.
23. See Selwyn Ryan, "Tobago's Quest for Autonomy," *Caribbean Review*, vol. 15 (Spring 1985), p. 8.
24. Tobago's ethnic structure is relatively homogeneous with about 94 per cent of its population of over 50,000 being of African descent, and of whom more than 90 per cent adhere to one of the Protestant faiths. Adherence to Christianity is pervasive and taken seriously. By contrast, the Trinidad community is more plural: 39 per cent African, 40 per cent East Indian, and 18 per cent mixed. About 34 per cent are Roman Catholics (Premdas,

p. 106). What is significant, however, is the fact that these attributes of nationalism are not central to the political dynamics of the relationship between the islands of Trinidad and Tobago. What matters is the way in which residents of Tobago have used geography, history, land tenure and perceptions of alienation and exploitation by the central government in Port of Spain to define themselves as being different from the residents of Trinidad.

25. See Bishnu Rugeomuth, "Self Government Versus Local Government and the Tobago House of Assembly," paper presented at a conference on "Tobago and Trinidad: One Hundred Years Together," the University of the West Indies, St. Augustine, Trinidad, 16-18 October 1998, p. 2.
26. See Dennison T. Murray, *Let's Look Back: A Synopsis of Political Developments in Nevis from 1625 to 1992*, Charlestown, Nevis: ECJ Publishers, 1995.
27. See Donald E. Westlake, *Under and English Heaven*, (New York: Simon and Schuster, 1977), pp. 26-7.
28. Premdas, esp. pp. 54-74.
29. See "Nevis Is," *Culturama: Anniversary Magazine 1974-94*, Nevis Culturama Committee, (1995), pp. 74-75
30. The VON, which is privately owned, has been a central factor in the marketplace for ideas regarding secession. The owner/manager is strongly in favor of secession and typically structures programs to reflect his political position. I have listened to a number of call-in shows that were moderated by the station manager. Typically, individuals expressing anti-secession views would be summarily cut-off while those that supported secession would be given full range of expression.
31. See Jack Snyder and Karen Ballentine, "Nationalism and the Marketplace for Ideas," *International Security*, vol. 21, no. 2 (Fall 1996), pp. 5-40.
32. Desmond "Lyn" Ward and H. Stogumber Browne, "Secession Is Just An Act: Independence Is the Concept To Be Sold," (St. Kitts, July 1996).
33. *The Saint Christopher and Nevis Constitution Order 1983*, (London: Her Majesty's Stationery Office, 1983), p. 30.
34. Ibid, p. 76
35. Author's interview with J. Walcott Party; March 1998.
36. See Anthony Milne, "Chief Secretary Hochoy Charles Calls On CARICOM-Address Problems Of Twin Island States," *Trinidad Express*, August 15, 1998.
37. Idem.
38. Idem.
39. Idem.
40. Idem.



NUEVA
SOCIEDAD

JULIO-AGOSTO 1999

162
CONTENIDO

Director: Dielmar Díazosor

Jefe de Redacción: S. Cnolteo

COYUNTURA: Gerardo Caetano. Uruguay. Nuevas reglas y apertura del calendario electoral. Pedro Planas. Perú. Algo se mueve en la República autocrática.

APORTES: Mary Louise Pratt. Lucha-libros. Rigoberta Mechú y sus críticos en el contexto norteamericano. Mabel Bellucci / Flavio Rapisardi. Alrededor de la identidad. Las luchas políticas del presente.

FOCO: Juan Gabriel Tokatllán. La guerra en Yugoslavia y América Latina. Jürgen Habermas. Bestialidad y Humanidad. Una guerra en el límite entre derecho y moral.

TEMA CENTRAL: INTEGRACIÓN REGIONAL ¿POLÍTICA VERSUS ECONOMÍA? Martín Buxedas. El desarrollo sustentable en las negociaciones del Mercosur. Gabriel Sánchez Avendaño. Treinta años de integración andina. Jorge Schwarzer. Un bloque exitoso en crisis. El Mercosur y un socio demasiado grande. Andrés Serbin. El Caribe y la integración continental. Antonio Daher. Las transnacionales chilenas y la integración regional. Alfredo Guerra-Borges. La integración centroamericana en el umbral del siglo. Una evaluación económica y política. Shigenori Miyamoto. Integración y seguridad regional. Martín Roy. Canadá y el ALCA. Estrategias de negociación.

SUMARIES.

SUSCRIPCIONES	ANUAL	BIENAL
(Incluido flete aéreo)	(6 núms.)	(12 núms.)
América Latina	US\$ 50	US\$ 85
Resto del mundo	US\$ 80	US\$ 145

PAGOS: Cheque en dólares al nombre de NUEVA SOCIEDAD. Rogamos no efectuar transferencias bancarias para cancelar suscripciones.

Dirección: Apartado 61772-Chacao-Caracas 1060-A, Venezuela. Teléf.: (58-2) 267.31.89 / 265.99.75 / 265.53.21 / 266.16.48 / 265.18.49, Fax: 267.33.97; @: nuso@nuevosoc.org.ve; nusoven@nuevosoc.org.ve. Página digital: www.nuevosoc.org.ve



Regionalism in Latin America and the Caribbean at the Crossroads: The contrasting strategies of regional integration*

CARLOS ALZUGARAY

Heraldo Muñoz, Chile's Ambassador to Brazil, has recently written that although the objective of regional integration 'continues to be an essential instrument in the endeavours to insure the growth of Latin American economies and the well-being of its citizens', it remains the 'forsaken expectation' of most governments and peoples of the region. (Muñoz, 1996, 122). For that reason, it should not be surprising that regionalisation has become again an issue of the greatest political priority for most Latin American and Caribbean countries in the '90s, notwithstanding the failure of the integration attempts of the '50s, '60s, '70s and '80s. Although most government and non-governmental actors accept the

* Paper delivered at the 3rd Annual Conference *After Global Crises: What Next for Regionalism?*, Centre for the Study of Globalisation and Regionalisation, University of Warwick, September 16-18, 1999.

necessity of implementing some kind of integration strategy, the debate about regionalism and integration in Latin America and the Caribbean suffers from a number of contradictions, paradoxes and mystifications that should be analysed and criticised.

At the level of the discourse of most governments and political parties regionalism and integration are raised as a powerful ideas with great allure and full of benefits of and by themselves. Since it is generally considered to be the major unfulfilled aspiration of Latin America's 'founding fathers', it is difficult to find any opposition to the belief that the region must form a bloc in the international arena. At the level of political practice, the prevailing tendency is more and more towards the uncritical acceptance of the technical and economic approach to the issue, which restricts the debate and analysis of regional options, circumscribing them inside the hegemonic neoliberal discourse about trade liberalisation as the only viable paradigm, on the understanding that the 'invisible hand' of the market will solve all the social and political problems facing the Hemisphere.

At the level of the academic debate, the prevailing neoliberal paradigm exercises an enormous influence in an atmosphere characterised by confusion, atomisation and isolation. This situation 'requires a critical and alternative approach.' (Regueiro, 1997, 128).

REGIONALISM AND THE POTENTIAL FOR CONFLICT

Although the violent ethnical, cultural, political and social conflicts that seem to affect other regions of the world after the end of strategic bipolarity are not present in Latin America and the Caribbean with the same virulence, it would be an illusion to think that there do not exist in the region conditions that could propitiate the outbreak of different kinds of conflicts. Two major areas of conflict, dialectically linked between themselves, emerge in a quick glance to the region.

First of all, the unipolar nature of the regional inter-state system itself must be taken into account. If at the world level it can be argued that contemporary international politics fits the model of a 'strange hybrid, a *uni-multipolar* system with a superpower and several major powers' (Huntington, 1999, 36), that is not the case with the Inter-American state system, where a unipolar model has prevailed in the past and prevails in the present. (Borja Tamayo, 1996, 69-94)

The political and military hegemony or domination that the United States has exercised over Latin America and the Caribbean has been

strengthened after the end of the Cold War and extended itself over the cultural sphere, even though the region tends to become more autonomous in certain areas of the economic domain, specially in South America, although less so in the Greater Caribbean. Nevertheless, there are abundant signals which make it possible to predict that both at the level of the Nation States and of trans-national non-state actors there is an increasing movement to question and oppose Washington's hegemonic determination. The conflict between the U.S.'s ascendant unilateralism and Latin America's and the Caribbean's growing transforming multilateralism will be present in the future of the region.

Traditionally, Latin American and Caribbean governments and non-governmental actors have perceived regionalisation and integration as two phenomena that would help their Nation-States and the region as whole to overcome the asymmetry of power with the 'Colossus of the North' by pooling their negotiating resources and strategies. By the same token, Washington has not looked with benevolence on any attempt to form regional organisations or integrate regional and subregional societies into blocs that could diminish its domination over the region. For the United States the ideal has been what most authors designate as Pan-American or neo-Pan-American projects where, with the presence of its diplomats and negotiators, the North Americans have been able to blunt the demands of the region and impose their agenda.

The current enthusiasm in the region for the agreements reached at the Rio Summit with the European Union and the growing restlessness with the possibility of a U.S. military intervention in Colombia are the most recent symptoms of the region's resistance to Washington's hegemonic unilateralism.

The second source of conflict, that cannot be detached from the first, emanates from the fact that the main social trait of the region is the prevailing and persistent inequality that permeates all countries, with the exception of Cuba. Income inequality is greater in Latin America and the Caribbean than in any other part of the world. In its recent annual report, the Inter-American Development Bank (IADB) has pointed out:

'Whichever kind of measurement is adopted, Latin America leaves behind all other regions of the world because of its high inequality. Income distribution has not improved in the '90s and, according to the fragmentary evidence that can be obtained for earlier periods, its present levels are as high as those prevailing two decades ago.' (Banco Interamericano de Desarrollo, 1998, 16)

To these two main sources of conflict, it would have to be added the broad agenda of issues linked to regional security such as drug production and traffic, corruption, terrorism, environment, migration, non-proliferation of advanced weaponry, nuclear security, governance and stability. Furthermore, the region cannot forget the possibility of border conflicts as the one that opposed Peru and Ecuador in 1995.

When the issues of regional co-operation and integration are analysed in the Latin American and Caribbean context, it must not be forgotten that national sovereignty has been an important value for most of the peoples in the region. Historically abused by extra-regional great powers in one way or the other, Latin American and Caribbean countries are extremely sensitive to the idea that globalisation has limited sovereignty and reduced its viability. In order to design and implement successful regional integration strategies, the political forces advocating them will have to offer tangible benefits if they want their respective peoples' to support these projects, a process that implies the pooling or cession of important sovereign attributes to supra-national entities or institutions.

If it is true that a regional or subregional integration project must contribute to solve or diminish the impact of old conflicts, it is also true that it must foresee those conflicts or disputes that can take place around the integrating process itself. Four recent examples demonstrate it: the dispute over bananas between the CARICOM countries benefiting by their inclusion in the Eomé Agreement with the European Union and Central American producers; the friction between Venezuela and Colombia over the application of the transport regulations of the Andean Community, the clash between Brazil and Argentina that has produced a crisis inside MERCOSUR; the quarrel between Brazil and the rest of the MERCOSUR because of its government's decision to go ahead with the trade negotiations with the Andean Community.

In the present international context, regional integration is a prolonged, difficult and bumpy road, whose main trait –the pooling of sovereign attributes– can only be assimilated by the peoples of the countries involved on the condition that it be made with their active participation or at least their passive acceptance, in which case, they must result in concrete and tangible social benefits that would justify and legitimise such a significant step. Therefore, any regional integration strategy must not only increase the negotiating power of each and all members of every regional integration scheme, but must guarantee that the bargains reached will contribute to solve the existing central conflicts or estab-

lish the necessary mechanisms for their solution and for the settlement of the disputes that will inevitably result in the process.

LATIN AMERICAN AND CARIBBEAN REGIONALISM IN THE 90S

From the Rio Group to the Association of Caribbean States and from MERCOSUR to NAFTA, the region has seen an explosion of new regional and subregional arrangements of the most different shapes and forms. There are all-encompassing trade liberalisation schemes like ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración— Latin American Association for Integration), or small groupings like the G-3 (Mexico, Venezuela and Colombia). Four subregional agreements stand-out: MERCOSUR, the Andean Community, CARICOM and the Central American Integration System (SICA). Some regional groups are mainly designed for political consultations, like the Rio Group. Some, like the Association of Caribbean States, attempt to co-ordinate co-operation in all spheres, including environment and scientific-technical development. Countries of the region participate in as many as 4 different Summit processes with countries from other regions: the Summit of the Americas, the Iberoamerican Summit, the APEC Summit and the Rio Summit between with the European Union. Every integration scheme, on the other hand, has its own institutionalisation which generally includes a yearly summit. (Millet and Rejas, 1998, 201-232; and Preciado and Rosales, 1997, 49-78)

However, as has been pointed out by Professor Jaime Estay, of Puebla University in Mexico, present integration projects in the region suffer three types of failings that were present in the unsuccessful undertakings of the past: 'the main emphasis is still primarily placed in commercial features, to the disadvantage of other components of the association and of the possible development of measures that would bring about higher levels of technological and productive complementarity and a more positive progress in other areas that can be incorporated into the integration process'; 'there is an evident lack of focus on problems arising from the heterogeneity and different levels of development of participating (countries)'; the integration endeavours 'are very far from transforming themselves into a culturally shared value in the heart of each Latin American society'. In sum, 'up until this date, integration, conventionally assumed by the different schemes, implies almost exclusively its economic aspects and is, at the most, an integration of capital, which constitutes a first rate obstacle to the real advance of the integration cause.' (Estay, 1997, 74-75)

To these general traits a new factor was added in the second part of the '90s. Since the early '90s U.S. policy towards Latin America and Caribbean integration began a gradual shift. In June 1990 President George Bush proposed his 'Enterprise for the Americas Initiative', in which he suggested the creation of a hemispheric free trade zone from Alaska to Argentina. (Pastor, 1992, 97). This policy pledge stimulated Latin American and Caribbean governments in the idea that they could have a better perspective in piercing the protected U.S. market for their products. The negotiation and signing of the North American Free Trade Agreement with Canada and Mexico further invigorated the idea. Finally, when President Bill Clinton called in 1994 for a Summit in Miami to start negotiations in order to reach a Free Trade Area of the Americas (FTAA), most governments applauded the idea and envisioned it as an important step towards Western Hemisphere integration.

These developments have led Latin American and Caribbean regionalism down a labyrinthine path with questionable results, as demonstrated by the Santiago Summit in 1998, where the U.S. President could not deliver on his promise to have 'fast-track' authority from Congress in order to accelerate the free trade negotiating process. Washington's endeavours and the acceptance of its agenda by many of the governments of the area have eroded the basic underpinnings of the region's most important integration projects. This has led many analysts to ask if Latin America and the Caribbean is following a neo-Pan-American path, with the FTAA as its final and most relevant objective, or a neo-Bolivarian¹ road as materialised in such schemes as MERCOSUR, the Andean Community, the G-3, the Central American Common Market, CARICOM, the Central American Economic Integration System and the Association of Caribbean States. (Rocha, 1997, 175-176, 73-74)

The basic problem with a neo-Pan-American project –whose true integrating objective can fairly be questioned– is that it would imply a 'vertical regionalisation' in which 'comparatively smaller economies associate themselves with great global powers with the purpose of benefiting from their capital, their enterprises, their technologies and markets.' It is really a project that pursues insertion in the world economy by 'linking' with a highly globalised economy as the American. As demonstrated by the Mexican case, 'subordinated economies have to pay a high cost' for that 'advantage'. For the United States, however, this type of project underwrites access to an important market and 'develops a mechanism to pressure the European Union and Japan against future protectionist measures.' (Ramírez, 1997, 130-131).

The benefits that Latin America and the Caribbean can accrue from a project like the FTAA are at least questionable for three groups of factors. In the first place, it must be taken into account that in such a case it is the United States that determines in the final analysis the course of the negotiating process, as the debate over 'fast-track' has amply demonstrated. It must be added, furthermore, that it is highly unlikely that the Clinton Administration will be able to obtain the necessary authority from Congress before the end of its mandate in the year 2001. And even if it is obtained, it will be strongly conditioned as Congress would be intent in extracting as many concessions as possible and transferring the costs of market-opening to Latin American and Caribbean economies. The countries of the region will have to wait for the U.S. elections in 2000 in order to assess what will be the balance of power in Congress and between the U.S. Legislative and Executive branches. As most countries negotiating with the U.S. already know, two sectors vie for strengthening the U.S. negotiating position in trade liberalisation processes, the 'rightist conservative unilateralists' led by Jesse Helms and the 'leftist liberal multilateralists' in the style of Richard Gephardt.

Secondly, the model that most probably will serve as a basis for the FTAA is NAFTA, for which Mexico had to pay high costs in order to obtain what it wanted: a favourable climate for U.S. direct investments and a major access into the American market. One of the conclusions to be drawn from NAFTA is that developing countries that link up with developed economies through free trade agreements have to assume major obligations in all other fields, as has been recognised even by its supporters. Furthermore, when looking at the prospects for the FTAA and comparing them with NAFTA, it must be borne in mind that in the case of Mexico there existed strong U.S. political and security interests that increased Mexico's room for manoeuvre, which is not the case with the rest of Latin America and the Caribbean. Therefore, it should not surprise anybody 'if NAFTA is more likely to constitute an anomaly than the harbinger of future trends in deep integration between North and South.' (Haggard, 1995, 99).

In the third place, NAFTA has been particularly irrelevant or counterproductive when looked at from the social dimension of Latin American and Caribbean societies. There is no empirical proof that demonstrates that a free trade area by itself will promote what constitutes the central element of any national policy for sustainable development: the eradication of poverty and the increase in social cohesion.

At the Miami Summit the Heads of State solemnly declared:

'It is politically intolerable and morally unacceptable that certain sectors of our populations are marginalised and do not participate fully in the benefits of development. With the aim of attaining a higher level of social justice for all our peoples, we pledge individually and collectively to increase access to quality education and primary health care, and to eradicate extreme poverty and illiteracy. Everyone should have access to the fruits of democratic stability and economic growth, without discrimination by reasons of race, sex, nationality of origin or religion.' (Cumbre, 1994, 83).

But the issue of inequality generated by extreme poverty is not only a question of principles, it has an important practical dimension as well, directly linked to the topic of development. As the most recent studies have demonstrated, there is 'a strong link between overall growth and a reduction in poverty.' (Deininger and Squire, 1996, 588). Therefore, a strategy designed to diminish poverty is a *sine qua non* in order to pursue an effective development plan.

Four years later, in the 1998 Santiago Summit, while launching negotiations towards the FTAA, hemispheric governments recognised the lack of progress in these endeavours:

'Overcoming poverty remains as the major challenge facing our Hemisphere. We are conscious that the positive growth observed in the Americas in the last few years has not solved yet the problems of inequality and social exclusion.' (Rojas Aravena, 1998, 535).

Due to the existing asymmetries in Hemispheric relationships, and the major role of the United States in the negotiations towards an FTAA, it is highly improbable that such an agreement can address the significant social issues that preoccupy Latin American and Caribbean societies and stand out as potential sources of conflict.

The above argument should not be interpreted as an outright rejection of the FTAA negotiating process. If Latin America and the Caribbean could obtain from the United States their historic demands in terms of a more equitable relationship and a just access to its investment capitals, technologies and markets, FTAA could be highly favourable to the region. But that task, as difficult as it is, will not be made easier unless Latin America and the Caribbean governments approach the negotia-

tions from robust positions, better attained by maintaining all options open, specially in terms of forming subregional coalitions, and reinforcing their links with other regional blocs, like the European Union, for which there exist significant 'windows of opportunity', as demonstrated in the Rio Summit of June 1999. (Rosenberg, 1998, 178).

The passive acceptance of an FTAA can also produce substantial disadvantages in the alternative scenarios of a future world order, as has been pointed out by Helio Jaguaribe, Dean of the Institute of Political and Social Studies of Rio de Janeiro. For the venerable master of the most recent generations of Latin American and Caribbean social scientists, the FTAA is strongly linked to a *Pax Americana* project, whose main traits would be 'a combination of coercive intimidation and abusive exclusions from the U.S. market.' (Jaguaribe, 1998, 136).

The FTAA suffers from two other important shortcomings. It cannot be considered a holistic integration process as it involves mainly the free trade dimension. Furthermore, by its very nature it undermines the cultural identity of Latin America and the Caribbean and facilitates the continuance of U.S. hegemony in that sphere.

For those reasons, it will be highly recommended that the present tendencies of regional integration should continue to advance at the level of the different sub-regions, as has been happening up until now. Nevertheless, it must be guaranteed that those tendencies be assumed by all social actors on the basis of an agenda that will not be limited to trade liberalisation and places the overcoming of poverty and inequality at the centre.

TOWARDS ALTERNATIVE REGIONAL INTEGRATION PROJECTS AND STRATEGIES

When considering regional integration and what some authors have defined as 'new regionalism' (Hettne and Inotai, 1994, 1), specially in the context of the South, there is an obvious need for further research and theoretical clarification. Both the advances and setbacks of the successful European experiment and the failed Latin American and Caribbean attempts demonstrate that there has existed a tendency towards an idyllic perception of regional integration.

Any regional integration project, even in those cases where it has been a success, is a process of complex and prolonged implementation that requires a clear vision on opportunities and risks, a strong and persistent political will and a masterly identification of the ways and means

through which it can be accomplished.

An important theoretical problem is the lack of a clear definition about what we understand by integration, its different variables and indicators. These have always been controversial. (Dougherty and Pfaltzgraff Jr., 1993, 443-480). The growing academic debate on the issue, which even questions the main premises of regional integration as theorised in the '50s and '60s, confirms that, notwithstanding the expanded literature on the subject, there does not exist a substantial consensus even on the nature of the phenomenon, something that contrasts paradoxically with the homogeneous international political discourse about regionalism and integration.

Juan Tokatlán, Associate Professor of the Colombian National University, has recently come up with a definition of integration that seems to fill the vacuum for a better understanding of the subject. In an essay written in 1994, he suggested that it should be understood as 'the broadest, most complex and profound process between two or more nations that would include the social, political, economic, cultural, scientific, diplomatic and even military linking and inter-penetration of enormous proportions, in which several agents from the concerned societies take a dynamic and active role'. (Tokatlán, 1994, 54). Although Tokatlán's definition has the merit of pointing out that integration is much more than a trade liberalisation scheme and that it is a constructivist operation whose results and accomplishments depend on the will and capacity of participating social actors, he forgets to point out a key component: the gradual pooling or cession of sovereign attributes to supra-national institution or entities.

Although that holistic perspective is essential, it must also be borne in mind that the main actors in an integration project will always be the governments of the countries concerned. Being the principal negotiators of bargains to make the integration process advance, governments are generally reluctant to relinquish their authority, based in the legitimising concept of 'national sovereignty'. Perhaps that is the reason why the most recent research on the successful integration experiment that led Europe from the Coal and Steel Community to the Common Market, the Communities and, more recently, the European Union, has found that the Nation States of the Old Continent, far from weakening, have been rescued or strengthened through that process. Those are the conclusions to which Alan S. Milward and Andrew Moravcsik have arrived through different paths. Both their works appear in the references at the end of this paper.

As Björn Hettne has pointed out:

'Europe represents the most advanced regional arrangement the world has seen, and it will consequently serve as our paradigm for the new regionalism in the sense that its conceptualisation eagerly draws on empirical observations of the European process. Furthermore, Europe is also a concrete model often referred to as an example to follow by other regional organisations such as ASEAN, SAARC and OAU. In more negative terms, the integration process in Europe is seen as a threat to the global trade system, the so called Fortress Europe, and therefore a pretext for organising regional trade systems, such as NAFTA or EARG. Thus, the emphasis on the new regionalism as a process 'from within' does not mean that it is purely endogenous to the respective region. Even if the initiatives are taken within the region, the factors which make these initiatives necessary are global.' (Hettne and Inotai, 1994, 12)

L. Alan Winters (1997) has attempted to draw a balance of the lessons that can be derived for underdeveloped countries in their regional integration endeavours from the European experience. There are specifically two that must be taken into account. The first is that the phenomenon of European integration has been essentially political and ideological moved 'by a great vision which had propitious residual economic effects.' This conclusion must be qualified in the sense that what Winters defines as 'propitious residual economic effects' were the result, above all, of the social welfare policies followed by the European governments in the 3 initial decades, coinciding with the immediate post-World War II period. The concept that European integration had to take place on the basis of the principles that no area or social sector should pay excessive costs, led to the creation of social cohesion funds or the establishment of Communitarian policies that played a specially favourable role in easing the accession of the Southern members (Greece, Portugal and Spain) in the '80s.

A second lesson arises from the fact that the European integration process has alternated between periods of euphoria and enthusiasm that have speeded it up and intervals of pessimism and doubt that have produced stagnation and even reversals. Winters has suggested that the existence of an executive supra-national institution, the European Commission, has served to have in place a 'guardian and champion of the European ideal' whose vital objective has been to keep European inte-

gration alive during the lean years and push it as much as possible during the favourable cycles.

Not mentioned by Winters is another lesson that has become particularly evident during the recent years, when the convergence criteria for attaining Economic and Monetary Union have placed enormous pressures in the fabric of common European institutions and individual societies. There is no doubt that the founding, impetus and development of integration from Rome to Maastricht was led by European governmental and entrepreneurial elites, without an overt active participation of the European peoples themselves. European integration was the product of a 'soft illustrated despotism', as was defined by Enrique Barón Crespo, a Spanish socialist who presided over the European Parliament between July 1989 and January 1992. (Barón Crespo, 1995, 29). The unfavourable result of the first Danish referendum on Maastricht and the 'almost no' of the French in 1993 underlined the 'democratic deficit' that pervades the institutions of the European Union, which is linked to the issue of the double allegiance that European citizens have for their respective Nation States and the 'Europa' idea. (Weiler, 1995; Milward, 1995). To overcome the 'democratic deficit' that seems to usher every integration process, it is convenient to reinvigorate the role that should be played by trans-national civil society in the concerned region.²

Finally, as has been demonstrated by Milward, while the cohesion of the Nation State has been sustained by the implementing of 'national policies designed to secure material benefits for large social groups', an integration process, that always implies at least a limited cession of some sovereign attributes, can only earn the allegiance and support of the citizens of the countries involved if it attains the same or similar benefits in the framework of a new form of international co-operation with other Nations States. (Milward, 1993, 182). In the second part of the '90s the identification of unemployment and the subsequent social malaise with the convergence criteria adopted in Maastricht for the creation of the euro resulted in the 'European ideal' becoming less attractive to broad sectors of the Old Continent. The social question has, therefore, acquired a major importance in the integration process as some recent studies of the European Union have shown. (Begg y Nectoux, 1995; Judt, 1997; Rhodes, 1996).

The conclusions drawn from the above theoretical speculation about integration and its materialisation in the European Union can help design an alternative regional integration strategy for Latin America and the Caribbean. The first thing to bear in mind is that classical regional

integration theory has put an excessive emphasis in its economic and commercial components. There exists a noticeable tendency to designate as regional integration practically any agreement that implies the elimination of tariffs and the constitution of customs union and common markets. This tendency has been reinforced by neoliberal dogma and its political implementation, specially in Latin America, where deregulation, privatisation, competitiveness and trade liberalisation have become the hallmarks of 'sound' economic practices. Under that theorisation the FTAA is an integration agreement. (Hufbauer, Schott and Clark, 1994).

Most theorists accept as a proven dogma that integration is a road started by a customs union or common market which will devolve into an economic and monetary union, which in its turn will give place to political integration. Not even the European Union fits that prescription. Before the founding of the Common Market in 1957, Europe had to undergo a period of experiment with the European Coal and Steel Community, organised in 1950 as a functional co-operation and integration agreement. On the other hand, there does not seem to be anything fatal about the Economic and Monetary Union giving way to a political union. The 'ever closer union' proclaimed in the founding treaties of the EU will probably lead to the establishment of three levels of governance: supra-national, national and local.

Therefore, it can be safely assumed that any regional integration strategy will presume the necessity of strengthening interdependence in all fields (commercial, economic, social, cultural, political, diplomatic, military and security) with which what is really possible can be constructed: a new level of governance which will complement the Nation State and not substitute it.

This consideration becomes even more decisive in present times when interdependence and globalisation are such important forces affecting not only trade and the economy but other spheres as well. To follow exclusively an economic-commercial road, with its emphasis in market liberalisation, will lead to processes that might marginalise and exclude, endangering the social cohesion of the societies involved. Social justice, income equality and the protection of national cultural identities would not be priorities of trade liberalisation schemes, but the reverse, the casualties of the 'invisible hand' of the market. Culturally, integration should involve the creation of a supra-national unity based in the diversity of its component parts. Only by incorporating these concepts to the integration strategies can there exist a guarantee that

old conflicts can be overcome and new conflicts can be prevented.

Regional integration must be understood, furthermore, as a broad, complex, deep, multifaceted and gradual transfer of sovereign attributes to a supra-national level of governance with the participation of governmental and non-governmental actors with the objective of maximising the benefits and minimising the costs of interdependence and globalisation.

Seen in this context, a regional integration strategy must have two major ends, one external and the other internal. Externally, the central purpose must be to increase and strengthen the negotiating power of the participating countries in face of other regions and at the global level. Domestically, it should address the issue of insuring a sustainable economic, social and cultural development with equity, that will reign-in the disagreeable consequences of globalisation and interdependence, reinforcing the essence of the national in a regional project that will not eliminate participating societies' own identities.

In Latin America and the Caribbean these purposes can be reached only if those strategic variables that will transform Latin America and the Caribbean into a bloc with its own identity and projection in the world arena are put in place both by individual countries and regional schemes. Four dimensions must be taken into account in the design of these strategies:

1. Politically, regional integration schemes in Latin America and the Caribbean should pursue three aims: insuring its independence from U.S. hegemony; creating the necessary institutions for the advancement of the regional integration schemes; and accepting the need for a broader participation of regional civil society.
2. Economically, regionalisation should support an efficient insertion into the world economy by promoting a new international division of labour, the attainment of adequate levels of sustainable growth, the accession to new technologies, the encouragement of foreign investment flows contributing to development without destabilising the economies and the support of complementarity.
3. Socially, the integration processes should promote equality and diminish poverty and, by that token, impede marginalisation and exclusion. In sum, to promote the social cohesion of participating societies.
4. Culturally, integration should aspire to protect national and local identities inside broader groupings that would permit a process

of trans-culturalisation without a loss of individual values. The final objective would be for citizens to be able to attain the double allegiance to the national and the regional levels of governance.

TOWARDS THE XXI CENTURY:

THE PRESENT STATE OF REGIONALISATION AND INTEGRATION³

Politically, most regional integration schemes, from the Group of Rio and MERCOSUR to the Association of Caribbean States and the SICA⁴ have had as its main objective to increase the autonomy of Latin American and Caribbean countries vis-à-vis the United States. Nevertheless, not all of them have been successful. The present crisis in MERCOSUR, for example, is as much the result of trade disputes between Argentina y Brazil, as of the malaise produced in Brasilia because of two initiatives of dubious character emanating from Buenos Aires: the proposal to adopt the U.S. dollar as the common currency of the regional grouping and the admission request to NATO made by the Menem administration.

The positions adopted by two governments deserve mention in this respect. While Mexico's access to NAFTA makes it particularly vulnerable to U.S. pressure, the Zedillo government has been actively pursuing a policy of trade diversification as exemplified by the agreement reached with the European Union in 1998. At the same time it is actively involved in any initiative contributing to an autonomous Latin American and Caribbean profile like the Iberoamerican Summit process and the just concluded Rio Summit.

Chile, on the other hand, abandoned very rapidly the idea of entering NAFTA when it realised that the U.S. Congress would not give President Clinton 'fast-track' authority, something that would complicate enormously any negotiation. President Frei's government is now pursuing a MERCOSUR strategy, something that should benefit both sides.

Perhaps the best example of the level of defiance of Washington by Latin America and the Caribbean has been given by the CARICOM governments, which have adamantly pursued a strategy of reaching out to Flaviana in the face of enormous U.S. pressures. The result has been that Cuba was not only included in the Association of Caribbean States, against American wishes, but has been invited as an observer to the Lomé negotiations with the European Union. The presence of President Fidel Castro of Cuba at the Summit of Cariforum in the Dominican Republic was a further evidence of such a tendency.

At the same time the region has been strengthening its relation-

ships with other blocs and countries. Examples of this can be pointed out in the cases of the Iberoamerican Summit, whose ninth edition will be held in Havana in November and the Summits with the European Union, started this year in Rio de Janeiro.

Nevertheless, it must be pointed out that Latin America and the Caribbean still lack an all-inclusive consultation and co-operation forum without the presence of other powers, with the exception of SELA (Sistema Económico Latinoamericano). The Organisation of American States (OAS) excludes Cuba, as has happened with the Summit of the Americas. The Iberoamerican Summits exclude the English-, French- and Dutch-speaking countries. The only Summit where all the countries of the region have been present is the Rio Summit with the 15 members of the European Union.

As has been pointed out, some sort of institutionalisation is important for the establishment of effective integration schemes. Some regional groupings have opted for a complicated and broad institutional arrangement, whose effectiveness has been questioned. That is the case of the Andean Community. Others have opted for no institutions at all like MERCOSUR. In between these two extremes there are all kinds of arrangements. Up until now, none of these institutions can be singled out as an example of efficiency, with the possible exception of the CARICOM Secretariat and the Permanent Secretariat of SELA, which has lately produced a large array of interesting and thoughtful papers on regional integration. Nevertheless, it might be pointed out that the lack of any institutional instance to aid the regional integration process might be one of the causes of the present crisis en MERCOSUR.

The participation of different sectors in regional integration arrangements is one of the areas where results have been wanting. There exist several parliamentary instances, like the PARLATINO, the PARLACEN, etc. Nevertheless, their influence and effectiveness is still lacking. From the stand point of civil society, probably the most effective have been the Greater Caribbean Civil Society Forum and the Caribbean Policy Development Centre (CPDC) which have endeavoured to introduce themselves into the policy-making process of their respective governmental counterparts (the Association of Caribbean States and CARICOM). However, they have done it without adequate support from the governments themselves. In the rest of the region, civil society participation has been limited to entrepreneurial groups, which have gained recognition in MERCOSUR, the Andean Community and the C-3. (Podestá, 1998, 75-100; Lewis, 1998, 35-54; and Jelin, 1999, 37-48)

In the economic sphere, what characterises most regional integration schemes is what the United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean has called 'open regionalism', that is, free trade agreements that are compatible with World Trade Organisation (WTO) regulations. Many of them (ALADI, SICA, the Andean Community, CARICOM and MERCOSUR) have as their final objective the establishment of common markets, something that is contradictory with WTO compatibility. Alfredo Guerra-Borges has argued that the passive acceptance of the concept of 'open regionalism' with all its implications has led many of these schemes down the road of a *globalisation of regionalisation instead of the regionalisation of globalisation* as should be the case for societies that are looking for autonomous sustainable development. (Guerra-Borges, 1998, 17-34).

The nature of these agreements has been profoundly influenced by changes of government and the fact that most of them have not co-ordinated their integration policies with other public policies, economic and otherwise. The result is an evident lack of coherence and the occurring of spontaneous crises which cannot be solved by the governments involved, like the present trade dispute between Argentina and Brazil, the row between Colombia and Venezuela over transport and the 'banana crisis' between CARICOM and Central America and the Andean Community.

Facing these crises, some governments have signalled their constructive position, as has been the case of Uruguay and Chile in the South and the Dominican Republic in the Caribbean. Leonel Fernández, the President of the latter country has suggested, for example, the creation of a 'strategic alliance' between the Caribbean and Central America in order to co-ordinate and settle their disputes.

But there should not be any doubt that the present world crisis has affected negatively the regional integration process in the region, which has fallen into a period of pessimism in relation to its perspectives.

Although most Latin American and Caribbean governments proclaim their anxiety over social issues like poverty and inequality and in some instances have included a social dimension to their integration schemes, there are very few cases where these concerns are properly addressed. Furthermore, the latter are rarely implemented by all the governments in question. The result is an ostensible social deficit.

Some regional integration schemes, like the Andean Community, MERCOSUR and the Association of Caribbean States, have placed cultural integration in their agendas. It is important to bear in mind, as Inotai

has pointed out, that 'in contrast with the Far East or Europe, where regionalism is based on shared cultural and ideological values, regionalism in the Western Hemisphere is characterised by the meeting of two different value systems'. (Hettne and Inotai, 1994, 77). The clash between U.S. hegemonic cultural values and Latin American and Caribbean educational perspectives will be a permanent trait of integration processes in the region. Although in this area there have been less failures and more efforts, it is still a dimension where more exertion is necessary.

CONCLUSIONS

The current trend towards regional integration in Latin America and the Caribbean is at a crossroads. On the one hand, there is no doubt that the area is one of the scenarios where the struggle for a 'new regionalism' is unfolding. On the other, because of the unipolar nature of the Inter-American state system, where the U.S. exercises a clear hegemonic power, neoliberalism has been practised with more enthusiasm by the region's governments than in any other area of the world.

Recent U.S. policy towards Latin America and the Caribbean, with its emphasis in the Summit of the Americas and the FTAA negotiating process has had a negative influence over this contradiction, tipping the balance in favour of neoliberal integration schemes. The result is that most of the regional processes, even though they originated in the desire of the region's governments to gain greater autonomy vis-à-vis Washington and increase their bargaining power in the world economy, are now undergoing different crises. To this might be added the financial crisis of 1998 which had in Latin America and the Caribbean one of its main scenarios.

It is therefore important that, without abandoning the FTAA negotiating process, Latin American and Caribbean governments clarify their regional integration strategies with a whole array of dimensions that should include not only the creation of wider economic spaces, but also the incorporation in the integration process of other spheres of action: political, social and cultural. In this context, it is extremely important that civil society takes an active role in the regional integration process.

NOTES

1. The Neo-Bolivarian concept has its roots in the project first advanced in the early XIX century by Simón Bolívar, one of Latin America's 'founding fathers' to join all the Spanish American Republics in one federation after gaining independence from Madrid. Although some Latin American scholars have suggested this title to define integration projects which are autonomous from the United States, it must be taken into account that present aspirations include regional integration schemes in which non-Spanish speaking countries like Brazil and the former British, French and Dutch colonies are included. Therefore, the concept might be problematic.
2. Although most political scientists include entrepreneurial groups in their concept of 'civil society', that is not the perspective of the author of this paper. The author shares the basic ideas put forth by Francine Jacomé and Andrés Serbin in their works quoted at the end and materialised in the Greater Caribbean Civil Society Forum.
3. This section is based in the exchanges which the author has had with Latin American and Caribbean scholars within two academic programs on regional integration: the Academic Project for Regional Integration promoted by the Association of the Unity of Our America (AUNA) (Havana, Cuba) and the Caribbean Integration Observatory promoted by the Co-ordination for Regional Economic and Social Research (CRIES) (Managua, Nicaragua). Special recognition should be given to the work done by Socorro Ramírez (Universidad Nacional de Colombia), Andrés Serbin (Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos), Carlos Oliva (Asociación por la Unidad de Nuestra América, La Habana, Cuba), Jaime Preciado y Alberto Rocha (Universidad de Guadalajara, México), and Lourdes Reguero and Hernán Yanes (Centro de Estudios sobre América, La Habana, Cuba).
4. Sistema de Integración Económica Centroamericana (Central American Economic Integration System).

REFERENCES

- Banco Interamericano de Desarrollo, 1998. América Latina frente a la Desigualdad. Progreso Económico y Social en América Latina: Informe 1998-1999, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Barón Crespo, Enrique (1995). '¿Cómo dar la palabra a los electores?', in Paddy Ashdown y otros, *¿Cómo pueden los electores de la UE hacer oír su voz?*, Bruselas: The Philip Morris Institute for Public Policy Research.
- Begg, Iain y François Nectoux (1995). 'Social Protection and Economic Union', in *Journal of European Social Policy*, Vol. 5, No. 4.
- Borja, Arturo (1996), 'Los patrones históricos del continente americano y las limitaciones del realismo estructural', in Arturo Borja, Guadalupe González y Brian J.R. Stevenson (co-editors), *Regionalismo y poder en América. los límites del neorealismo*, México: Centro de investigación y docencia económicas, pp. 69-94.
- Cumbre de las Américas (1994). Declaración de Principios, in *Cuadernos de Nuestra América*, Vol. XII, No. 24, Julio-Diciembre de 1995, La Habana: Centro de Estudios sobre América
- Deininger, Klaus y Lyn Squire (1996). 'New Data Set Measuring Income Inequality', in *The World Bank Economic Review*, Vol. 10, No. 3, September 1996.
- Dougherty, James E. y Robert L. Pfaltzgraff Jr. (1993). 'Teorías en pugna en las relaciones internacionales', Buenos Aires: Grupo Editora Latinoamericano.
- Estay Reyno, Jaime E. (1997). 'La integración económica americana: encuadre general, balance y situación actual', in Jaime Preciado Coronado, Jaime Estay Reyno and John Saxe-Fernández, *América Latina en la posguerra fría: Tendencias y alternativas*, Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- Guerra-Borges, Alfredo (1998). 'Critical and proactive reflections on open regionalism in Latin America', in *Pensamiento Propio, Nueva época*, No. 8, Year 3, October-December 1998, Managua: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales
- Haggard, Stephen (1995). *Developing Nations and the Politics of Global Integration*, Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Hettne, Björn and András Inotai (1994). *The New Regionalism: Implications for Global Development and International Security*, Helsinki: UNU World Institute for Development Economics Research (UNU/WIDER)
- Huffbauer, Gary Clyde and Jeffrey J. Schott (assisted by Diana Clark) (1994). *Western Hemisphere Economic Integration*, Washington D.C.: Institute for International Economics.
- Huntington, Samuel P. (1999). 'The Lonely Superpower', in *Foreign Affairs*,

- March/April 1999, Volume 78, No. 2, pp. 35-49, New York: Council on Foreign Relations.
- Jácome, Francine y Andrés Serbin (eds.) (1998) *Sociedad civil e integración regional en el Gran Caribe*, Caracas: Nueva Sociedad/CRIES/INVESEP.
- Jaguaribe, Helio (1998). 'MERCOSUR y las alternativas al orden mundial', in Rojas Aravena (1998).
- Jelin, Elizabeth (1999) 'Dialogues, understandings and misunderstandings: social movements in MERCOSUR', in International Social Science Journal, No. 159, March 1999, Paris: UNESCO
- Judt, Tony (1997). 'The Social Question Redivivus', en Foreign Affairs, Vol. 76, No. 4, September/October.
- Lewis, David E. (1998). 'The hemispheric dynamics of integration', in Pensamiento Propio, Nueva época, No. 8, Year 3, October-December 1998, Managua: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales
- Millet, Paz and Francisco Rojas Aravena (1998), 'Diplomacia de Cumbres: El multilateralismo emergente del siglo XXI', en Roja Aravena (1998).
- Milward, Alan S. (1992). *The European Rescue of the Nation State*, London: Routledge.
- Milward, Alan S. et al. (eds.) (1993). *The Frontier of National Sovereignty. History and theory 1945-1992*, London: Routledge
- Milward, Alan S. (1995) 'Allegiance: The Past and the Future', in Journal of European Integration History, Vol. 1, No. 1, Baden-Baden: NOMOS Verlagsgesellschaft.
- Moravcsik, Andrew (1998). *The Choices for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Ithaca, New York: Cornell University Press
- Muñoz, Heraldo (1996). *Política internacional de los nuevos tiempos*, Santiago de Chile: Editorial los Andes. (Series Temas de Hoy).
- Pastor, Robert A. (1992). *Whirlpool: U.S. Foreign Policy toward Latin America and the Caribbean*, Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Podestá, Bruno (1998). 'Economic integration and the creation of a social forum: the European Union, the Andean Community and Mercosur', in Pensamiento Propio, Nueva época, No. 8, Year 3, October-December 1998, Managua: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales
- Piecienco Coronado, Jaime and Alberto Rocha Valencia (eds.) (1997). *América Latina: realidad, virtualidad y utopía de la integración*, Guadalajara: Universidad de Guadalajara.

- Preciado Coronado, Jaime and Jorge Abel Rosales Saldaña (1997), 'De Guadalajara a Miami: La contribución de las Cumbres Iberoamericanas y de las Américas al proceso de integración continental', in Preciado Coronado and Rocha Valencia (1997)
- Ramírez, Socorro (1997) 'El grupo de los tres (G-3) ¿Proyecto neopanamericano o neobolivariano?', in Jaime Preciado Coronado y Alberto Rocha Valencia, América Latina: Realidad, Virtualidad y Utopía de la integración, Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- Regueiro Bello, Lourdes María (1997). 'La integración latinoamericana: apuntes para un debate', in Revista de Ciencias Sociales, San Juan: Centro de Investigaciones Sociales de la Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras.
- Rhodes, Martin (1996). A New Social Contract? Globalisation and Western European Welfare States, Firenze: Robert Schuman Centre, European University Institute EUI Working Papers, RSC No. 96/43.
- Rocha Valencia, Alberto (1997b). América Latina: la gestación del Estado-región supranacional en la dinámica política de la integración regional y subregional', in Estudios Latinoamericanos, Nueva Época, Año IV, Núm. 7, Enero-Junio, México: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Rojas Aravena, Francisco (1998). Globalización, América Latina y la Diplomacia de Cumbres, Santiago de Chile: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO - Chile).
- Rosenberg, Mark B. (1998). 'Integración regional y globalización. del NAFTA al ALCA', in Rojas Aravena (1998).
- Serbin, Andrés (1997). 'Globalización, déficit democrático y sociedad civil en los procesos de integración', in Pensamiento Propio (Managua, Nicaragua) año 1, No. 3, enero-abril, pp. 98-117.
- Tokatlán, Juan (1994). 'Componentes políticos de la integración', in Acosta Puertas, J. (editor), Integración, desarrollo económico y competitividad, Bogotá: Centro Regional de Estudios del Tercer Mundo (CRESET).
- Weiler, J.H.H. (1995). Europe After Maastricht - Do the New Clothes Have an Emperor?, Harvard Jean Monnet Working Paper 12/95, Cambridge: Harvard Law School, Jean Monnet Chair.
- Winters, L. Alan (1997). What Can European Experience Teach Developing Countries About Integration?, Washington D.C.: Integration and Regional Programs Department, Inter-American Development Bank. (Working Paper Series 215)



Children of Bolívar and Garvey*

NORMAN GIRVAN

CONTEXT

We meet in the scenic and historic peninsula of the Yucatan, cradle of the Maya civilisation, which 1,100 years ago dazzled Mesoamerica with its brilliant achievements in architecture and construction, in mathematics and writing, in jewellery and pottery. Today, that peninsula lies at the Northwest corner of the region that we have adopted as our frame of reference and of concern.

That region is itself part of a wider world, a world of momentous change. A world in which technology—especially the Internet—has virtually eliminated the significance of physical distance in communication. A world where a supranational economic authority in the form of the World Trade Organisation (WTO) has come into existence. A new round of negotiations in the WTO is scheduled to begin next month.

* Feature address, 3rd Forum of Civil Society of the Greater Caribbean, Quintana Roo, Mexico, October 7, 1999

It is a world where the continued relevance and viability of the nation-state is being questioned, especially for small and vulnerable States such as ours. A world in which global climate change is exposing our countries to natural disasters of growing frequency and intensity. Where globally, there is persistent poverty and growing inequality. And it is a world where violent conflict continues to erupt, both within and between nations.

GLOBALISATION

Perhaps most significant of all, it is a world of growing skepticism and unease about the alleged benefits of globalisation. Increasingly the question is being posed: globalisation perhaps, but by what means and to what end?

This year's Human Development Report from the UNDP is symptomatic—its theme is "Globalisation with a Human Face". The report is highly critical of globalisation that is driven exclusively by needs of the market and the search for private profit. Some telling examples provided are:

- The combined wealth of the top three billionaires of the world exceeds the annual per capita income of the 600 million people in the least developed countries.
- The concentration of wealth is growing, as the world's 200 richest people more than doubled their net worth in the four years to 1998, while the incomes of the poorest people in the world hardly grew at all.
- The income gap between the fifth of mankind living in the world's richest countries and the fifth living in the poorest countries, was 74 to 1 in 1997, an increase from 60 to 1 in 1990 and from 30 to 1 in 1960.
- Nearly one-quarter of the 4.5 billion people in the developing world still do not have access to some of life's most basic choices—survival beyond age 40, access to knowledge and minimum private and public services. 1.3 billion people in the world have less than the equivalent of \$1 a day.
- The Report argues persuasively that the global market needs to be subject to the rules of humane national and international governance, so that in the interests of human rights, equity, social inclusion, human security, sustainability, and development may be better served.

This is the context of the emergence of civil society as active players in international advocacy. Recent examples of this are the campaign on the Multilateral Agreement on Investment (MAI), the Jubilee Campaign for Debt Relief for the world's poorest countries, the "50 Years is enough" campaign relating to the World Bank and the IMF, the campaign related to genetically modified foods, and the campaign targeted at the new round of WTO negotiations.

The tasks before civil society organisations of the Greater Caribbean will be conditioned by these global developments, mediated by the specific realities of our own situation, and guided by the interests of the people and the communities at the base of our societies.

DIVERSITY

In my remarks today I wish to address the specific realities of our own situation, drawing attention to the diversity of our region as well to shared characteristics.

In speaking of our diversity, I do not wish to be misunderstood. My intent is not to promote divisiveness, but understanding. In my work on regional cooperation over the years I have become aware of the degree to which successful cooperation is dependent on mutual understanding. This means recognising the diversity of experience and perspective as the basis for the negotiation of differences and the development of trust.

MILLENNIUM

It might be useful to take as our point of departure the up-coming millennium celebrations, and to pose the questions: what is being celebrated? By whom? And why? And what, if anything, does this event mean for us?

It is often overlooked that the significance of the event derives from the Christian calendar, itself a Western invention. It is an interesting thought that if the coming of the second millennium Anno Domini 1000 years ago was marked at all, it would only have been celebrated by a minority of the human population the part living in the Mediterranean and western Europe that was subject to the influence of the Roman church. It certainly had no significance to the Mayas, whose calendar is now recognised to be as accurate –or more so– as the one that we currently use.

The globalisation of the Christian calendar during the course of

the second millennium AD was but one expression of the rise of the West to a position of global dominance. This rise was probably the single most influential development in human society over this period of time.

Closely allied to this were two other developments of far-reaching importance. One was the emergence of capitalism and its spread to all corners of the world as the dominant form of organisation of human activity. The other was a scientific and technological revolution which, far from being a single event, has become a permanent feature of our existence.

This is what the Euro-centred world, will, in essence, be celebrating: its emergence from the Dark Ages, its mastery over the material world and its assumption of a global mission.

We, who have been far more the objects than the subjects of the history of the second millennium, may be forgiven if we view it from a somewhat different optic. We will recall that these developments were associated with the conquest of America and the subsequent deaths of tens of millions of the native population, with the rise of commercial capitalism and the resultant traffic in millions of human bodies from the African continent over three centuries, with the colonial division of Africa and much of Asia in the 19th century, and with the more recent history of indentureship and immigration.

It is this experience that has left us a legacy of diversity: in politics and language, in ethnicity and culture, in economic and social development. The broad picture is one where, although our region has been a major participant in, and contributor to, the rise of the West over the past 500 years, many if not most of its people have yet to enjoy the fruits of the enormous material and technological advances that have occurred.

LANGUAGE

Differences of language are the aspect of our diversity that we probably feel the most. There are at least six official languages – Spanish, English, French, Dutch, Haitian Creole and the Papiamento of the Netherlands Antilles. Although Spanish is by far the majority language in terms of population, two-thirds of the 37 political entities in the Caribbean basin are non-Spanish speaking.

Language goes beyond simple communication – it is a carrier of culture and of embedded worldview. As a result, Caribbean populations have tended to internalise the preconceptions and the prejudices of the linguistic zone to which it was attached, complicating the matter of es-

tablishing understanding and trust across linguistic zones.

For example, in the colonial Jamaica in which I grew up we were taught that Spanish speakers were loquacious, temperamental, and argumentative. Latin American societies were generally thought to have an innate propensity to adopt military rule, in contrast to the "democratic" Anglo-Saxon political culture. These are typically Anglo-Saxon stereotypes which carry innate assumptions about the superiority of English-based cultures over others. They were transmitted to us, the colonial subjects, through the colonial educational system—the same system that taught us about the "backwardness" of the African and Asian cultures from which our ancestors had been "rescued".

I imagine that there analogous "counter-stereotypes" held about us English speakers by Spanish, French and Dutch speakers.

One curious result of this is that the most educated people are often those in which cultural prejudices are strongest. This contrasts with the rather down-to-earth attitudes of ordinary people who pick up foreign languages as part of their toolkit of survival skills.

I was recently in the island of St Maarten, which is half French and half-Dutch and which has a large population of English-speaking Caribbeans coming from neighbouring islands. My host told me that his own mother never went to school but speaks more languages than he does—Spanish, because she was born in the Dominican Republic; French, because she lives on the French side of the island; Papiamento and Dutch, because she does business frequently on the Dutch side; and English because, he says, "It's her native language".

So that the experiences of the ordinary people of the region—migrant workers and petty traders and others like them—suggest that language is not an insuperable barrier to regional cooperation.

ETHNICITY AND CULTURE

Let me now turn to the ethnic and cultural dimension. From this perspective the Greater Caribbean is probably one of the most diverse regions size in the world. The basic streams include the native American or Amerindian, European—mainly Hispanic, African, Asian—mainly East Indian, together giving rise to a range of Mestizo or Creole cultures of varying degrees of integration.

We need to remember that each ethnic group brought its own cultural baggage and participated in the colonial and postcolonial labour process in a particular way, and hence developed a perspective that has

both features in common with that of the others and features that are unique to its own experience.

Coming from Jamaica, the African-Caribbean experience is obviously the one with which I am most familiar. What was special about this was that the form of chattel slavery to which the African was subjected was aimed at systematically stripping him of his native language and customs. The idea was to minimise the risk of resistance and rebellion and to secure a compliant labour force.

On the slave plantations of the West Indies to use an African tongue or practice an African religion was a crime which attracted severe physical punishment or worse. The denigration of things African extended to the details of physical features including the colour of the skin and the characteristics of mouth, nose and hair. In Jamaica and other Caribbean islands we still speak of "good" hair and "bad" hair and other characteristics measured along the scale of the desired European ideal.

Even now, it is very difficult for a phenotypically black woman to win the Miss Jamaica beauty contest, despite the fact that the population is 80 percent phenotypically black and 98 percent of African origin. I imagine that there are analogous situations in the other countries where there are large populations of non-European origin but yet the Nordic ideal of beauty rules supreme.

After slavery was formally abolished in the 19th century the myth of black inferiority was maintained and the African-Caribbean person was subjected to various forms of discrimination and institutionalised racism. This was the case in all New World societies with a significant population of African origin whether Hispanic, Anglophone, Francophone or Dutch.

The result of this historical experience is that for Caribbean people of African descent ethnicity is central to identity—that is, to how they perceive themselves and are perceived by others. Hence, ethnicity often supersedes nationality in defining identity.

A case in point is the appeal of the Garvey movement in many parts of the Greater Caribbean during early 20th century. Marcus Garvey was a Black Jamaican who organised the Universal Negro Improvement Association in the 1910s and 1920s. The UNIA was devoted to black self-awareness and improvement, the elimination of racial discrimination against blacks and the liberation of the African continent from colonial rule.

Besides the British islands and the United States, the Garvey movement developed a following in Costa Rica, Nicaragua, Honduras, Panama, Ecuador, Colombia, Venezuela and Cuba—most of which Garvey visited personally. Today, Garveyism remains a strong current of

counter-hegemonic ideology in the black Diaspora. At the popular level it finds its expression in the appeal of the Rastafari movement and the popularity of its trade mark, the "dreadlocks" hair style; and in reggae music –at least in its original versions– and the universal appeal of its icon, the Jamaican artist and poet Bob Marley. At the intellectual and political levels it is represented by the various currents of Pan-Africanism throughout most of the 20th century.

I am curious to know how far Garveyism has a counterpart in Pan-Aboriginal Indian movements within the region and hemisphere. I note for example, the Declaration of Patzcuaro of May 1999 signed by 26 different Indian peoples from South, Central and North America, calling for solidarity and respect for their rights (published in *Archipiélago* March-June 1999).

I contrast this current of reactive ethnic nationalism with the tradition of multi-ethnic Pan-Americanism of Hispanic Creole origin, represented most clearly by the great Latin American revolutionaries, Simón Bolívar and José Martí. Two recent experiences brought this home to me in somewhat striking fashion.

The first of these occurred during an International Meeting on Globalisation in Havana in January of this year. A speaker from Argentina had proposed a union of South American States in alliance with the European Union to counter the influence of the United States. President Castro took the floor. He insisted that Latin American integration could not involve South America only and must include Central and the Caribbean islands. He spoke with great feeling about the plight of the small island States of the English-speaking Caribbean and I noted with satisfaction his declaration "The Caribbean people of African descent are part of Our America. We see their faces in the faces of our own Cuban people who were brought here as slaves".

His remarks drew strong applause from the large audience, which consisted largely of Hispanic Americans. This conception of Latin America, which could be labelled *Bolivariano* and *Martiano* was resonated in remarks made by President Hugo Chávez of Venezuela during the course of a recent visit to Jamaica. President Chávez spoke about Bolívar and Garvey, the national heroes of the two countries respectively and of the different ethnic groups that make up the Latin American family. By way of illustration he remarked: "If I were to wear a wig with a plait down my back I would be an Indian. If I grew my hair long I would be a Negro. And I am also white, so I am a true Latin American".

It struck me that President Chávez was, at one and the same time,

pointing to the ethnic bonds between the two countries while articulating the Bolivarian vision of Latin America as a multi-ethnic community of the dispossessed.

How far will it be possible to reconcile the Pan-Americanism of Bolívar and Martí with Pan-Africanism and Pan-Aboriginal American currents? This is a complicated matter to which there is no easy answer. What is important is for us to discuss the differences in perspective openly, in an atmosphere of tolerance and mutual respect and with the objective of finding common ground. In a sense we have no choice, for we share a common geo-economic space and our interests are increasingly being brought together by the pressures of economic globalisation.

SIZE

Let us turn to one aspect of diversity that is often overlooked, that of size. It is quite remarkable that there are 22 political entities in the Caribbean with less than 1 million people, 11 of which are independent States (Table 1). All of these are in the insular Caribbean including the Caricom members on the mainland.

At the other extreme is Mexico, which with 90 million has 42 percent of the population of the entire Caribbean basin. Colombia with 36 million has more people than in the Isthmus States and about the same as that of all the islands put together. Venezuela's 22 million is more than three times the population of the 14 members of Caricom.

In between these two extremes there is a group of 12 countries, mainly the Isthmus States and the islands of the Greater Antilles, with populations in the range of 1-11 million.

Small size connotes greater vulnerability, particularly to natural disasters and to external shocks. After hurricanes Mitch, Hugo, Gilbert and the Soufrière Hills Volcano in Montserrat, this point does not need to be labored.

Vulnerability is one of the most outstanding shared characteristics of the Central American States with the Caribbean islands. It is impossible to understand the depth of feeling of the small island States of the Eastern Caribbean on the treatment of their banana exports to the European Union without reference to this vulnerability. The plain fact is that the economics of Dominica, St Vincent and St Lucia will be devastated if and when they are forced to compete with cheaper exports from Central and South America, and tens of thousands of small banana farmers will be dislocated.

Regrettably, this dispute has pitted the small States of the two sub-regions against one another. Some common ground, based on the interests of the direct producers and their respective communities, needs to be found.

TRADE RELATIONSHIPS

This brings me to the key issue of trade relationships. In general, the countries of the Anglophone Caribbean have a vital stake in preserving the privileged trading relationship with the EU that they enjoy under a series of agreements known as the Lome Convention. In this, they are joined by Suriname, Haiti and the Dominican Republic which see the Lome accord as a means of securing development aid and which together with the Anglophone States make up the Cariforum group of countries.

Some Anglophone countries, but not all, also have significant exports to the US market and therefore have a strong interest in NAFTA parity and the FTAA negotiations. Here, their interests overlap with those of Central America. Central America, for its part, also has a strong interest in gaining free access to the Mexican market, an issue that is not on the Cariforum agenda at this time.

The upcoming Seattle meeting of the WTO, however, has assumed an overarching significance for both sub-regions. Apart from the direct requirements of the WTO rules themselves, both the post-Lome arrangements with the EU and the terms of the FTA agreement will be required to be compatible with WTO rules.

Central America and Cariforum countries have a joint interest in gaining acceptance of the principle, in the WTO Treaty, of special and differential treatment for small and vulnerable economies in the implementation of trade liberalisation rules. They have a broader interest together with other developing countries in pressing for a full review of the implementation of the WTO agreement and of the distribution of its benefits, before new issues are brought into the negotiations as is being sought by the developed world.

From a longer-term viewpoint it is generally accepted that preferential trading arrangements such as Lome and the CBI will be phased out in the thrust towards worldwide trade liberalisation. This will draw together the interests of Central America and the Caribbean island States in seeking to ensure that the circumstances of smaller countries are taken account of in the evolving trade order. Civil society will need to monitor the WTO process very closely to determine its potential impact on different groups in the population and needed responses.

DEVELOPMENT

The final aspect of diversity that I will refer to is in levels of development. The region contains one of the richest countries in the world, the Cayman Islands—just 500 km or so east of the Yucatan—with a per capita income which is about the same as that of the United States. Less than 1000 Km east of the Cayman Islands there lies one of the poorest countries in the world, Haiti, with one-hundredth part of the per capita income of Cayman.

In a sense this sets the pattern for the region as a whole. The non-independent territories and some of the smaller island States generally have per capita incomes in the \$5,000+ range. These relatively well-off countries have only a small proportion of the region's population. The G3 countries with the bulk of the population, and Costa Rica and Panama have per capita incomes in the \$2,000-\$3,500 range. This is around the regional average. Below this are the island States of the Greater Antilles, the rest of Central America and the Caribbean countries on the mainland (Table 1).

The levels of human development show a similar pattern. Some countries, however, perform very well in human development relative to their level of economic development: Cuba, Dominica, Grenada, Costa Rica and Barbados (Table 2).

POVERTY

Now we come to a characteristic that most of the countries have in common—poverty. On the basis of national poverty line studies, there are 17 countries, containing the bulk of the region's population, in which between one-fifth and two-thirds of the national population live in absolute poverty (Table 2).

The highest incidence is in Central America (except Costa Rica) and Guyana, where upwards of one-half of the population is officially classified as poor. Mexico, Venezuela and Jamaica, each have about one-third of their population living in poverty.

A rough estimate is that 35 percent of the people in the independent States of the region can be classified as poor—about 75 million in a population of 212 million.

Poverty, social exclusion and economic insecurity are common features of the daily reality of many of the people of our region. When combined with the weakening capacities of many States due to structural adjustment programmes and fiscal crisis, and with the pernicious effects

of narcotrafficking and gun smuggling, this can be a dangerous cocktail.

In a paper prepared some time ago for UNESCO I suggested that countries of the insular Caribbean could be classified as "Societies at Risk". This could be extended to other States in the Greater Caribbean. There is a risk of marginalisation from the world economy, of political and social fragmentation, of a steady erosion of the capacity to shape our own development. It is this scenario that must constitute the primary points of reference for the action of civil society.

ROLE OF CIVIL SOCIETY

Let me return to the UNDP Human development Report for 1999, "Globalisation with a Human Face". The Report can be read as a call for the reform of uncontrolled global capitalism by means of a system of social management of the market. In such a system two of the principal players must be a capable and proactive State and an active civil society.

The terrains of action begin at the local and community level and move up to the national and regional levels and finally to the global space. Action should be built from the bottom up rather than from the top down. Local action must be rooted in the community and so on up to the global level.

Civil society organisations will also need to find the right balance between national and international advocacy on the one hand, and organising for empowerment of the poor and socially excluded on the other hand. Pursuing advocacy at the expense of empowerment could mean absence of a domestic constituency. Pursuing empowerment at the expense of advocacy risks irrelevance. Balancing the two sets of strategies requires careful planning.

Finally, there is the need to handle the tension between the reality of diversity and the imperative of cooperation. This comes about by sustained efforts to understand local realities, history and culture, and to fit these into the wider regional and global picture.

CHILDREN OF BOLÍVAR AND GARVEY

A thousand years ago, when the civilisation of the Maya had just past its peak, who could have foreseen that we would all be thrown together—the descendants of those who crossed into Alaska from Asia many thousands of years before, together with the more recent transplants from Europe, from Africa and from Asia?

CHILDREN OF BOLÍVAR & GARVEY

Today we are all joint occupants of this Caribbean basin, fractured by the scars of the colonial experience but rising to the challenge of regional cooperation.

The children of Moctezuma and Cuauhtémoc, of Simón Bolívar and José Martí, will yet join hands with the children of Quao, Kofi and other African freedom fighters, with the children of Marcus Garvey, Walter Rodney, Maurice Bishop and Cheddi Jagan; join hands in a common undertaking to transcend the barriers which history has imposed on us and to create cohesive societies and a cohesive regional community. Let us set ourselves that goal.



Declaration of Cancún

THIRD GREATER CARIBBEAN CIVIL SOCIETY FORUM

Meeting in the city of Cancún on October 7, 8 and 9, the undersigned organisations manifest the following:

1. Considering the advances of the globalisation and regionalisation processes that are affecting the peoples of the Greater Caribbean and the impact they are generating on the situation of diverse sectors of the regional civil society, such as social exclusion, unemployment and poverty, impediments to the citizenry's full participation and an absence of coordinated policies geared to promoting a sustainable regional development in the environmental and social spheres that is equitable, participatory and non-exclusionary, we conclude with the commitment to:

2. Strengthen and expand the development of the Permanent Forum of the Civil Society of the Greater Caribbean through a series of initiatives related to the active participation of the regional civil society in the field of an integration centred on

development and not reduced to trade negotiations among the region's countries; on an integral and solidaristic development; on the deepening of democratic governance with particular emphasis on the consolidation and development of legal frameworks and full respect for human rights; on gender and ethnic equity; on the creation of a culture that promotes respect for children; on the preservation of the region's environment and the development of an environmental education; from promotion to the coordination of educational and scientific policies that benefit the Greater Caribbean's population; on the promotion of initiatives aimed at facilitating the flow of individuals and full occupation in the region; and on the construction of a regional identity based on a culture of equitable, participatory and pluralist integration that values the the Greater Caribbean's ethnic, linguistic and cultural diversity, all in the framework of developing networks and horizontal communication strategies that

make possible and expand the dissemination, circulation and socialisation of these ideas. To fulfil these objectives we commit ourselves to consolidate and develop the existing working commissions within the Forum and to create new ones and articulate them so as to generate continual and ongoing work of enriching the positions of the Forum of the Civil Society of the Greater Caribbean regarding the themes for a regional social agenda.

3. Encourage ongoing evaluation and follow-up of the different modalities and mechanisms of participation by the organisations and networks that belong to the Forum in the integration process, at both the national levels and the sub-regional, regional and hemispheric ones, and in the different activities and initiatives promoted by the Forum, with the goal of ensuring active participation by the local and national organisations in the regional integration process. To this end, the Forum will encourage and promote diverse modalities of training and outreach among the social organisations of the region through the creation and promotion of horizontal communication networks.

4. Foster the development of strategic alliances and institutional links with various networks of social, environmental, gender, labour and ethnic organisations, and of experiences of solidaristic economies, with the objective of promoting a broad movement of civil society around surmounting the social and democratic deficit that characterises the integration processes. In this framework, we pledge to prepare

and approve a Social Charter of the Greater Caribbean to be promoted among other organisations and networks of the civil society at the national, regional and hemispheric levels, among the region's governments and inter-governmental agencies, and among the economic actors that commit to it.

5. For purposes of promoting these initiatives, we pledge to promote intensified participation by the regional civil society in the various regional and hemispheric bodies. In this regard, together with the commitment to increase our presence and participation in the Association of Caribbean States (ACS) and our contribution to the work of its Commissions, we assume the commitment to influence and participate, directly or through alliances with other organisations, in deepening civil society's presence and influence in the decision-making of diverse inter-governmental bodies and arenas such as the World Trade Organisation (WTO), the negotiation process of the Free Trade Area of the Americas (FTAA), the Organisation of American States (OAS) and the European Union (EU), particularly regarding the themes of a social agenda.

6. For the purposes of providing follow-up to these commitments, we also assume our willingness to monitor and evaluate their follow-up for the next Forum of the Civil Society of the Greater Caribbean.



Civilian Control and Armed Forces in Latin America's New Democracies

Rut Diamint, editor (1999) *Control civil y fuerzas armadas en las nuevas democracias latinoamericanas*, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano / Torcuato Di Tella University.

Throughout history, and particularly in recent decades, Latin America's Armed Forces have unquestionably had a political role, but it has not engendered enough incentive for the social sciences to study its implications and effects adequately. This book successfully proposes to set this error right, reviewing the security and defence agenda and the forms that civilian control over the armed institutions has acquired in the continent's new democracies.

The issue of security in Latin America has been left exclusively in the hands of the Armed Forces. The political parties, social movements and other civil society organisations did not give the required importance to the concept of security that emerged after the

Second World War, which originated with the bipolar world and the Cold War. It is not the same thing to speak of national defence and of security. While society must assume the design of a defence policy through the institutions responsible for it so that the Armed Forces can take charge of its instrumentation, the concept of security embraces extensive areas of society that cover the activities of the State and of the social and political entities implemented in that regard.

This book suggests that the democratising processes in the continent have not automatically resolved these problems—which thus becomes the main research objective of this work—in that elements can be observed right now that permit one to speak of a simultaneous process of change and continuity when establishing comparisons with preceding periods. For that reason they start from a different international context that is manifested by the end

of the Cold War and with it the disappearance of the domestic ideological enemy, a lack of definition of future scenarios of conflict as well as the fact that the societies are less safe, which affects the missions of the Armed Forces. With the end of the eighties and the beginning of the nineties, when the consolidation of democratic processes in Latin America was gathering strength, the influential Santa Fe group, made up of experts in security, had a strong influence over the adoption of U.S. security and defence policies toward our continent. It put forward that "the problems of terrorism, insurgents, drugs and emigration/immigration are identified as destabilising factors that contribute to the volatile nature and lack of security of the Latin American democratic regimes, and that they affect us to a greater or lesser extent in our country." (Santa Fe II, 1990).

Despite the fact that the Cold War was coming to an end, Latin America's defence interests and armour thus remained linked to U.S. guidelines. The task of democratic governments in this context was supposed to be to guarantee civilian supremacy, understood as a democratic government's responsibility to define military doctrine and security and defence policies. Nonetheless, as this book points out well, it was thought in our countries that the simple transition to democracy presupposed the solution to what was called the "military problem." It was not understood that the different forms and levels of intensity that the transition to

democracy acquired in each country retained the Armed Forces' capacity to respond to the decisions of the civilian entities on the one hand and their sizeable prerogatives in the decision-making process on the other. All this occurred in arenas as important to the functioning of society and the State as the human rights question, the characteristics and priority of military spending and the emphasis on decisions referring to defence, among others.

The participation of officers in government in the years in which the military reigned in heading up the majority of the Latin American States, led to the use of repression as a "unifying mechanism" of social life and security, but that brought with it deformations in the functional apparatuses of society on the levels referring to security and defence. In the book edited by Rut Diamant, it is expressly put forward that by assigning officers missions related to maintenance of public order, an interlacing of police and military roles occurred. In addition, these possibilities were used to make the rule of law more vulnerable through implanting mechanisms of intelligence and control over society, which in turn were not governed by any norm or institutional structure.

The research developed through this work shows us that the goal to be achieved with respect to this issue is civilian supremacy; in other words, it is to obtain the legitimacy of civilians so they can make decisions regarding security and defence. This obliges the incorporation of responsible

analysis and research, timely information and open and transparent parliamentary debate. On another level, it is proposed to "make the military institutions neutral in politics," an extremely difficult if not impossible task in my judgement. Experience teaches that this has never been the case in that they are a State institution that directly or indirectly participates in the whole multitude of processes that society as a whole experiences.

The fact that they may not openly intervene in politics does not mean that the Armed Forces could be neutral, only that they intervene when they consider that their interests are being affected. Suffice it to study the educational formation programs for the top cadres and Chiefs of Staff of the Armed Forces in any country to understand why I can categorically state this idea. Nor do I consider it relevant that military officers occupy certain posts in the State structure, much less that this is a factor that per se destabilizes democracy, since civilian control over the Armed Forces can be ensured to the degree that the institutions of the State and society and the democratic decision-making processes function, in which these institutions assume those referring to the themes of security and defence just as they do with any other political evolution of a country.

The twelve national case studies that examine the particularities of this theme in as many Latin American countries start with a model of analysis that considers the peculiar realities of

these countries to serve as a framework of study in all cases. These works, originally presented in three regional seminars—held in the Southern Cone, the Andean region and Central America/Mexico—permits us to reach valid general conclusions for the whole continent and to this extent draw up proposals and a work agenda aimed at solving and settling the deficiencies detected with respect to this theme.

The military situation in the Southern Cone is contained in the works, "Fuerzas Armadas, políticas y seguridad pública en Brasil: instituciones y políticas gubernamentales" (Armed Forces, Politics and Public Security in Brazil: Government Institutions and Policies), by Paulo de Mesquita Neto; "Las relaciones civiles-militares en Bolivia: una agenda pendiente" (Civilian-Military Relations in Bolivia: A Still-Open Agenda), by Juan Ramón Quintana and Raúl Barrios; "Las FFAA uruguayas en la democracia pos-dictatorial: notas sobre misión y estrategias políticas" (The Uruguayan Armed Forces in the Post-Dictatorial Democracy: Notes on Mission and Political Strategies), by Selva López Chirico and "La respuesta civil al tema militar. Estrategias y espacios de negociación en Chile" (The Civilian Response to the Military Theme. Strategies and Negotiation Spaces in Chile), by Claudio Fuentes S. A different context framed the studies on security in the Andean region. This chapter includes essays by Fernando Bustamante, "Las FFAA ecuatorianas y la coyuntura político-so-

cial de fin de siglo" (The Ecuadorian Armed Forces and the Political-Social Situation at the End of the Century); Andrés Dávila Ladrón de Guevara, "Dime con quien andas: las relaciones entre civiles y militares en la Colombia de los años '90" (Tell Me Who Your Friends Are: Civilian-Military Relations in the Colombia of the Nineties); Francine Jácome, "Las relaciones cívico-militares en Venezuela (1992-1997)" (Civilian-Military Relations in Venezuela 1992-1997); and Fernando Rospigliosi, "Política y autoritarismo: las Fuerzas Armadas peruanas en la década de 1990" (Politics and Authoritarianism: The Peruvian Armed Forces in the 1990s).

Finally, the particular security and defence situation in Central America, in which emphasis is put on the democratic reconstruction, was pulled together in the seminar that included Mexico—whose Armed Forces have as their main objective the fight against drug trafficking—to learn the proposals of Raúl Benítez Manaut, "Fuerzas Armadas mexicanas a fin de siglo. Misiones" (Mexican Armed Forces at the End of Century. Missions); José Luis Piñeyro, "Las relaciones cívico-militares en México: cambios y continuidades" (Civilian-Military Relations in Mexico: Changes and Continuities); Ricardo Córdoba Macías, "El Salvador: los acuerdos de paz y las relaciones cívico-militares" (El Salvador: The Peace Accords and Civilian-Military Relations) and Leticia Salomón, "Las relaciones cívico-militares en el

proceso hondureño de construcción democrática" (Civilian-Military Relations in the Honduran Democratic Construction Process).

Through the above-mentioned works and the conceptual framework proposed, this investigation puts forth that the main task for our societies is to design a path that leads to surmounting the errors of the citizenry's deficiencies in this material. In this regard, it seems extremely important to prepare educational and communication policies that begin to incorporate the issues of society and defence into the dynamic of the collectivity and its institutions. At issue is allowing civilians to enter the military world and ensuring that this process takes place in democratic frameworks, considering the Armed Forces missions in a national, regional and international democratic setting. It also seems important to strengthen a series of nongovernmental and independent institutions that are proposing to improve democracy in the continent, a necessary path to expanding the relations between civilians and the military and achieving society's imperious control over the military strata on the one hand and the incorporation of the latter into the construction of democracy on the other.

This book will undoubtedly become an obligatory reference for studies of this theme and an important guide for those who are simply interested in it.

SERGIO RODRÍGUEZ G.

BIBLIOGRAPHIC PULSE



AMÉRICA LATINA: REALIDAD VIRTUAL Y UTOPIA DE LA INTEGRACIÓN

Jaimé Preciado Coronado

Alberto Rocha Valencia

(editors)

Universidad de Guadalajara, Guadalajara, México, 1997.

361 p., 22.5 x 15.5 cm., ISBN 968-895-784-4

América Latina
realidad
virtualidad y
utopía
de la integración



We have seen a new capitalist world arise at the beginning of the 1990s, slowly sketching out its characteristic formative features until finally revealing to us more neatly its three main dynamics: globalisation, continentalisation and regionalisation.

Since then, Latin America and the Caribbean, as well as the rest of the world, have been asking three equally basic questions: How does one favourably integrate into the nascent world system? Is an appropriate form of continental integration recommendable? Is either regional or sub-regional integration at a supra-national level a promising way to achieve greater levels of economic development?

This text represents the search for answers to these challenges, locating the nuances of virtuality and utopia generated by the dynamics of the new world system in the continent. Virtuality for the actual fruit of the integration efforts undertaken by our countries, but whose expectations are open to new forms of organisation. And utopia for the propositions of cooperation to strengthen our cultural identities.

This book is thus an outline of the perspectives that Latin America and the Caribbean have as they look toward the XXI Century.

**DELINCUENCIA JUVENIL
EN HONDURAS**



Leticia Salomón

Julietta Castellanos

Mirna Flores

*Centro de Documentación de Honduras (CEDOH),
Agencia Sueca de Cooperación Internacional para
el Desarrollo (ASDI), Tegucigalpa, Honduras, 1999.
170 p., 21.5 x 13.5cm.*

Worried about the growing crisis suffered by the system of citizen's security in our country and especially by the proliferation of what is called "juvenile delinquency," which is taking up more and more space and affecting diverse sectors of our society, the Documentation Centre of Honduras (CEDOH) decided to do a research project on the issue of minors who break the law in Honduras.

To carry out this project, a group was created of three well known sociologists, who studied the problem in depth, did various surveys, multiple interviews and a detailed review of an abundant bibliography and the thousands of records in CEDOH's Data Bank. The result of this huge research effort is this book, which is now being offered to the different institutions and organisations of the government and of Civil Society that are involved in dealing with the problems of juvenile delinquency and the treatment due lawbreaking minors.

**TRABAJO Y EMPRESA:
ENTRE DOS SIGLOS**

Cecilia Montero

Maria Albuquerque

Jaime Ensignia

(editors)

Sociedad Chilena de Sociología, Editorial Nueva Sociedad, Caracas, Venezuela, 1999.

235 p., 23 x 15 cm., ISBN 980-317-155-0

What role should state regulation play in flexibility strategies?

How are modern management techniques and the union crisis associated?

How are the labour competencies required by the new productive processes formed?

What impact does the labour mobility associated with growth have on productivity?

What demands are arising regarding competencies?

How are industrial relations adjusting to the requirements of flexibility?

The works brought together here point to the need to put both labour and labourers back on the public stage. If Neoliberalism succeeded in displacing them, the flexibility and decentralisation of labour relations in the business sphere that the productive restructuring ended by deepening the crisis of the old labour relations model. At the same time, new imperatives are emerging, such as communication, work in autonomous teams, organisation into networks, cooperation, etc. If these are the new factors of production, we require a new concept of work and productivity, and above all of business, that acknowledges the space they are already occupying in the profit functions.



**CENTROAMÉRICA: LA SOCIEDAD CIVIL,
PROTAGONISTA DEL PROCESO DE
INTEGRACIÓN**



Hernando Monge Granados
*Training Centre for Development (CECADE),
Latin American Association of Promotion Organisations (ALOP),
San José, Costa Rica, 1999.*
168 p., 21 x 14 cm. ISBN 9968-764-59-0

The participation of civil society in the Central American integration process is vital to achieving a sustainable, democratic and inclusive development in the sub-region, one that not only includes the economic sphere, but also the social, political, cultural and environmental spheres. The efforts of numerous organisations and different social actors have permitted the political opening, the formation of sub-regional directors and the presence of marginalised sectors. A dialogue has been initiated to discuss and analyse the functioning and orienta-

SOCIAL SCIENCES UNDER DEBATE



Mario Bunge
Editorial Sudamericana, Buenos Aires, Argentina, 1999.
573 p., 23x 15.5cm, ISBN 950-07-1566-x

In his most recent book, Mario Bunge focuses his attention on the social sciences and technologies, considering numerous disciplines that include anthropology, sociology, economics, political science, law, history and administration sciences. Bunge argues that social science research is currently subject to the post-modern fascination with irrationalism and relativism. He proposes to the social scientists that they re-examine the philosophy and methodology underlying their own disciplines. He advocates objectivity, rigorous theorizations, empirical verifications as well as policy designs that are morally sensitive and socially responsible.

INMIGRACIÓN LABORAL NICARAGÜENSE EN COSTA RICA

Abelardo Morales

Carlos Castro

*Latin American Social Sciences Faculty (FLACSO),
Friedrich Ebert Foundation,
Inter-American Human Rights Institute (IIDH),
Office of Residents' Defence
San José, Costa Rica, 1999, 160 p.; 14 x 21 cm
ISBN 9977-68-1047-X*



The objective of this study is to analyse the conditions in which Nicaraguans are inserted in three specific sectors of the labour market in Costa Rica: the expansion of banana production in the North Atlantic, and the construction industry and domestic service in the San José Metropolitan Area. These three activities are absorption niches for a large proportion of both male and female Nicaraguan workers. Nonetheless, despite the relative importance of the three activities as employment generators and of the weight of the foreign labour force in the Costa Rican economy, little is known about the labour problematic of the universe of foreign workers, or of national ones. This ignorance has translated into institutional difficulties in defining appropriate policies, or else has led to contradictory actions between labour and migratory criteria.

**ENFOQUE ESTRATÉGICO CENTROAMERICANO
SOBRE RECONSTRUCCIÓN Y TRANSFORMACIÓN
DESDE LA SOCIEDAD CIVIL
ORGANIZADA NACIONAL Y REGIONALMENTE**



*Coordinadora Regional de Investigaciones
Económicas y Sociales (CRIES),
Managua, Nicaragua, 1999.
327 p., 27 x 21.5 cm.*

This publication is the outcome of a rigorous research project conducted by the Regional Coordinator for Social and Economic Research (CRIES) by joining fifteen researchers and specialists in twelve areas considered strategic for the reconstruction and development of Central America.

This research project was developed in the aftermath of Hurricane Mitch and served as a basis for the proposal presented by the Civil Initiative for Central American Integration (ICIC) at the meeting among governments of the region, Civil Society representatives and the Consulting Group in Stockholm, Sweden, this past May.

CONTRIBUTORS FOR THIS ISSUE

CARLOS ALZUGARAY TROTO was born in Havana, Cuba. He received his Bachelor's degree in Political Science and History, Master's degree in Contemporary History, and Doctorate in Historical Sciences from the University of Havana. He has worked as a diplomat and academic. He began working for the Cuban Foreign Service in 1961 and has since held various positions, including Assistant to the ... for global political issues (1992-1994) and Ambassador before the European Union (1994-1996). He is currently a Professor in the Cuban Institute for International Relations and the University of Havana. His articles and essays have been published in Cuba, Venezuela, Panama, Spain, Canada, United States, and Great Britain.

NORMAN GIRVAN is Professor of Development Studies and Director of the Consortium Graduate School of Social Studies at the University of the West Indies, Mona (Jamaica) Campus. Over the past 30 years he has worked on foreign capital and transnational corporations, debt and relations with the international financial institutions, and regional economic integration.

CLIFFORD E. GRIFFIN, who hails from St. Christopher and Nevis, is Associate Professor of Political Science and Director of the Master of International Studies at North Carolina State University. He specialises in economic, political and development issues in the Anglophone Caribbean. He is author of *Democracy and Neoliberalism in the Developing World: Lessons From the Anglophone Caribbean*, Ashgate Publishing Ltd, 1997.

SERGIO RODRIGUEZ is a graduate in International Relations from the Universidad Central de Venezuela. He is currently working on his Master's thesis on Puerto Rico.

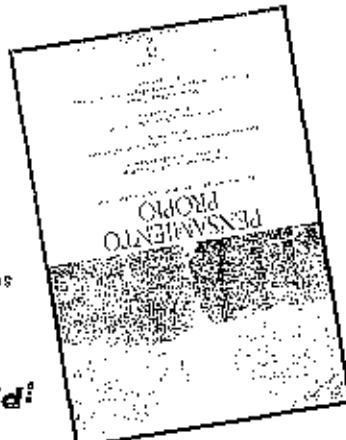
CARLOS SOJO received his Doctorate in Sociology from the University of Utrecht (Netherlands). Since 1989 he has worked as Professor and researcher at the FLACSO campus in Costa Rica, where he currently acts as Academic Coordinator. He has published twelve books on politics, economics and society in Costa Rica and Central America.

PENSAMIENTO PROPIO

REVISTA BILINGÜE DE CIENCIAS SOCIALES DEL GRAN CARIBE

Pensamiento Propio se publica dos veces al año (mayo y noviembre).
Pensamiento Propio is published two times per year (May and November).

Precios por suscripción anual



No lo pierde mas!

Use máquinas à letra de impressão. (Please type or print)

Adjunto cheque o otro documento número: / Number of enclosed chec or money order:

Del balance / Bank

Por la cantidad de / Amount _____ - _____ - _____ Fecha / Date

Nombre / Name _____

Dirección / Address _____

City _____ State _____

Emita su cheque a nombre de CRIES, por su suscripción anual a Pensamiento Propio.

Please make checks payable to: CRIES. for a one-year subscription to *Pensamiento Práctico*.