



PENSAMIENTO PROPIO

REVISTA BILINGÜE DE CIENCIAS SOCIALES DEL GRAN CARIBE

Globalización y ajuste en el Caribe
ANTHONY PETER GONZALES

Del ALCA a la reforma institucional:
Malos tiempos para la integración
PEDRO CALDENTEY DEL POZO

Etapas, procesos y retos de la diplomacia informal:
Quince años del Grupo de Río
SOCORRO RAMÍREZ

El relanzamiento de la integración sudamericana
y el desarrollo sostenible
EDUARDO GUDYNAS

Un análisis de los analistas: Las dificultades
de la investigación económica en Centroamérica
PABLO RODAS-MARTINI

NUEVA EPOCA

13

ENERO-JUNIO 2001 / AÑO 6

PENSAMIENTO PROPIO es una revista de análisis socioeconómico. Estimula estudios que enfoquen al Gran Caribe en su totalidad, con el propósito de crear un foro intelectual abierto a las propuestas democráticas para la región.

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 Co-

mité Editorial de *Pensamiento Propio* invita a todas las personas interesadas a enviar sus aportes a este foro 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 la Fundación Ford.

LA COORDINADORA REGIONAL DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS Y SOCIALES (CRIES) es una red de centros de investigación en el Gran Caribe. Fue creada en 1982 y actualmente están afiliados 54 centros, asociaciones, fundaciones e instituciones 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 grancaibena 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 coor-

dinación, que posibilite una activa y sana 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 interrelacionando 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.

Para más información sobre las actividades de la Red, favor visitar la página web: www.cries.org

PENSAMIENTO PROPIO

REVISTA BILINGÜE DE CIENCIAS SOCIALES DEL GRAN CARÍBE

NUEVA ÉPOCA

13

ENERO-JUNIO 2004 AÑO 6



Editoriales CRIES

Junta Directiva de CRIES

Andrés Soriano-Presidente
Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos (INVESP)
Alvaro de la Ossa
Fundación Centroamericana por la Integración (FCI),
Costa Rica
Enrique Brito
Foro de Apoyo Mutuo (FAM), México
Clara Arenas
Asociación para el Avance de las Ciencias Sociales (AVANCSO),
Guatemala

Neville Dunton
Sir Arthur Lewis Institute of Social and Economic Studies
(SALISES-University of the West Indies), Jamaica
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
ECOPONDO
Instituto de Estudios Caribeños (IEC - Universidad Nacional de Colombia)
Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales
(IEPRI - Universidad Nacional de Colombia)
Depl. de Relaciones Internacionales, Pontificia Universidad Javeriana
(P.U.J.)

Costa Rica
Centro de Capacitación para el Desarrollo (CECADE)
Centro de Estudios Demócraticos de América Latina (CEDAL)
Departamento Ecuménico de Investigaciones (DEI)
Fundación Centroamericana por la Integración (FCI)
Fundación del Servicio Exterior para la Paz y la Democracia (FUNPADEM)
Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas
(ICE-Universidad de Costa Rica)

Cuba
Asociación por la Unidad de Nuestra América (AUÑA)
Centro de Estudios sobre América (CEA)
Centro Félix Varela (CFV)
Centro de Investigación y Desarrollo de la Cultura Cubana Juan
María Maestro
Centro de Investigaciones de Economía Internacional
(CIEI-Universidad de La Habana)
Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas (CIPS)
Fundación Antonio Núñez Jiménez de la Naturaleza y al 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)
Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible (IPADES)

Haití
Centre de Recherche et de Formation Économique et Sociale
pour le Développement (CRESFED)
Groupe 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)
Sir Arthur Lewis Institute of Social and Economic Studies
(SALISES-University of the West Indies)

Méjico
Asociación Mexicana de Estudios del Caribe (AMEC)
Centro de Estudios Latinoamericanos (CELA - Universidad Autónoma de Méjico)
Departamento de Estudios Ibéricos y Latinoamericanos
(DEILA - Universidad de Guadalajara)
Foro de Apoyo Mutuo (FAM)
Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio (RMALC)

Nicaragua
Centro de Investigaciones de la Costa Atlántica (CIDCA)
Centro de Investigaciones Económicas y Tecnológicas
(CINET - Facultad de Ciencias Económicas UMAN - Managua)
Instituto para el Desarrollo Sostenible (INDES)
NITLAPAN - Universidad Centroamericana

Panamá
Centro de Capacitación y Desarrollo Social (CECADES)
Centro de Estudios y Acción Social Panameño (CEASPA)
Centro de Estudios Latinoamericanos, Justicia y Desarrollo (CELA)
Centro de Investigación y Docencia de Panamá (CIDPA)

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

**PENSAMIENTO
PROPIO**

ENERO-JUNIO 2001 / AÑO 6

Director: Andrés Serbin

Coordinador Editorial: R. Diego Ferreyra

Traducción: Judy Butler, Claudio Ferreiro

Diseño Gráfico: Sarah Brodar / Kathy Sevilla Z. (CEM). Impresión: Imprimatur, ISSN: 1016-9628

Consejo Asesor International

Clara Arenas Asociación para el Avance de las Ciencias Sociales (AVANCSO), Guatemala	Alfredo Guerra-Borges Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad Nacional Autónoma de México
Jean Michel Blanquer Institut des Hautes Etudes de L'Amérique Latine (IHEAL), Université de la Sorbonne, París, Francia	Jean Grugel The University of Sheffield, UK
Enrique Brito Foro de Apoyo Mutuo (FAM), México	Rafael Hernández Revista Temas, Cuba
Victor Bulmer-Thomas Institute of Latin American Studies, University of London, UK	Richard Hillman John Fisher College, Rochester, USA
Sonia de Camargo Instituto de Relações Internacionais Pontifícia Universidade Católica (PUC), Rio de Janeiro, Brasil	Françine Jácome Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos (IVYESP), Venezuela
Alvaro de la Ossa Fundación Centroamericana por la Integración (FCI), Costa Rica	Wein Karlsson University of Stockholm, Sweden
Rut Diomint Universidad Torcuato Di Tella, Argentina	David Lewis Manchester Trade Ltd., USA
Neville Duncan Sir Arthur Lewis Institute of Social and Economic Studies (SALISES- University of the West Indies), Jamaica	Fernando López Alves Universidad de California, Santa Barbara, USA
Rosario Espinal Department of Sociology, Temple University, USA	Gilbert Merkx Latin American Institute, University of New Mexico, USA
Eduardo Gamarra Latin American and Caribbean Center, Florida International University, USA	Gert Oostindie Royal Institute of Linguistics and Anthropology, The Netherlands
Norman Girvan Association of Caribbean States (ACS)	Laverne E. Ragster University of the Virgin Islands, USA
Alfonso Góitia Concepción Centroamericana, El Salvador	Socorro Ramírez Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI), Universidad Nacional de Colombia
Xabier Gorostiaga Presidente Fundador de CRIES	Carlos Sojo Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Costa Rica
Wolf Grabendorff Instituto para las Relaciones entre Europa y América Latina (IRELA), España	Edelberto Torres Rivas Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Guatemala
	Judith Wedderburn Association of Caribbean Economists (ACE), Jamaica
	Hernán Yanes Centro de Estudios sobre América (CEA), Cuba

SOBRE LA PUBLICACION DE MATERIALES EN PENSAMIENTO PROPIO

CRIES a través de su revista *Pensamiento Propio* invita a la comunidad académica de las Américas y otras regiones a presentar trabajos para su publicación.

NORMATIVAS DE PENSAMIENTO PROPIO PARA LA PRESENTACION DE ORIGINALES

- 1) Los artículos sometidos a la consideración del Comité Editorial deben ser inéditos y el texto del mismo deberá ser enviado por correo electrónico o en disquete en versión Word, a un espacio.
- 2) La extensión de los artículos no debe superar las treinta páginas y los mismos no deberán incluir fotografías, gráficos, tablas o cuadros estadísticos. Excepcionalmente el Comité Editorial considerará publicar cuadros o gráficos que se evalúen como indispensables para el desarrollo del tema.
- 3) Las notas y las referencias bibliográficas deberán incluirse únicamente al final del artículo. Apellidos y nombre del autor, año de la publicación entre paréntesis, título del libro en cursiva, editorial y ciudad.

- 4) Los originales que el Comité Editorial considere apropiados para su publicación en la revista, serán sometidos a un arbitraje para ser incorporados en las secciones de Investigación y Análisis o Perfiles y Aportes. Luego de recibir los comentarios de los evaluadores, los mismos se remitirán al autor para su consideración, así como las sugerencias de la Dirección y la Coordinación Editorial.
- 5) El Comité Editorial se reserva el derecho de seleccionar algunos artículos para incorporarlos en las otras secciones de la revista como Enfoque, Punto de Vista y Reseña.
- 6) Es fundamental a la hora de enviar un artículo que el mismo esté acompañado por un breve resumen curricular del autor (5 a 7 líneas) para ser incorporado en la página de Colaboradores. Igualmente es necesario que el artículo esté acompañado de un resumen de media página.
- 7) El Comité Editorial se reserva el derecho de aceptar o rechazar los artículos sometidos o a condicionar su aceptación a la introducción de modificaciones.
- 8) Los autores de los artículos publicados recibirán un ejemplar de *Pensamiento Propio* vía correo postal.

Esta publicación se realiza con el generoso aporte de la Fundación Ford

REVISTA PENSAMIENTO PROPIO / CRIES

Apartado Postal 3516, Managua, Nicaragua

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

Correo electrónico: pproprio@nicarao.org.ni • www.cries.org/pproprio

Indice

MENSAJE DEL DIRECTOR / 1

INVESTIGACIÓN & ANÁLISIS

Globalización y ajuste en el Caribe: Una evaluación / 5
ANTHONY PETER GONZALES

Del ALCA a la reforma institucional: Malos tiempos para la integración / 35
PEDRO CALDENTEY DEL POZO

Etapas, procesos y retos de la diplomacia informal:
Quince años del Grupo de Río / 63
SOCORRO RAMÍREZ

PERFILES & APORTES

El relanzamiento de la integración sudamericana y el desarrollo sostenible:
Algunas implicancias para Centroamérica y el Caribe / 97
EDUARDO GUDYNAS

DOCUMENTOS

Un análisis de los analistas: Las dificultades de la investigación
económica en Centroamérica (con énfasis en la investigación comercial) / 109
PABLO RODAS MARTÍNEZ

RESEÑA

Debate y polémica sobre el conflicto Cuba-Estados Unidos / 145
ROBERTO GONZÁLEZ GÓMEZ

PULSO BIBLIOGRÁFICO / 151

REVISTA DE REVISTAS / 155

COLABORADORES / 159

En portada:

Título: *Mujer frente al horizonte*, Tito Chamorro,
Managua, Nicaragua. Óleo y pastel sobre cartón,
58 x 70 cm, 1993. Colección privada.

MENSAJE DEL DIRECTOR

Apreciados amigos:

El impulso adquirido por la integración regional y subregional en América Latina y el Caribe en los años precedentes, luego de más de dos décadas de letargo y paralización, parece agotarse nuevamente. La liberalización del comercio como componente fundamental de esta integración ha encontrado tanto escollos internos, en tanto las diferencias y tensiones entre los socios de los diversos esquemas de integración (comenzando por MERCOSUR y pasando por los procesos centroamericano, andino y caribeño) crecen y tienden a promover la fragmentación, como obstáculos externos que se reflejan en las diferentes medidas proteccionistas, implícitas o explícitas, tanto de la Unión Europea como de Estados Unidos. A este cuadro cabe añadir el incremento de las frustraciones de diversos sectores sociales con los resultados de los programas de ajuste que se iniciaron en la década del ochenta y que se articularon con las iniciativas de liberalización comercial, con los consecuentes efectos sobre los gobiernos, sobre los actores políticos (y en particular sobre los partidos políticos) y sobre la gobernabilidad democrática en general.

Por otra parte, la reciente Cumbre intergubernamental de las Américas en Quebec ha puesto en evidencia, asimismo, las dificultades que encuentra en su camino el proceso de conformación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Por un lado, las tensiones generadas por la reticencia de Brasil de acelerar el proceso, con el apoyo de Venezuela en un intento de promover un eje geopolítico que contrabalancee la hegemonía estadounidense y, por otro, la intensificación de las movilizaciones y protestas sociales que cuestionan el ALCA y

sus alcances. En este último sentido, junto con los movimientos sociales antiglobalización que han comenzado a desplegarse, con mayor radicalidad, desde Seattle y que alcanzaron en este año su culminación en el Foro Social Mundial de Porto Alegre en enero y en la Cumbre de los Pueblos en Quebec en abril, las organizaciones ciudadanas más propicias al diálogo con los gobiernos han chocado con la infranqueable barrera de la reticencia gubernamental a aceptar un rol destacado para la sociedad civil, pese al esfuerzo (y a los recursos) puestos en Quebec por el gobierno anfitrión al apoyar, por diferentes vías, tanto a unos como a otros.

Los dos temas —desaceleración creciente de los procesos de integración regional y subregional, y la heterogénea, diversificada y, en algunas ocasiones, contradictoria reacción de movimientos sociales y ciudadanos frente a éstos y a la globalización en general, son de crucial importancia para la comprensión y el debate en torno a nuestra región. Sin embargo, como lo hemos venido planteando de manera reiterada en CRIES y en otros foros, este debate no puede darse a partir de visiones esquemáticas y simplistas y requiere de una base sólida de información y de análisis.

Es por ello que en este número 13 de *Pensamiento Propio* ofrecemos una serie de artículos que sirven para nutrir un debate fundamentado en el ámbito del primero de estos temas. Inicia el análisis, el artículo de Anthony Peter Gonzales, actual director del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad de las Indias Occidentales en Trinidad y Tobago, focalizado sobre el impacto de la globalización y de los procesos de ajuste en el Caribe, y que se articula con una contribución relevante sobre los problemas que confronta la integración centroamericana, a cargo del conocido investigador Pedro Caldentey. Estos dos artículos se complementan con el aporte de la Dra. Socorro Ramírez, del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI) de la Universidad Nacional de Colombia, sobre la dinámica del Grupo de Río, con lo cual nuestra sección arbitrada de Investigación y Análisis cubre un panorama amplio de la situación de la integración y de la cooperación política en América Latina y el Caribe, con especial énfasis en nuestra región.

Adicionalmente, el investigador uruguayo Eduardo Gudynas, analiza, en la sección Perfiles y Aportes, una visión de la integración sudamericana con relación al desarrollo sostenible, subrayando algunos de los clivajes existentes en la misma, en particular con relación al Gran Caribe.

Para completar esta visión de la dinámica de la región incluimos además los resultados de un estudio realizado por encargo de IDRC (y que en al actualidad ha dado origen a un interesante proyecto regional), sumamente revelador de las carencias de la investigación económica en Centroamérica y de las limitaciones que encuentra tanto en términos de los recursos humanos como institucionales disponibles, en el artículo “Un Análisis de los analistas: Las dificultades de la investigación económica en Centroamérica” preparado por Pablo Rodas.

Estos cinco trabajos se integran, como es habitual, con la sección Reseñas, en donde se analiza y presenta un libro clave para la comprensión de la dinámica de las relaciones internacionales en el Gran Caribe: “Otra Guerra. Ensayos cubanos sobre estrategia y seguridad internacional” de Rafael Hernández, centrado en las relaciones entre Estados Unidos y Cuba, junto con las tradicionales secciones de Pulso bibliográfico y Revista de Revistas.

Creemos que con estos aportes podemos contribuir de una manera sustantiva tanto al análisis serio de nuestra problemática regional actual como a la formulación de agendas y estrategias acordes por parte de los actores sociales.

Finalmente, cabe agregar que en nuestro próximo número confiamos abordar el segundo tema —movimientos sociales y ciudadanos y el rol de la sociedad civil a nivel subregional, regional y global—, con el propósito de aportar algunos elementos adicionales al debate sobre integración, globalización y sociedad civil.

Hasta el próximo número,

Andrés Serbin

Serie Gobernabilidad Democrática y Seguridad Ciudadana en Centroamérica



Caso Regional

Andrés Serbin
Carlos Sojo
Leticia Salomón

US\$5+envío 172 pág.

CONTENIDO

- I. Seguridad con Equidad
- II. Gobernabilidad Democrática en Centroamérica: Riesgos y oportunidades
- III. La seguridad ciudadana en Centroamérica: Una visión regional

Caso de Nicaragua

Dora María Téllez
Oscar-René Vargas
Roberto J. Cajina

US\$5+envío 196 pág.

- I. Entorno económico y social
- II. Marco institucional y político de la gobernabilidad en Nicaragua
- III. Nicaragua: De la seguridad del Estado a la inseguridad ciudadana

Caso de Costa Rica

Juan Manuel Villasuso
Jenny Díaz Díaz
Laura Chinchilla

US\$5+envío 196 pág.

- I. Coyuntura económica y social
- II. Marco jurídico-institucional de la gobernabilidad democrática: tendencias y perspectivas
- III. Seguridad ciudadana

Caso de Panamá

Carlos Correa G.
Enoch Adames Mayorga
Raúl Leis

US\$5+envío 224 pág.

- I. Coyuntura económica y social: Del ajuste a la globalización
- II. Marco jurídico-institucional de la gobernabilidad democrática
- III. Aproximación a la situación de la seguridad ciudadana

Caso de Honduras

Alcides Hernández
Mario Posas
Julietta Castellanos

US\$5+envío 118 pág.

- I. Contexto económico y social en la época del ajuste estructural
- II. Gobernabilidad democrática y sociedad civil en Honduras
- III. Seguridad ciudadana, sociedad civil y respuesta institucional



Editoriales CRIES

Apartado 3516
Managua, Nicaragua

www.cries.org
criesadm@nicarao.org.ni



Globalización y ajuste en el Caribe: Una evaluación

Anthony Peter Gonzales

INTRODUCCIÓN

Tasas de crecimiento bajas y estancadas, un influjo inadecuado de inversiones y un ritmo de globalización lento por parte de las empresas regionales acompañados de una participación decreciente en el mercado mundial, particularmente en los mercados clave como la Unión Europea y América del Norte, han llevado a que muchos observadores sugieran que la globalización está marginando al Caribe. Estas tendencias han puesto en tela de juicio la estrategia de integración mundial de la región, sus políticas domésticas y el grado al cual el entorno externo ha facilitado el proceso. Asimismo han venido a reforzar la opinión de que la *pequeñez* es un factor inhibidor en el ajuste global y al planteamiento sobre cuál es la mezcla óptima de integración unilateral, regional hemisférica y multilateral.

Este es el contexto en el cual se ha conceptualizado este documento. Su principal objetivo es examinar el ritmo de la integración comercial e inversionista en la región para tratar de ofrecer alguna explicación

del porqué de las diferencias en el desempeño económico entre los países. Se basa en el supuesto de que la globalización de la economía mundial ha conducido a una creciente competencia y liberalización del comercio y la inversión. Ha obligado a los países del Caribe a integrarse más rápido en la economía mundial y a hacer importantes cambios en sus políticas macroeconómicas y estructurales para poder beneficiarse de la liberalización del comercio a través de la reducción/eliminación de las barreras comerciales (arancelarias y no-arancelarias) en el nivel multilateral o nacional/regional; a adaptarse a la erosión de las preferencias comerciales bajo los acuerdos comerciales especiales como la CBI, Lomé, GSP y CARIBCAN producto de la liberalización universal y regional; aceptar la pérdida de medidas de protección para artículos específicos como, por ejemplo, el caso de los bananos; lidiar con la diversión comercial e inversionista proveniente de la formación de bloques comerciales y la extensión de los Tratados de libre comercio (TLC) a competidores vecinos por parte de la UE y de Norteamérica; y responder a la eliminación planificada y gradual de los Acuerdos Multifibras (MFA) con su potencial impacto negativo en las cuotas especiales de Estados Unidos para la ropa fabricada.

En los ochenta, la mayoría de los países del Caribe aceptaron la importancia de adaptarse al orden cambiante e iniciaron un proceso de liberalización del comercio y las inversiones. Aunque en algunos países del Caribe este proceso está avanzando con rapidez, la mayoría de los Estados del Caribe han reaccionado con lentitud ante estos cambios. Existe la tendencia a que se fijen más en las amenazas que en las oportunidades del proceso. Esta percepción está vinculada al hecho de que bajo la CBI, Lomé y CARIBCAN estas economías dependían de una protección por encima de la norma (con relación a otros países en vías de desarrollo) en los mercados de los países desarrollados y a que la liberalización universal y regional ha erosionado y amenaza con erosionar esa protección. La dependencia en los convenios tradicionales se sigue considerando importante en la medida en que continúa la búsqueda de alternativas y la diversificación parece una tarea de enormes proporciones.

El esfuerzo por diversificarse y adaptarse a estos cambios no ha sido fácil dadas algunas tendencias en las inversiones, como la concentración de las inversiones internacionales en unos pocos países y las dificultades que enfrentan los países pequeños para atraer inversiones fuera del sector de los recursos naturales, así como la intensa competencia por atraer inversionistas extranjeros, lo que conduce a cada vez más incentivos y mayores recursos para promover las inversiones.

Lo anterior ha conducido a que los países del Caribe subrayen la importancia de la vulnerabilidad de los Estados pequeños en el sistema global. Estos países han dado particular atención a su exposición a la volatilidad económica que resulta de su alta dependencia de la exportación de mercancías, los enormes costos de los cambios en el entorno y el impacto que éstos tienen, en particular para los Pequeños países Insulares en vías de desarrollo, la maldición de la pequeñez en cuanto a construir la competitividad y los desastrosos efectos de los desastres naturales.

LA GLOBALIZACIÓN A TRAVÉS DE LA INTEGRACIÓN COMERCIAL E INVERSIÓNISTA

La globalización se puede definir como un proceso de integración de la producción, la distribución y el consumo de bienes y servicios entre las economías del mundo. Se refleja en la producción, particularmente en cuanto a crecientes flujos de capital y en la demanda en un crecimiento del comercio mundial que está por encima del crecimiento de la producción mundial. La relación de comercio (exportaciones e importaciones) a producción y la relación de inversión internacional a producción son dos medidas generales *ex post* de la integración mundial. El ritmo del cambio en estas relaciones es la aproximación de primer orden de la velocidad de la integración y su uso es común para medir el ritmo de integración mundial.

La globalización ha avanzado a una gran velocidad. La relación mundial agregada comercio/producción fue de más del doble en los últimos 35 años, pasando de un 21 por ciento en 1960 a un 46 por ciento en 1994. Durante estos años no ha sido constante. Ha tenido períodos de integración rápida así como períodos de estancamiento. No obstante, desde 1950, ha habido un ritmo de integración positivo debido a que el comercio internacional ha ido creciendo más rápido que la producción. A mediados de los ochenta también hubo una importante aceleración en la integración mundial a través del comercio. En la primera mitad de los noventa, el ritmo fue muy superior a lo que hubo en los setenta o los ochenta.

El ritmo también ha sido distinto entre grupos de países. Durante el mismo período, la relación para Países de ingresos bajos y medios (LMIC) aumentó de 31 por ciento en 1960 a 47 por ciento en 1994, lo que significó un giro total en la tendencia de los países de la OCDE que habían sido frenados por inestabilidades macroeconómicas y elevadas barreras comerciales en los setenta y principios de los ochenta. Para

los países LMIC en su conjunto, el incremento en la integración comercial era un nuevo fenómeno. Este estaba vinculado en gran medida a una ola unilateral de liberalización entre países en desarrollo que incluía un cambio en la estrategia de desarrollo de una orientada hacia dentro a una orientada hacia fuera (promoción de exportaciones), y que permitió que estos países aprovecharan las oportunidades en el mercado mundial. De hecho, del incremento del 16 por ciento en la relación de integración comercial (comercio/PIB) de los LMIC en más o menos las últimas tres décadas, se observó un repunte del 15 por ciento sólo hasta mediados de la década de los ochenta.

A principios de la década del noventa se observó sostenibilidad en el crecimiento del comercio, producto de la desvinculación del comercio mundial y los movimientos de producción como resultado principalmente de la desincronización de los ciclos comerciales en Estados Unidos, Japón y Europa; la continuación e incluso la aceleración del crecimiento en el mundo en desarrollo, especialmente en Asia del Este y América Latina, y el repunte en los flujos de capital privado hacia regiones de LMIC, como son Asia Oriental y Latinoamérica. Desde una perspectiva de largo plazo, aun cuando esta tendencia se vio afectada por la crisis financiera asiática, esta nueva robustez en el crecimiento del comercio mundial se ha atribuido en gran medida a los cambios estructurales y las actividades de liberalización que muchos países en desarrollo llevaron a cabo a mediados de la década de los ochenta y principios de la de los noventa.

Las perspectivas para la integración comercial siguen siendo diferentes por región. Asia del Este, con su importante mercado y fuerzas de integración regional autónomas, se considera con mayores perspectivas de integración sostenida al mercado mundial comparada con América Latina y el Caribe, Europa del Este y Asia Central. En estas últimas regiones, el proceso de integración seguirá dependiendo de las entradas de capital y de términos comerciales favorables. El Medio Oriente, África del Norte y el África Subsahariana han dependido y seguirán dependiendo de términos comerciales favorables y de flujo de capital. En el caso del África Subsahariana, los flujos oficiales seguirán siendo importantes para su integración al mercado mundial.

INTEGRACIÓN Y CRECIMIENTO DEL MUNDO CARIBEÑO

La relación entre comercio y crecimiento ha sido ampliamente examinada con el uso de varias técnicas y metodologías econométricas. La

evidencia, sin embargo, sigue siendo no concluyente.¹ Los autores que han señalado la fuerte relación entre una integración más rápida (más lenta) a la economía mundial y un mayor (menor) crecimiento económico, utilizan varios indicadores de apertura comercial e inversionista para medir la velocidad de la integración. El índice de integración comercial, computado como la relación de las exportaciones más las importaciones al PIB es de uso común. Es, sin embargo, uno de una gama de indicadores que se utilizan para representar la apertura comercial. Otros indicadores agregados incluyen la tasa de cambio real (para exportaciones contra importaciones); el índice del dólar y sus variaciones; las categorizaciones de liberalización ordinarias y subjetivas, que comprenden un grupo de indicadores individuales; y el índice de Leamer. Al igual que la relación comercio/PIB, todos estos indicadores tienen sus propias limitaciones.

La relación comercio/PIB tiene varias desventajas. No revela el sesgo en las políticas comerciales y, por consiguiente, puede representar un sesgo en contra y a favor de las exportaciones. También está fuertemente asociada con el tamaño de la economía y tiene que corregirse para el factor tamaño cuando se utiliza de manera comparativa. Asimismo, el volumen del comercio dice muy poco sobre el contenido del comercio, especialmente si está diversificado o no en cuanto a la gama de bienes y servicios, así como sobre sus canales de ventas, lo cual es importante para la sostenibilidad y la minimización de la volatilidad de los ingresos. Como una medida de la apertura, tampoco dice nada sobre las barreras en el acceso al mercado que enfrentan los países o el tipo de productos que se están exportando y bajo qué acuerdos comerciales. Si la volatilidad de la producción es una de las consecuencias de la apertura, en balance una mayor apertura sólo puede ser positiva si brinda acceso a un mercado más grande bajo términos relativamente seguros. Que una mayor relación comercio/producción conduzca a resultados netos positivos parece depender del contexto y naturaleza de la apertura. Parecería que la apertura genera menos volatilidad y más crecimiento sostenible en la medida que el acceso al mercado es seguro y predecible —una condición que tiene mayores probabilidades de surgir en un Estado pequeño si éste está altamente integrado a una región constituyente desarrollada.

Aunque se reconocen las limitaciones que aquí se detallan, diseñar una medida que las aborde es una tarea de enormes proporciones especialmente para un ejercicio limitado de esta naturaleza. Por lo tanto, se utiliza la relación comercio/producción. Sólo cubre el comercio

de bienes y no incluye servicios que son tan importantes para los países de esta región. Tampoco se hace ningún esfuerzo para desarrollar un índice de integración similar al del estudio del Banco Mundial (1996), que deriva un índice de velocidad de integración a partir de cambios en los siguientes cuatro indicadores entre principios de la década de los ochenta y principios de los noventa: la relación comercio real al PIB, la relación de Inversión Extranjera Directa (FDI) al PIB, la calificación de crédito de la publicación *Institutional Investor* y la participación de productos manufacturados en las exportaciones. El índice de velocidad de integración es el promedio simple de los cambios en los cuatro indicadores expresados como puntajes estandarizados durante el período.

El estudio utiliza la evidencia que se ofrece en los diferentes análisis mencionados en la nota 1 e intenta agregar algún valor al comparar las diversas conclusiones en búsqueda de coherencia en el desempeño. En el Cuadro 1, donde la evidencia sobre apertura comercial proviene de Otsubo (1995), Guyana y, a un nivel mucho menor, Jamaica, muestran mejores resultados con respecto al indicador no ajustado de apertura comercial, el cual se basa en el PIB a precios de mercado. Cuando el PIB se ajusta para reflejar el poder adquisitivo, Surinam pasa del cuarto al primer lugar seguido por Guyana y luego Jamaica y Barbados. Las diferencias entre los países tampoco son tan agudas como con respecto al primer indicador. En lo que respecta al tercer indicador (comercio per cápita con relación al PIB), Barbados encabeza la lista seguido de cerca por Trinidad y Tobago y luego Surinam. Sobre la base del cuarto indicador, que es el PIB real ajustado al tamaño del mercado, Surinam ocupa el primer lugar, seguido de cerca por Guyana. Si se toma el promedio nacional de los cuatro indicadores para cada país, entonces Guyana se coloca a la cabeza seguido de Jamaica y Surinam como aparece en el Cuadro 2. Estos tres últimos países siempre parecen ocupar los tres primeros lugares seguidos de Barbados y Trinidad y Tobago en el medio, y de República Dominicana y Haití en los últimos lugares.

Cuadro 1: Clasificación de la apertura comercial en el Caribe

Clasificación de la apertura comercial (sin ajuste)

-Relación comercio/PIB a precios del mercado

País	Porcentaje	Clasificación del país (134 países)
Guyana	132.5	6
Jamaica	66.3	34
Trinidad y Tobago	54.2	52
Surinam	43.0	76
Barbados	37.2	83
República Dominicana	36.3	88
Haití	19.2	124

Clasificación de la apertura comercial (ajustada)-Relación comercio/PIB poder adquisitivo (A)

País	Porcentaje	Clasificación del país (129 países)
Surinam	43.1	33
Guyana	40.4	36
Jamaica	34.8	44
Barbados	33.0	46
Trinidad y Tobago	24.6	59
República Dominicana	11.8	102
Haití	6.2	123

Clasificación de la apertura comercial - Comercio per cápita \$ (B)

País	Dólares	Clasificación del país (129 países)
Barbados	2,218	37
Trinidad y Tobago	2,052	39
Surinam	1,514	44
Jamaica	948.	53
Guyana	551	65
República Dominicana	260	89
Haití	57	118

Clasificación de la apertura comercial-Relación Comercio/PIB poder adquisitivo (Ajustado para el tamaño del PIB poder adquisitivo) (C)

País	Relación	Clasificación del país (129 países)
Surinam	1.4	28
Guyana	1.4	30
Barbados	1.0	43
Jamaica	1.0	46
Trinidad y Tobago	0.7	62
República Dominicana	0.3	104
Haití	0.2	123

A. Promedio para 1990-1992.

B. Promedio para 1990-1992, valores en dólares de 1987.

C. Ajuste para dar cuenta del tamaño de la economía utilizando la tasa PIB poder adquisitivo (PIB ppp). Tasa = $(\text{Comercio real}/\text{PIB poder adquisitivo})/(\text{Comercio ajustado}/\text{PIB poder adquisitivo})$ donde los valores ajustados se obtienen utilizando la siguiente regresión: $(\text{comercio}/\text{PIB poder adquisitivo}) = a + b \ln(\text{PIB poder adquisitivo}) + c (\ln(\text{PIB poder adquisitivo}))^2$
Fuente: Otsuka, Shigeru (1995), Globalisation—A New Role for Developing Countries in an Integrating World, mimeo, International Economic Analysis and Prospects Division, International Economics Department, Banco Mundial.

Cuadro 2: Apertura comercial del Caribe y clasificación promedio de países

País	Clasificación promedio de los países*
Guyana	34
Jamaica	44
Surinam	45
Barbados	52
Trinidad y Tobago	53
República Dominicana	96
Haití	122

*Calculado a partir de las cuatro clasificaciones en el cuadro 1.

En Low et. al. (1998) se brinda evidencia adicional en el Cuadro 3 sobre la apertura comercial y la velocidad de la integración entre 1976 y 1995. El indicador de apertura comercial (TI) que se utiliza es la relación del comercio (exportaciones más importaciones) sobre el PIB. Se calcula sobre la base de las medias móviles de cinco años entre 1976 y 1995 y en dólares constantes de 1987 utilizando el índice de paridad adquisitiva del Banco Mundial para 1976 y 1995. El valor TI para 1995 dividido por el de 1976 da una tasa de integración comercial (RTI) que luego se corrige para tomar en cuenta las diferencias en el tamaño del país (PIB) y el nivel de desarrollo (PIB per cápita) y posteriormente se ajusta para el grado inicial de apertura. Esta nueva tasa de integración comercial se denomina RTI*. Esta toma en cuenta el hecho de que los países grandes tienden a comerciar menos al igual que los países con un alto ingreso per cápita cuyo sector de servicios aumentaría proporcionalmente más aunque en gran medida es no comerciable. La corrección para el nivel inicial de apertura también toma en cuenta la observación de que las economías altamente abiertas pueden tener mayores dificultades para abrir más sus economías. A un país se le da una clasificación con un valor mayor a uno si se considera que se está integrando a la economía mundial a un ritmo razonable.

Cuadro 3: Clasificación de Tasas de Integración Comercial (RTI) entre 1976 y 1995*

País	TI 95 sobre TI 76 (RTI)		Velocidad de integración (RTI*)	
	Clasificación del país		Clasificación del país	
	Valor	(104 países)	Valor	(104 países)
Trinidad y Tobago	3.12	1	1.85	4
Haití	1.83	12	1.68	7
Jamaica	1.50	23	1.54	14
Rep. Dominicana	1.36	34	1.08	45
Guyana	0.58	100	0.99	59

Fuente: Low Patrick, Marcelo Olarreaga y Javier Suárez (1998). Does Globalisation Cause a Higher Concentration of International Trade and Investment Flows?, agosto de 1998.

Basándose en la evidencia anterior, Trinidad y Tobago emerge como el país que se integró más rápidamente a la economía mundial entre 1976 y 1995. Está entre los primeros 104 países con el uso del indicador no-ajustado y ocupa cuarto lugar con este indicador ajustado para tomar en cuenta el tamaño, nivel de desarrollo y nivel inicial de apertura. Sobre la base del indicador ajustado le sigue Haití que ocupa el séptimo lugar y Jamaica que ocupa el decimocuarto. Guyana ocupa el vigésimo noveno lugar y la República Dominicana el cuadragésimo quinto. Es difícil comparar esta evidencia con la que se presenta en los Cuadros 1 y 2 ya que no se cuenta con información sobre Surinam y Barbados. No obstante, a pesar de esta limitación, en algunos casos se observa un importante giro en las posiciones. El caso más notable es el de Guyana que baja hasta el último lugar, y el de Trinidad y Tobago y Haití que saltan por encima de Jamaica. República Dominicana también salta el orden jerárquico por encima de Guyana. Los cinco países han alcanzado un valor RTI* ajustado de entre 1-1.83 y se considera que se están integrando a la economía mundial a un ritmo razonable. El valor RTI no-ajustado de Guyana (y su clasificación correspondiente) mejora significativamente cuando se ajusta. El desempeño de los otros cuatro países no cambia significativamente excepto por Trinidad y Tobago cuyo valor RTI ajustado, aunque sigue siendo alto, ahora baja de manera más uotaria.

El análisis en Low et. al. (1998) es más sofisticado puesto que utiliza un periodo de tiempo más largo, y es dinámico puesto que muestra

cambios en el estado de apertura en el transcurso de este período. También va más allá del planteamiento de Otsubo (1995) al ajustarse para tomar en cuenta los niveles de desarrollo y el nivel inicial de apertura. Al neutralizar el nivel inicial de apertura, se sugiere que los países con puntajes más altos disfrutaron una tasa de apertura más rápida durante este período aun cuando pudieron haber empezado de un nivel más bajo de apertura. En el caso del Caribe implicaría esencialmente que Trinidad y Tobago, Haití y Jamaica avanzaron más rápido que República Dominicana y Guyana. En un esfuerzo por reconciliar esto con el trabajo de Otsubo (1995) también podría significar que Guyana y Jamaica empezaron con un nivel inicial de apertura más alto que el de Trinidad y Tobago, Haití y República Dominicana. Trinidad y Tobago y Haití habrían acelerado su ritmo de apertura por encima de Guyana y Jamaica mientras que República Dominicana habría hecho lo mismo por encima de Guyana.

Está claro que de manera constante en el Cuadro 1, a excepción del comercio per cápita, Guyana y Jamaica disfrutaron un nivel mayor de apertura en 1990-1992 en todos los otros tres cálculos. Esto podría indicar que a niveles de apertura tan altos, una velocidad de integración mayor, similar a la alcanzada por República Dominicana y Trinidad y Tobago, puede no haber sido una expectativa realista.

En comparación con otros países, en los setenta Haití y República Dominicana fueron economías cerradas. Incluso hoy en día Haití difícilmente puede considerarse una economía abierta en cuanto al nivel de comercio con relación al PIB, calculado en términos reales y corregido para la paridad adquisitiva. Como se indica en el Cuadro 1, éste fue de apenas seis por ciento en 1990-1992. Si, según Low et. al. (1998), Haití tuvo un ritmo de apertura relativamente más rápido, entonces significaría que provino de una cifra mucho más baja que la de 1992. República Dominicana habría tenido una experiencia similar en el sentido que habría logrado una relación de comercio real/PIB de 11 por ciento en 1990-1992 a partir de una cifra mucho más baja en 1976. En general, una conclusión a partir de la evidencia de Low et. al. (1998) podría ser que los países que empezaron con un nivel de apertura más bajo tuvieron la tendencia a acelerar su ritmo de integración más rápido que los otros. Es preciso, sin embargo, proceder con cierta cautela en esta interpretación, ya que aunque Jamaica inició a un nivel de apertura alto, su ritmo de integración (valor de RTI* de 1.51) no fue mucho más bajo que el de Haití y Trinidad y Tobago.

Cuadro 4: Integración comercial con la economía global para cuatro países seleccionados del Caribe y otros tres más

País	Comercio de Bienes						Crecimiento en Comercio real menos Crecimiento en PIB real Puntos porcentuales ***
	Porcentaje de PIB ppp*			Porcentaje de bienes PIB ppp **			
	1987	1997	RTIT	1987	1997	RTIP	1987-97
República Dominicana	11.2	30.5	2.72	127.8	177.3	1.39	10.7
Haití	9.0	12.1	1.34	n.a	n.a		6.5
Jamaica	32.1	56.0	1.74	152.9	330.2	2.16	1.6
Trinidad y Tobago	40.7	59.8	1.46	134.1	191.4	1.43	-2.4
Paraguay	8.5	27.3	3.2	51.6	94.3	1.83	10.8
Hong Kong China	125.0	250.4	1.64	596.6	n.a	n.a	8.2
Singapur	200.7	290.7	1.45	783.0	753.9	0.96	4.9

*Comercio en bienes como porcentaje del PIB ppp es la suma de exportaciones e importaciones de mercancía medida en dólares actuales de los Estados Unidos dividida por el valor del PIB convertido en dólares internacionales utilizando los factores de conversión de la paridad adquisitiva.

**Comercio en bienes como porcentaje de bienes PIB es la suma de las exportaciones e importaciones de mercancía dividido por el valor actual del PIB en dólares estadounidenses después de sustraer el valor agregado en servicios.

*** Crecimiento en comercio real menos crecimiento en PIB real es la diferencia entre el crecimiento anual en el comercio de bienes y servicios y el crecimiento en el PIB. Los tasos de crecimiento se calculan utilizando series de precios constantes tomadas de las cuentas nacionales y expresadas en porcentajes.

Fuente: Banco Mundial: Indicadores del desarrollo mundial, 1999.

En el Cuadro 4, se toma evidencia adicional del Banco Mundial (1999). Esta sólo está disponible para República Dominicana, Haití, Jamaica y Trinidad y Tobago y ofrece indicadores sobre el ritmo de integración con la economía global como la relación del comercio en bienes sobre el PIB total y su tasa de cambio de 1987 a 1997 (llamada RTIT), la

relación de comercio en bienes sobre bienes PIB y su tasa de cambio de 1987 a 1997 (llamada RTIP) y el crecimiento en comercio real menos el crecimiento en PIB real.

El ritmo de integración comercial más rápido que se detecta en Low et. al. (1998) para República Dominicana y que ya se mencionó, se aprecia mejor en las cifras (Cuadro 4) del Banco Mundial (1999). En los tres indicadores, República Dominicana tiene un buen desempeño entre 1987 y 1997. Su RTIT casi se triplicó y su crecimiento en comercio real estuvo 10 puntos porcentuales por encima de su crecimiento en PIB real. Su desempeño en el RTIP también fue satisfactorio aunque no tan fuerte como el de Jamaica donde se duplicó. El desempeño de Jamaica fue fuerte en RTIT pero débil en el crecimiento comercial con relación al crecimiento del PIB. Asimismo, se confirmó el desempeño de Haití descrito anteriormente sobre la base de la evidencia en Low et. al. (1998) pero probablemente no en la misma medida. Mostró un cierto crecimiento en su RTIT pero no tan dramático como en Low et. al. (1998). También se pudo observar un crecimiento notable en su comercio con relación a su crecimiento en el PIB donde se desempeñó mejor que Jamaica. Es difícil, sin embargo, sobre la base de estas cifras, sacar la conclusión de que, durante este período, su ritmo de integración fue mayor que el de Jamaica, especialmente al no contar con información sobre el RTIP de Haití.

El desempeño de Trinidad y Tobago también es desconcertante. Hay un apreciable incremento en su RTIT y RTIP pero su crecimiento comercial baja con relación al crecimiento en el PIB. Esto difícilmente lo pondría en la posición en que Low et. al. (1998) lo tiene para el período 1976-1995.

Cada país tiene una relación de comercio al PIB más alta en 1997 comparada con 1987 y con República Dominicana aproximándose a Paraguay (Cuadro 4), uno de los países que mejor se desempeña en los tres cálculos entre los 148 países.

En lo que respecta a los cuatro países antes mencionados para los cuales se brindó información en los tres estudios, a excepción de Haití, los tres otros países habían alcanzado para 1997 altos niveles de apertura comercial (30 por ciento y más) y logrado velocidades significativas (por encima de 1) de integración comercial. República Dominicana hizo notables avances en este respecto ya que con un ritmo de integración comercial acelerado, logró alcanzar un alto nivel de apertura comercial para fines de 1997.

El desempeño de Jamaica también parece relativamente más coherente. Tanto en términos del nivel de apertura como tal y la velocidad de integración comercial, su desempeño parece satisfactorio. Parecería, sin embargo, que desde 1985, República Dominicana y Trinidad y Tobago estarían acelerando su ritmo de integración comercial más rápido que Jamaica. Haití está mejorando el ritmo de integración comercial pero aún le falta mucho para alcanzar un nivel de integración conveniente en la economía mundial.

Cuadro 5: Clasificación de países según tasa de Integración de la inversión

País	Indicador de la apertura a las inversiones (II)*	
	Valor	Rango
Guyana	13.83	2
Jamaica	3.27	8
Trinidad y Tobago	0.62	48
República Dominicana	0.56	50

* Esta es la relación de flujos de inversiones extranjeras al PIB controlada para el tamaño del país y el PIB per cápita entre 1976 y 1995. Este último se corrige para el nivel inicial de apertura a las inversiones para alcanzar una velocidad de integración a las inversiones. La clasificación es para 66 países y se considera que un indicador de inversiones más rápido es mayor a 1.

Fuente: Low Patrick, Marcelo Olarreaga y Javier Suárez (1998), "Does Globalisation Cause a Higher Concentration of International Trade and Investment Flows?", OMC, agosto de 1998.

En lo que respecta a las inversiones, en el Cuadro 5 Low et. al. (1998) sólo brindan evidencia sobre Guyana, Jamaica, Trinidad y Tobago y República Dominicana utilizando la relación de inversión extranjera al PIB. Guyana tiene una tasa de integración de las inversiones excepcional (13.8) muy por encima de 1. La sigue Jamaica (3.2). En el campo internacional, estos dos países tienen una clasificación muy alta (cuadro 5) para el período 1976 a 1995.

Los otros dos países están muy por debajo de Guyana y Jamaica y considerablemente por debajo de 1 lo que indica una tasa de integración de las inversiones muy baja. En el cuadro 6 se brindan datos del Banco Mundial (1998) de 1987-1997 para Jamaica, Trinidad y Tobago, República Dominicana y Haití. Se miden la relación de flujos brutos de capital privado sobre el PIB y la relación de inversión externa directa bruta sobre el PIB. Trinidad y Tobago pasan a un primer plano en ambos cálculos y muy por encima del resto en el segundo indicador. El

desempeño de Jamaica en el primer indicador es un poco mejor que el de República Dominicana que se desempeña significativamente mejor que Jamaica en el segundo indicador. En general, estos tres países se desempeñan de manera satisfactoria (con un valor por encima de 1) comparados con Haití que constantemente está por debajo de 1.

Las conclusiones del Banco Mundial (1998) en el Cuadro 6 contradicen las de Low et. al. (1998) que aparecen en el Cuadro 5 para Trinidad y Tobago y República Dominicana. Estos dos países se desempeñaron considerablemente mejor en el período 1987-1999 en el cálculo del Banco Mundial (1998) comparado con la medida para el período 1976-1995 por Low et. al. (1998). La selección de dos años bases y dos períodos diferentes junto con distintos indicadores de inversión darían cuenta de esta diferencia en las conclusiones.

Cuadro 6: Integración de la inversión con la economía global para cuatro países seleccionados del Caribe y otro país más

País	Flujos Brutos de Capital Privado % de PIB paridad adquisitiva*			Inversión Externa Directa Bruta % de PIB paridad adquisitiva**		
	1987	1997	RCI	1987	1997	RDI
República Dominicana	0.6	1.5	2.50	0.4	1.2	3.00
Haití	0.6	0.3	0.17	0.1	0.0	0.00
Jamaica	3.1	0.5	2.74	1.3	2.2	1.70
Trinidad y Tobago	2.6	9.2	3.54	0.6	3.6	6.00
Singapur	24.1	109.3	4.54	10.0	14.3	1.43

*Los flujos brutos de capital privado son la suma de los valores absolutos de las entradas y salidas de inversiones directas, de cartera y de otra índole registradas en la contabilidad financiera de la balanza de pagos, excluyendo los cambios en los activos y pasivos de las autoridades monetarias y el gobierno general. El Indicador se calcula como una relación al PIB convertido a dólares Internacionales utilizando paridades adquisitivas.

**La inversión externa directa bruta es la suma de los valores absolutos de ingresos y egresos de inversiones externas directas registradas en la contabilidad financiera de la balanza de pagos. Incluye capital social, la reinversión de los ingresos, otro capital a largo plazo y capital a corto plazo. Obsérvese que este indicador difiere de la medida estándar de la inversión externa directa que captura sólo la inversión interna. Este indicador se calcula como una relación al PIB convertido a dólares internacionales utilizando paridades adquisitivas.

Fuente: Banco Mundial. Indicadores de Desarrollo Mundial 1999.

Este ejercicio tiene como propósito tratar de clasificar a los países como integradores rápidos o lentos en lo que respecta al comercio y los flujos financieros. La evidencia disponible que se utilizó de los tres estudios no puede ofrecer ninguna certeza concluyente especialmente cuando no siempre cubren todos los países y utilizan diferentes períodos históricos y diferentes medidas y metodologías. Tentativamente, lo que parece surgir es que entre los cuatro países que abarcan los tres estudios, la República Dominicana, Jamaica y Trinidad y Tobago se pueden considerar como integradores rápidos tanto en cuanto al nivel como de la velocidad de la integración comercial y de la inversión. Haití se está integrando especialmente en cuanto a la apertura comercial pero necesitaría acelerarlo mucho más para mejorar significativamente su nivel de apertura comercial. Su desempeño es particularmente malo en lo que respecta a la integración de la inversión. Guyana, Barbados y Surinam para los cuales se contaba con menos datos parecen estar marchando razonablemente bien en cuanto al nivel de apertura comercial. Según la información de Low et. al. (1998) en el Cuadro 3, el ritmo de integración comercial de Guyana es preocupante pero su velocidad de integración de la inversión (Cuadro 5) podría ser alejadora.

En cuanto al crecimiento económico como se indica en el Cuadro 7, es difícil dar opiniones concluyentes sobre el desempeño económico de los países en lo que respecta a su ritmo de integración mundial. Jamaica que parece haber tenido un desempeño constante tanto en cuanto al nivel y la velocidad de integración comercial y de las inversiones, registra tasas de crecimiento bajas y estancadas desde 1991 y tasas de crecimiento negativas desde 1996 durante el periodo 1990-1998. Por otra parte, República Dominicana todo el tiempo ha logrado tasas de crecimiento positivas e incluso relativamente altas durante este periodo, lo que puede ser un reflejo de su fuerte desempeño especialmente en cuanto a la velocidad de integración comercial y de las inversiones. Su clasificación en lo que respecta a la expansión comercial sobre el crecimiento en el PIB en el Cuadro 4 vendría a brindar un cierto apoyo a favor del impacto positivo del comercio en el crecimiento del ingreso.

Guyana, que ha tenido una clasificación constantemente alta en los indicadores de apertura comercial y alta en la velocidad de integración de las inversiones [Low et. al., 1998], también ha disfrutado una tasa de crecimiento positiva y alta entre 1991 y 1995, el periodo para el cual había datos disponibles. Trinidad y Tobago, que tiene una clasificación razonablemente buena en cuanto al nivel y velocidad de la inte-

gración del comercio y las inversiones, empezaron a disfrutar tasas de crecimiento constantes, moderadas y positivas únicamente a partir de 1995. Barbados que tiene un nivel razonablemente alto de apertura comercial sólo comenzó a tener tasas de crecimiento moderadas a partir de 1993. Haití está mostrando un crecimiento positivo desde 1995 y entre 1990-1995 Surinam no mostró ninguna clara tendencia hacia el crecimiento.

Comparado con Hong Kong y Singapur como aparece en los Cuadros 4 y 6, los países del Caribe aún tienen que alcanzar los altos niveles de comercio e inversión deseados con relación al PIB. En el futuro, necesitarían tener en la mira altas relaciones como éstas. Además, no hay evidencia alguna que indique con claridad que los países del Caribe con los niveles de integración más altos tengan tendencia a exhibir el mayor crecimiento de productividad y viceversa. El caso de Jamaica, sin embargo, parece ser el más asombroso en este respecto puesto que, más que los otros, su desempeño económico no parece sintonizar con su constante ritmo de integración a la economía mundial.

Cuadro 7: Tasas de crecimiento en el Caribe (1990-1998)

País	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Barbados	-4.81	-2.91	-4.98	0.99	4.54	0.50	—	—	—
República Dominicana	-5.83	0.97	8.02	3.02	4.34	4.81	7.27	8.15	7.00
Guyana	-3.04	6.00	7.82	8.17	8.83	5.50	—	—	—
Haití	-0.10	4.24	-13.19	-2.43	-8.29	4.43	2.70	1.15	—
Jamaica	5.47	0.74	1.54	1.43	1.10	0.46	-1.75	-2.36	-0.93
Surinam	0.05	2.92	4.35	-3.00	-2.30	4.00	—	—	—
Trinidad y Tobago	1.51	14.36	-11.73	-1.41	3.57	3.81	3.52	3.24	3.20

Fuente: Banco Mundial.

FACTORES QUE EXPLICAN EL RITMO DE INTEGRACIÓN A LA ECONOMÍA MUNDIAL

El desempeño en las exportaciones de la mayoría de los países del Caribe en la última década ha sido decepcionante. El problema tiene que ver con una respuesta inadecuada de la oferta interna así como con la falta de oportunidades de exportación. En el ámbito doméstico, las economías se han

visto obstaculizadas por una serie de factores estructurales, incluido el desequilibrio macroeconómico, la falta de capital humano y físico, una infraestructura mal desarrollada y la falta de capacidad institucional.

1. Factores domésticos

a. Liberalización del Comercio

Una importante fuente de distorsión entre los precios domésticos e internacionales es la protección doméstica, que hace que los países utilicen sus escasos recursos con menos eficiencia. Niveles muy altos de protección en particular pueden obstaculizar seriamente el desempeño de las exportaciones y el crecimiento doméstico. Una alta y eficaz protección comercial engendra sesgos contra las exportaciones al reducir la rentabilidad de éstas con relación al mercado doméstico. Asimismo, desalienta la adopción de estándares mundiales sobre la calidad de los productos y la eficiencia de la producción y, particularmente en el caso de los mercados pequeños, puede afectar de manera negativa la atracción de inversionistas extranjeros al país.

En 1992, CARICOM aceleró el ritmo de la reforma comercial con el establecimiento de una nueva estructura de tasas para el Arancel Externo Común (AEC) que entró en vigencia el 1º de enero de 1993.³ El nuevo rango de 5 para el Arancel (0-5 para los LDC del CARICOM³) hasta el 20 por ciento (comparado con el 0-45 por ciento existente) se estableció para que se lograra al 1º de enero de 1998, en un proceso de fases de tiempo para la reducción de las tasas actuales. La introducción gradual de la nueva estructura de tasas se ilustra en el Cuadro 8 a continuación.

Cuadro 8: 1992 Estructura de la tasa del AEC y sus fases de tiempo

Período aplicación	Período Implementación	Estructura Tasas
1.1.93 - 31.12.94	1.1.93 - 30.6.93	5 (0-5 LDC) al 30/35
1.1.95 - 31.12.96	1.1.95 - 30.6.95	5 (0-5 LDC) al 25/30
1.1.97 - 31.12.97	1.1.97 - 30.6.97	5 (0-5 LDC) al 20/25
1.1.98 en adelante	1.1.98 - 30.6.98	5 (0-5 LDC) al 20

Fuente: Secretaría del CARICOM.

La tasa de implementación de estas cuatro fases ha variado considerablemente entre los Estados miembros. Todos los países completaron las primeras tres fases aunque en muchos casos fuera de las fases de tiempo estipuladas. La cuarta fase final, la que según lo programado inició el 1º de enero de 1998 implicó una reducción de la tasa a un máximo del 20 por ciento. Sin embargo, al final de junio de 1998, (los seis me-

ses dentro de los cuales se debía implementar la reducción) sólo Barbados y San Vicente y las Granadinas habían cumplido con la fecha límite para la cuarta fase. Algunos países como Trinidad y Tobago, Granada, Guyana, Sta. Lucía y Surinam prometieron implementarla en la segunda mitad del año. Otros, como Jamaica, tenían planes para implementarla a inicios de enero de 1999. Países como Antigua, Dominica y San Cristóbal y Nieves aún tenían que sugerir un marco de tiempo para la implementación ya que estaban o bien discutiendo sobre el AEC o esperando asistencia técnica para facilitar su implementación o completando un estudio sobre las implicaciones de la reducción para los ingresos. Una de las principales causas de estos atrasos ha sido la tendencia a evitar pérdidas de ingreso.

A finales de agosto de 1999, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tobago se unieron a Barbados y a San Vicente y las Granadinas en la implementación de la cuarta fase del AEC. Se requirió a los Estados miembros que aún no habían implementado la cuarta fase que lo hicieran para fines de diciembre de 1999.¹ Cabe señalar que el AEC está lejos de ser común y se han hecho muchas solicitudes para su suspensión en ciertos productos de acuerdo con el Artículo 32 del Anexo del Mercado Común. Existen listas de exención para productos que son sensibles en materia de ingresos. Estas permiten que cada país establezca su propia tasa por encima de la tasa mínima establecida (Lista C). También las hay para aquellos bienes cuya producción responde a menos del 75 por ciento del consumo regional pero que un país considera competitivos y puede querer aplicar una tasa más alta para proteger su industria.

No todos los países del CARICOM han abrazado la liberalización del comercio con el mismo entusiasmo. Inicialmente, a principios de la década de los noventa, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tobago implementaron la liberalización comercial con el fin de realzar su competitividad internacional y de acelerar el proceso de integración a la economía mundial. Se adoptaron al mismo tiempo políticas macroeconómicas, en particular la liberalización del sistema de intercambio y la introducción de una reforma a la tasa de cambio. Guyana y Trinidad y Tobago tuvieron tasas positivas y constantes de crecimiento y han podido mantener el rumbo con el programa de reforma del comercio.

Recientes avances económicos, incluido el impacto negativo de la crisis asiática en las exportaciones podrían, sin embargo, restarle velocidad al proceso. Jamaica, por ejemplo, se ha retirado un poco, bajo la presión de los sectores agrícolas y manufactureros para que les brinde

protección. En Jamaica, las políticas macroeconómicas resultaron en altas tasas de interés y en una tasa de cambio sobrevalorada y han estancado el avance en ese sentido. Esta situación se acentuó aún más con los colapsos en el sector financiero y los retrocesos en el azúcar y el turismo que condujeron a que se pusiera en duda el mantenimiento del ritmo al cual la economía puede continuar abierta a la competencia internacional.

Comparado con muchos otros países en desarrollo como los vecinos latinoamericanos, los países del CARICOM aún tienen aranceles altos y muy dispersos con tasas especiales para muchos productos. Las cuotas y prohibiciones para las importaciones, acompañadas de licencias de importación se siguen utilizando ampliamente, en particular para artículos esenciales como la comida, el combustible, etc. También es muy común el tratamiento discrecional libre de impuestos.

Al medir el grado de liberalización comercial, cabe señalar que el arancel promedio oscila entre 9.7 y 11.2 por ciento. Belice encabeza la lista seguido de Guyana, Granada, Dominica y Santa Lucía. Los otros países están por debajo del 10 por ciento. Los recargos y otros impuestos discriminatorios sobre las importaciones siguen siendo altos en Barbados, Jamaica y Trinidad y Tobago. En cuanto al número de partidas de arancel cubiertas por el máximo arancel, Trinidad y Tobago, Jamaica, San Vicente y Las Granadinas y Dominica sobresalen del grupo con un 5.6 por ciento comparado con el .2 por ciento en los otros casos. También hay una importante variación en el arancel máximo entre sectores.

En lo que respecta a los controles sobre las divisas, Trinidad y Tobago y Jamaica parecen tener el sistema más abierto. Los otros países requieren ya sea la aprobación previa o un impuesto porcentual (1-5 por ciento) o depósitos adelantados. Muchos de los países mantienen controles sobre las divisas. En diez de los quince, los ingresos por exportaciones deben repatriarse y entregarse a cambio de moneda doméstica. Sólo siete de los quince permiten que los billetes de banco se importen y exporten libremente. Dos de los países aún mantienen sistemas duales de tasas monetarias y doce de los quince controlan los movimientos de capital. También hay un cierto control sobre los precios ya sea a través de un monopolio estatal de las importaciones o un decreto estatal.

Al evaluar el grado de liberalización en cada país se debe recordar que los países de CARICOM no cuentan con los recursos para utilizar subsidios o son poco sofisticados en el uso de esta medida protectora (especialmente los subsidios ocultos). Tampoco cuentan con sistemas de financiamiento anticipado para las exportaciones y o bien no cuen-

tan con la capacidad técnica para implementar una protección contingente o no pueden pagar el alto costo de investigación alrededor de los derechos protectores y compensatorios. Además, no han utilizado salvaguardias⁹ y no cuentan con estándares detallados de sistemática aplicación. Asimismo, si se agregan fronteras potosas (un ejemplo extremo de esto es Guyana) y falta de capacidad administrativa y legislativa, implicaría que estas economías no son tan cerradas como lo sugerirían los aranceles nominales. Los aranceles aplicados también son muy bajos debido a las numerosas exenciones, en particular para los productores.

Las actitudes hacia la liberalización también varían entre sectores y dentro de sectores en los distintos países. Los fabricantes domésticos, por lo general, están en contra de la liberalización con ciertas excepciones en Trinidad y Tobago entre un pequeño segmento de estos fabricantes. Incluso estos últimos parecerían estar a favor de un ritmo muy gradual de apertura. En aquellos casos en que el crecimiento económico ha sido lento, como en Jamaica, y las políticas macroeconómicas que han acompañado la liberalización no han funcionado, las voces del sector privado en contra de la liberalización se han fortalecido. En Guyana y Barbados los fabricantes están vehementemente en contra de la liberalización del comercio. Sin embargo, en el caso de Guyana las fronteras abiertas junto con la falta de servicios de apoyo en cuanto a servicios públicos, carreteras, tarifas portuarias y disponibilidad de capacidades prácticamente han convertido la liberalización en algo sin importancia. En cierto sentido, Barbados es una excepción ya que nunca emprendió un programa oficial de liberalización y sus fabricantes domésticos operan a un costo muy alto.

Los agricultores de la región han adoptado una actitud muy defensiva hacia la liberalización argumentando que no pueden competir en un mundo de subsidios agrícolas y bajo altos costos domésticos. Ellos son en gran medida responsables por las altas tasas de AEC y otros cobros en la agricultura. Los grupos de consumidores y los importadores son los que principalmente están a favor de la liberalización aun cuando hoy sus voces están un tanto acalladas.

A partir de 1990 se implementó en República Dominicana, una importante reforma de las políticas y prácticas comerciales así como del marco legal e institucional acompañante. El anterior régimen comercial se caracterizó por una amplia gama de tasas arancelarias. En algunos casos las tasas nominales excedieron el 200 por ciento y la protección real era considerablemente mayor para ciertos sectores. Importan-

tes prohibiciones y restricciones cuantitativas también otorgaron niveles de protección anormalmente altos a las industrias domésticas. La asignación de recursos se distorsionó producto de un sesgo en contra de las exportaciones debido a los altos niveles de protección.

En 1990, se eliminaron todas las cuotas de importación así como la mayoría de las licencias de importación y las prohibiciones. Las licencias de importación se reemplazaron por aranceles, lo cual daba una mayor transparencia al sistema. Las siguientes son algunas de las medidas más importantes:

- Reducción de los niveles arancelarios existentes que osciló entre 0 y 200 por ciento para nueve aranceles que iban de 0 a 35 por ciento.
- Reemplazo de derechos específicos por impuestos *ad valorem*.
- Valoración de las importaciones sobre la base de las tasas de mercado en lugar de diferentes tasas para varios tipos de bienes.
- Aplicación de aranceles a los artículos sobre la base del valor CIF (costo, seguro, flete) en lugar del valor FOB.
- Eliminación de las prohibiciones, cuotas y otros tipos de restricciones cuantitativas para la mayoría de las importaciones.
- Eliminación de las excepciones y exenciones arancelarias otorgadas a sectores bajo acuerdos especiales con el Estado o por promoción.
- Eliminación de las múltiples tasas de cambio.
- Introducción de una nueva nomenclatura aduanera.
- Modernización de los servicios aduaneros a través de la automatización de las aduanas y la simplificación de los procedimientos de despacho.
- Abolición de la discriminación en la aplicación del impuesto selectivo al consumo para el alcohol, el tabaco y la cerveza.
- Abolición de los controles a los precios.

Bajo el programa de reformas, la política comercial se ha vuelto más abierta y se ha promovido la competencia. Se ha suspendido una gran cantidad de restricciones comerciales en un esfuerzo importante por reformar un régimen comercial altamente discrecional y complejo. No obstante, aún existe el incremento de los aranceles lo que indica que ciertas industrias procesadoras se benefician de una protección real más alta de la que se evidencia a partir de las tasas nominales. Mientras que la reforma arancelaria eliminó otros gravámenes e impuestos sobre las

importaciones, los cobros adicionales que persisten son la comisión sobre las divisas y los derechos consulares.

En cuanto al panorama regional general,⁶ los aranceles siguen siendo relativamente altos. Los aranceles sobre los productos agrícolas son del 40 por ciento y muchas tasas están por encima del 25 por ciento. En varios otros países en vías de desarrollo las tasas son más bajas. Por ejemplo, las tarifas latinoamericanas posteriores a la Ronda de Uruguay son, en promedio, más bajas al igual que aquellas de los países en vías de desarrollo de Asia Oriental y del Pacífico.⁷ Muchos países aplican a los productos comestibles y a las bebidas restricciones cuantitativas y requerimientos de licencias no automáticas. Las importaciones de cosméticos, electrodomésticos, ropa e incluso algunos artículos industriales también están controladas. Incluso dentro de CARICOM, cada miembro mantiene restricciones en algunas importaciones provenientes de otros países miembros, o de un subconjunto identificado de miembros. Los países de la OECO no acogieron la liberalización al mismo grado. Aunque estos países están tratando de cumplir con los plazos límites de los AEC, siguen considerando la protección como algo importante para su desarrollo. El mantenimiento del Artículo 56 del Tratado del CARICOM que protege la industria de la OECO de los otros países de CARICOM viene a reforzar esta observación así como la firme posición sobre la no-reciprocidad para la OECO en las negociaciones comerciales regionales e internacionales.

En la región, la institucionalización del proceso de liberalización dentro de un marco multilateral se inició con la aceptación de compromisos adquiridos, así como de reciprocidad limitada calendarizada en fases en cierto número de áreas relacionadas con el comercio bajo la OMC (GATT 1994). En cuanto a sus calendarios de compromisos en la OMC, ningún esfuerzo significativo de liberalización del comercio es observable en la Ronda de Uruguay (UR). El mayor cambio fue sobre compromisos adquiridos respecto a aranceles. Casi todos los países caribeños adquirieron un compromiso de Nación Más Favorecida (MFN) al 100 por ciento sobre todos los bienes agrícolas o agroindustriales y del 50 por ciento sobre bienes manufacturados. En años venideros, se requerirán ampliaciones adicionales del proceso de liberalización a medida que se introduzca la reciprocidad en las relaciones comerciales entre países desarrollados y en vías de desarrollo.

En el Cuadro 9 se ofrece una clasificación general de los Estados del Caribe en cuanto a la liberalización comercial y financiera. Las Ba-

hamas, Surinam, Belice y República Dominicana tienen un alto puntaje en la clasificación de la liberalización comercial entre los países considerados. En promedio, la región se desempeña mucho mejor en lo comercial que en la cuenta de capital. República Dominicana, Jamaica y Trinidad y Tobago son los únicos tres países que tienen una revisión de las políticas comerciales por parte de la OMC y esa puede ser la mejor indicación de un compromiso con la apertura en la medida que han demostrado la disposición a someterse al escrutinio internacional. Asimismo, Jamaica es el único país que ha entregado información comercial y atañecaria a la OMC de manera sistemática.

Producto de los diferentes ritmos y fases de las reformas comerciales, la política comercial no se está siguiendo de manera coherente y uniforme en el nivel regional. Los países están en diferentes etapas de preparación para una mayor integración a la economía regional y mundial más amplia. Esto tiene serias implicaciones para una política comercial externa común de CARICOM que trata de reposicionar de manera estratégica a los países en el contexto regional e internacional. Básicamente ha hecho que la política comercial externa de CARICOM esté a la defensiva.

Cuadro 9: Índices de la Heritage Foundation y del Wall Street Journal para las restricciones de la política de importación y de flujos de capital y de la política de inversiones extranjeras

País	Comercio	Flujos de capital e Inversiones del exterior
Bahamas	5	3
Barbados	4	2
Belice	5	2
República Dominicana	5	3
Guyana	4	3
Haití	4	4
Jamaica	2	2
Surinam	5	3
Promedio (Países del Caribe mencionados)	4.3	2.8

Fuente: Heritage Foundation and Wall Street Journal (1997), "Index of Economic Freedom" (New York: Dow Jones and Company) in *Trade Policies in the Caribbean Countries: A Look at the Positive Agenda* by J. Michael Finger, Francis Ng and Isidro Saloaga Caribbean Group For Cooperation on Economic Development Washington, D. C. 8 de junio de 1998.

b. Concentración de exportaciones

Dada la estructura cambiante del comercio mundial, no es sorprendente que la mayoría de los países que no se han beneficiado de la integración global sean aquellos que dependen de artículos primarios y cuyos sectores manufactureros son relativamente pequeños y altamente inefficientes. Estos países son particularmente vulnerables a las condiciones externas (o domésticas) y, por lo general, se considera que sus perspectivas de crecimiento son limitadas. Los países del Caribe están en esta última categoría puesto que, en general, no han logrado diversificar hacia productos no tradicionales.⁹

c. Políticas macroeconómicas

La experiencia con las reformas sugiere que "políticas macroeconómicas estables, reformas estructurales y regímenes comerciales y de inversión orientados hacia fuera contribuyen en gran medida a la estabilidad y, por consiguiente, reducen la prima por riesgo vinculada a la inversión. Los países que tienen un crecimiento de las exportaciones por encima del promedio y la capacidad de atraer inversiones extranjeras directas reportaron tasas de inflación promedio de 7-11 puntos porcentuales por debajo de las que alcanzaron aquellos que tuvieron un desempeño menos exitoso en el periodo 1984-93. Asimismo reportaron una volatilidad de la tasa de cambio real que era sólo un cuarto de la que se reportó en el grupo menos exitoso. Además, la tendencia entre los grupos menos exitosos, era tener déficit presupuestarios más altos, más déficit volátiles con el tiempo y reducir sus déficit a un ritmo más lento. Los países en el grupo con el peor desempeño ampliaron sus déficit durante los ochenta."¹⁰

En promedio, durante los noventa se controló el déficit fiscal de los países del Caribe. Por otra parte, durante los noventa los movimientos de la tasa de cambio real variaron considerablemente entre los diferentes países. El dólar de Jamaica, por ejemplo, aumentó su valor en un 65 por ciento entre 1990 y el primer trimestre de 1998, mientras que el dólar de Trinidad y Tobago tuvo una depreciación del 13 por ciento. Como promedio en todos los países, la tasa de cambio real aumentó en un 9 por ciento. Los movimientos en la tasa de cambio real promedio para los países del Caribe comparado con el peso mexicano y el promedio para una selección de países latinoamericanos comparables¹⁰ no favorecieron los intereses comerciales de los países del Caribe.

d. Infraestructura

Las reformas diseñadas para fortalecer el sector financiero parecen ser un esencial primer paso hacia la construcción de mercados financieros. La regulación y supervisión de los mercados financieros pueden abrir el camino para la posterior liberalización de los movimientos de capital que se requiere para promover el crecimiento y mejorar la asignación de recursos. La mayoría de los países del Caribe han implementado reformas al sector financiero como parte de los programas más amplios de reformas a las políticas, los que han comprendido la reducción o remoción de los controles de asignación sobre las tasas de interés y el préstamo. La introducción de técnicas de control monetario basadas en el mercado y la relajación de las restricciones de entrada al capital privado.

En algunos países del Caribe, los mercados financieros aún se caracterizan por bancos del gobierno que no se comportan como intermedias financieras eficientes y de orientación comercial. Aún no se han diseñado soluciones institucionales eficaces para estos problemas. La regulación y la supervisión bancaria han sido un problema en Jamaica donde ha habido fracasos bancarios y financieros de otro tipo.

Inadecuadas e inefficientes instalaciones de transporte por carretera, tren y aire, de almacenamiento y de telecomunicaciones, también han contribuido a limitar la respuesta del lado de la oferta.

e. Instituciones

En el ámbito institucional, muchos países del Caribe carecen de marcos legales y regulatorios transparentes. El sector de la empresa privada, como agente clave del desarrollo, no está bien desarrollado y su crecimiento se ve limitado por la falta de capital y de capacidades empresariales, administrativas, técnicas y de mercadeo. En muchas industrias las capacidades tecnológicas son rudimentarias.

2. Factores externos

a. Acceso a los mercados externos

La reducción de las barreras a las importaciones como resultado de la Ronda de Uruguay constituyen una amenaza para las preferencias que disfrutan los países del Caribe. En algunos sectores específicos como los textiles y las confecciones, la eliminación gradual del Acuerdo Multifibras (MFA) hubiera tenido un cierto impacto en las inversiones en un sector que se basaba en las cuotas especiales para el mercado estadounidense. Los exportadores del Caribe fueron inducidos por las restricciones del

MFA impuestas a otros proveedores a ingresar a la producción de textiles yropa. Muchos de ellos no cuentan con una verdadera ventaja comparativa en la producción de estos artículos y ahora están enfrentando costos de ajuste de transición producto de los cambios al MFA y de la formación del NAFTA que otorgó importantes concesiones a México en esa área. El incremento de los salarios reales o el surgimiento de proveedores entre los recién llegados que trabajan a un costo aún menor, también están erosionando esta industria. Jamaica y República Dominicana son los dos países del Caribe que se han visto más afectados por esta situación.

Los exportadores de bananos en la región también se vieron amenazados por la formación de un Mercado Europeo Único y por la Ronda de Uruguay. Los países del Caribe también han estado preocupados por la creciente importancia de las áreas de libre comercio y las uniones aduaneras en los últimos años, las que ahora cubren virtualmente todos sus principales mercados de exportación, incluidas Europa y América del Norte. Dado que no se les incluye en la mayoría de los principales acuerdos comerciales regionales, les preocupa que estos convenios resulten en una pérdida de las preferencias con respecto a terceros países y, que en términos más generales, aumenten su grado de marginación. Aunque los países del Caribe podrían beneficiarse de los efectos que surjan de estos acuerdos regionales en lo que concierne a la creación de más comercio, también podrían incurrir en costos como consecuencia de los efectos de desviación del comercio y las inversiones. Ya hay razones para creer que, especialmente en el sector de las confecciones, han ocurrido efectos de desviación producto del NAFTA.

b. Entradas de Capital

Las crecientes limitaciones en la ayuda externa y las dificultades de atraer más capital privado foráneo están afectando las perspectivas de crecimiento de los países del Caribe. Las recientes entradas de capital a los países en desarrollo en Asia y América Latina han sido, en su mayoría, inversiones privadas directas y flujos de cartera a prestatarios del sector privado más que entradas oficiales y préstamos de la banca comercial a prestatarios del sector público. Los países del Caribe no se han beneficiado de flujos de cartera y los préstamos en los mercados de capital internacional siguen siendo relativamente restringidos y a costos altos.

A excepción de Trinidad y Tobago, los países del Caribe no participaron en el incremento de la proporción de países en vías de desarrollo

en las entradas mundiales de Inversión Extranjera Directa (FDI) (de 15 a un 35 por ciento entre 1990 y 1994) que se centró en apenas unos diez países.

c. Otros factores externos

A medida que la economía mundial se integra cada vez más, las influencias externas tienen un impacto cada vez mayor en las economías domésticas de los países. Debido a su típica pequeñez y estructura económica menos diversificada, los países del Caribe son más vulnerables y se ven más fuertemente afectados por los cambios en el entorno internacional como son la plaga de los decrecientes términos comerciales y financieros. El peso de la deuda, como en el caso de Guyana y en menor medida, Jamaica, también ha tenido un efecto negativo.

EVALUACIÓN GENERAL DE LA INTEGRACIÓN DEL CARIBE

A LA ECONOMÍA MUNDIAL

El análisis anterior ha demostrado que con la posible excepción de Haití, las diferencias en el ritmo de la integración mundial no parecen muy pronunciadas entre los países del Caribe. En la última década, la mayoría, si no todos los países, se han integrado más a la economía global. Las sólidas reformas a las políticas que promueven condiciones macroeconómicas estables, tasas de cambio realistas y regímenes de comercio e inversión abiertos, desempeñaron un importante papel en la determinación tanto del crecimiento como de la velocidad de la integración. Hasta ahora, sin embargo, la integración no ha sido equilibrada como puede observarse, en muchos casos, por el alto déficit de cuenta corriente como porcentaje del PIB. Esto significa que la integración a la economía mundial sigue estando dominada por las importaciones a medida que éstas crecen con rapidez. Con una o dos excepciones, ni los términos comerciales ni las condiciones de acceso al mercado, ni las entradas de capital (oficial y no oficial) han sido particularmente favorables. Con las mejoras en el entorno externo y las reformas de segunda generación en algunos países, las tasas de crecimiento pueden tener un mejor desempeño en la próxima década.

Los diversos factores externos y domésticos que determinan el desempeño de un país en materia de exportaciones, constituyen una compleja interacción que tiene efectos positivos tanto como negativos. Los avances en los factores externos pueden mejorar o empeorar los efectos de los factores domésticos y viceversa. De manera general, no ha

habido una variación significativa en los factores macroeconómicos. Parecería, por consiguiente, que los países que enfrentan las circunstancias externas más difíciles en cuanto al acceso al mercado y los decrecientes ingresos de capital oficial y no oficial en un contexto de concentración de las exportaciones (en particular una baja y decreciente proporción de productos manufacturados en las exportaciones), habrían sido los más vulnerables. El lento desempeño general de la región en materia de exportaciones podría explicarse mejor en esos términos.

NOTAS

1. La evidencia más reciente de un vínculo positivo la brinda A.T. Kearney, la unidad consultora de gerencia de Electronic Data Systems. En un estudio de 34 países, mostró que los países que abrían sus mercados tenían un crecimiento económico más rápido y mejoras en sus indicadores sociales. Para otros resultados similares sobre un vínculo positivo entre comercio y crecimiento véase: Shigeru Otsubo (1996) *Globalization: A New Role for Developing Countries in an Integrating World*, mimeo, International Economic Analysis and Prospects Division, International Economics Department, Banco Mundial. Low Patrick, Marcelo Olarreaga and Javier Suárez (1998) *Does Globalization Cause a Higher Concentration of International Trade and Investment Flows?*, OMC, agosto de 1998. Banco Mundial (1996). *Global Economic Prospects and the Developing Countries 1996*. Washington, D. C. Para una prueba reciente del vínculo negativo entre comercio y crecimiento véase: Rodrik Dani (1999) *The New Global Economy and Developing Countries: Making Openness Work* (Policy Essay, No. 24).
2. Según una decisión de los jefes de gobierno tomada en octubre de 1992, la tasa del nuevo AEC para la primera fase debía implementarse en los Estados miembros durante el período del 1º de enero de 1993 al 30 de junio de 1993.
3. En CARICOM, Barbados, Guyana, Jamaica, Surinam y Trinidad y Tobago se definen como los Países Más Desarrollados (MDC). Los

otros, los países de la OECO y Belice se consideran como los Países Menos Desarrollados (LDC).

4. En junio 2000 se esperaba un informe completo sobre la situación actual por parte del Consejo de Ministros (COTED). Es para esa época del año que está disponible ese tipo de información.
5. Los países del CARICOM ni siquiera suscribieron las salvaguardias especiales de la OMC para la agricultura.
6. No se ha abordado el caso de Haití puesto que históricamente los aranceles han sido bajos (actualmente son del 10 por ciento como promedio), y otros controles fronterizos o bien están relativamente ausentes o no se pueden poner en práctica. La reforma de las políticas comerciales también parecería ser un factor de menor importancia en la ecuación de desarrollo de exportaciones de Haití.
7. Finger Michael, Francis Ng e Isidro Soloaga, *Trade Policies in the Caribbean Countries: A Look at the Positive Agenda Caribbean Group For Cooperation on Economic Development*, Washington, D. C., 8 de junio de 1998.
8. La opinión ortodoxa de que la "dependencia en los productos básicos" siempre es mala para el crecimiento económico, está empezando a cuestionarse cada vez más. Según investigaciones realizadas por el Banco Mundial, los problemas que a menudo se asocian con la dependencia en los productos básicos no surgen de la dependencia como tal y se puede aliviar por medio de políticas apropiadas. En otras palabras, los países pueden depender de los productos básicos y también tener un alto crecimiento en sus exportaciones y sus ingresos.
9. OMC, *Participation of Developing Countries in World Trade: Overview of Major Trends and Underlying Factors*, WT/COMTD/W/15 de agosto de 1996.
10. J. Michael Finger, et. al, Op.cit. La muestra comparativa incluye a Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México y Nicaragua.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Banco Mundial (1996), *Global Economic Prospects and the Developing Countries* 1996, Washington, D. C.
- Finger Michael, Francis Ng and Isidro Solaaga, *Trade Policies in the Caribbean Countries: A Look at the Positive Agenda Caribbean Group For Cooperation on Economic Development*, Washington, D. C. 8 de junio de 1998.
- Low Patrick, Marcelo Olarreaga, and Javier Suarez, *Does Globalization Cause a Higher Concentration of International Trade and Investment Flows?*, OMC, agosto de 1998.
- OMC, *Participation of Developing Countries in World Trade: Overview of major trends and underlying factors*, WT/COMTD/W/15 de agosto de 1996.
- Otsubo Shigeru (1995), *Globalization: A New Role for Developing Countries in an Integrating World*, mimeo, International Economic Analysis and Prospects Division, International Economics Department, Banco Mundial.



Del ALCA a la reforma institucional: Malos tiempos para la integración

Pedro Caldentey del Pozo

INTRODUCCIÓN: LA ATONÍA DEL PROCESO

Los últimos años de la década no han sido buenos para la región centroamericana en casi ningún aspecto. Y han sido especialmente malos en lo que se refiere al proceso de integración regional. El mes de diciembre de 1999 despedía el año con el conflicto entre Honduras y Nicaragua sobre la delimitación de la soberanía marítima. Las reacciones de ambos gobiernos recordaron las peores escenas de conflicto territorial más allá de quién tuviera o no la razón.

La decisión hondureña de ratificar el acuerdo con Colombia y la represalia nicaragüense de imponer un arancel extraordinario del 35 por ciento, pusieron una vez más en jaque los mecanismos del proceso de integración.

Pese a los esfuerzos de mediación y de aplicación de la norma comunitaria que las instituciones de la integración desarrollaron en los

días posteriores, la reacción general en la región fue más de rechazo al proceso de integración regional que de discusión sobre la necesidad de reforzarlo para evitar nuevos episodios de esta naturaleza. En definitiva, se trata de una constante con la que vive la integración centroamericana. Se le pide más allá de lo que se le permite hacer.

Mencionaremos de nuevo el papel de las instituciones de la integración en el diferendo entre Honduras y Nicaragua. Pero antes conviene situar el debate en la atonía del proceso después de varios años de estar en la agenda prioritaria de la región.

Los procesos de Contadora y Esquipulas, en la segunda mitad de los ochenta, dieron paso a una prolífica etapa de diseño y negociación de los Tratados que dan forma al Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) y a la integración regional de los noventa.

La aparición a finales de 1994 del ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas), la propuesta norteamericana de libre comercio, supuso un frenazo en el impetu integrador de los gobiernos centroamericanos al poner en evidencia el convencimiento real sobre las virtudes del proceso.

Después de esa fecha las prioridades se encaminaron a la negociación multilateral del ALCA, aunque 1995 fue un año de nuevos e importantes acuerdos (Tratado de la Integración Social y Tratado Marco de Seguridad Democrática), debido probablemente a la incertidumbre del trabajo conjunto desde 1986.

La discusión en la XIX Cumbre de Presidentes que se celebró en Panamá en julio de 1997 con relación a los documentos de CEPAL y BID sobre la reforma de las instituciones, volvió a poner de actualidad la integración por la polémica surgida en torno a las propuestas. Las profundas divergencias que ha generado este tema entre gobiernos y algunas instituciones constituyeron el último signo de vitalidad de la integración regional. Incluso los acuerdos bilaterales de libre comercio con México o la posibilidad de una unión aduanera entre El Salvador y Guatemala, que parecían un elemento activo del proceso, cayeron en la atonía que ha afectado todas las dimensiones del mismo desde 1998.

En estos años el proceso ha caminado entre los efectos del Mitch, la ausencia de liderazgo integracionista por parte de los presidentes, los frecuentes incumplimientos de los acuerdos, el desinterés creciente de los gobiernos y la sociedad centroamericana por el proceso y la polémica entre las instituciones por la anunciada reforma.

LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA DE LOS NOVENTA

El primer objetivo de la reactivación y restructuración del proceso de integración regional en Centroamérica durante los años noventa fue solucionar el conflicto que enfrentó a los países de la región. Los procesos de Contadora y Esquipulas marcaron un hito histórico como las dos iniciativas de origen latinoamericano y centroamericano, respectivamente, que lograron sustituir la dinámica del enfrentamiento por la de la negociación.

Las Reuniones de Presidentes centroamericanos no se detuvieron tras el final del llamado Proceso de Esquipulas que abarcó las siete Cumbres celebradas entre agosto de 1987 y abril de 1990. La Cumbre de Antigua Guatemala de agosto de 1990 marcó el inicio de las discusiones centradas en la integración regional y abordó ya sus aspectos económicos. El Foro de Presidentes de la región ha realizado 20 reuniones de carácter ordinario y numerosos encuentros, también de gran importancia, pero de carácter extraordinario o informal. De esta sucesión de reuniones y negociaciones ha surgido el nuevo marco conceptual, jurídico e institucional de la integración centroamericana, de la que forman parte los cinco países miembros del controvertido Mercado Común Centroamericano (MCCA) en los años sesenta. Junto a estos cinco países centroamericanos, algunos de los acuerdos de la nueva integración se extienden a Panamá, Belice y la República Dominicana.

Dos Cumbres son especialmente importantes: la undécima Cumbre de Tegucigalpa en diciembre de 1991 y la decimocuarta Cumbre de Guatemala en octubre de 1993. De éstas surgieron los acuerdos centroamericanos que renuevan los tratados fundamentales de la integración de los sesenta: el Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la ODECA suscrito en 1991, sustituye la Carta de la ODECA de 1951 y su reforma de 1962; y el Protocolo de Guatemala al Tratado General de Integración Económica suscrito en 1993 reforma el Tratado General de Integración Económica de 1960. Junto al Tratado de la Integración Social aprobado en la decimosexta Cumbre de San Salvador en marzo de 1995 y el Tratado Marco de Seguridad Democrática aprobado en la decimoséptima Cumbre de San Pedro Sula en diciembre de 1995, forman las bases jurídicas fundamentales de la integración regional de los noventa.

Junto a estos Tratados hay que destacar otro acuerdo que supone una novedad conceptual importante en el proceso. En la Cumbre ecológica regional, reunión presidencial de carácter extraordinario, celebrada en Masaya (Nicaragua) en octubre de 1994, los países adoptaron la Alianza

para el Desarrollo Sostenible de Centroamérica (ALIDES). La ALIDES es en definitiva un marco conceptual envolvente del proceso de integración que intenta establecer el desarrollo sostenible como su eje teórico. Su fundamento principal, a nuestro parecer, es otorgar un atractivo especial a la integración centroamericana para facilitar la captación de financiación externa en apoyo al proceso, en unos años marcados por la celebración de las Cumbres internacionales de Río (1992) y Copenhague (1995). Pero pese a los buenos planteamientos teóricos de la idea, su desarrollo es todavía escaso y su repercusión es limitada según el país.

El Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la ODECA de 1991 es el Tratado que establece las bases jurídicas e institucionales de la nueva etapa de la integración regional con la creación del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) que, al diseñar un modelo basado en cuatro subsistemas (político, económico, social y cultural), pretende concederle la dimensión global que no tuvo la integración diseñada por la ODECA y el MCCA.

El diseño institucional de la nueva integración, dejando a un lado los mecanismos transitorios establecidos hasta la entrada en vigor de los Tratados, está estructurado en órganos, secretarías técnicas especializadas, instituciones regionales y secretarías *ad hoc* intergubernamentales.

Los órganos del SICA antes de la reforma son los siguientes: la Reunión de Presidentes Centroamericanos, el Consejo de Ministros, el Comité Ejecutivo, la Secretaría General del SICA, el Comité Consultivo, el Parlamento Centroamericano (PARLACEN), la Corte Centroamericana de Justicia, y la Reunión de Vicepresidentes Centroamericanos.

Las Secretarías especializadas del SICA son la Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana (SIECA), la Secretaría de Integración Social Centroamericana (SISCA), la Secretaría General de la Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana (SG-CECC) y la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Centroamericana de Medio Ambiente y Desarrollo (SE-CCAD). Forman también parte del SICA las secretarías especializadas, las instituciones regionales y las secretarías *ad hoc* intergubernamentales.

El Protocolo de Guatemala al Tratado General de Integración Económica Centroamericana (TGIEC) es, junto al Protocolo de Tegucigalpa, el principal de los nuevos acuerdos centroamericanos. Las circunstancias específicas en que se ha desarrollado el proceso de integración regional y la necesidad de resolver primero los asuntos políticos y de obtener acuerdos rápidamente, motivaron la separación de los acuerdos

fundamentales en dos bloques, político y económico, incluidos respectivamente en los dos protocolos citados.

El Protocolo de Guatemala es un Tratado cuya elaboración responde a un mayor pragmatismo que en épocas anteriores, y presenta una ordenación conceptual superior al TGIEC. El Protocolo evita esta vez establecer plazos fijos para la consecución de los objetivos del proceso. El pragmatismo en cuanto a las fechas y plazos, contrasta, sin embargo, con la mención de etapas diversas de integración económica que abarcan desde el perfeccionamiento de la zona de libre comercio hasta la unión económica, pasando por la unión aduanera o la integración monetaria.

El modelo de integración económica propuesto por el Protocolo de Guatemala consiste en el establecimiento inicial, sin plazos, de una unión aduanera aprovechando lo que permaneció de los avances establecidos al respecto por el MCCA como, por ejemplo, los procesos de unificación de la nomenclatura arancelaria o las desgravaciones ya realizadas en algunos sectores. La segunda etapa consiste en el establecimiento de un mercado único en la región a partir de determinados avances hacia la libre circulación de capitales y de trabajadores.

En síntesis, los principales acuerdos contenidos en el Protocolo de Guatemala se refieren a los siguientes aspectos:

1. Perfeccionamiento de la zona de libre comercio.
2. Constitución de la unión aduanera.
3. Coordinación de las relaciones comerciales externas.
4. Libre movilidad de factores productivos: la integración monetaria y financiera.
5. Desarrollo de políticas comunes.

Pero antes de profundizar en algunos aspectos institucionales y de la dimensión económica del proceso, conviene señalar la calidad de los acuerdos centroamericanos en tanto que crean un marco conceptual y estructuras adecuadas para el cumplimiento de los objetivos del proceso y para la creación de las estrategias regionales de desarrollo.

LOS OBJETIVOS DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL

A menudo se valora la evolución del proceso o se avanza en él sin tener claro cuál es su objetivo y exigiéndole resultados fuera de su alcance. Sería un buen ejercicio, sin duda, preguntarle a los distintos agentes de

las sociedades centroamericanas por el sentido del proceso de integración. Sería, por ejemplo, un ejercicio muy ilustrador preguntárselo a los actuales gobernantes de la región.

Parcece existir un consenso mayoritario sobre los efectos del modelo de desarrollo seguido por la región desde antes del comienzo del siglo XX. Las características del modelo agroexportador se pueden sintetizar así: ha sido desestabilizador y excluyente; fomenta la dependencia económica y política de factores y agentes externos; su desarticulación sectorial provoca serios trastornos en la seguridad alimentaria de la región y desestimula los procesos de industrialización; y se ha mostrado insuficiente para resolver los problemas de la región.

El Mercado Común Centroamericano trató de corregir y modificar algunas de las características de la estrategia de desarrollo y de disminuir la dependencia de las exportaciones agrarias y la desarticulación sectorial. Aunque la región hace un balance más bien negativo de la experiencia, ésta ejerció un importante impulso transformador de las economías de la región. La integración de los noventa tiene una intención similar aunque los instrumentos y estrategias planteadas son sensiblemente distintos.

¿Cuál es el sentido de la nueva integración centroamericana?

Los años noventa están marcados por el paradigma de la globalización con todas sus complejas manifestaciones. Las dificultades para cerrar la negociación de la Ronda Uruguay del GATT crearon además un entorno favorable a la firma de acuerdos regionales pero con motivaciones confusas, ya que se presentaban bien como solución alternativa frente a la crisis de las soluciones multilaterales, bien como fórmula transitoria hacia estas soluciones.

Las nuevas propuestas de integración constituyen una respuesta centroamericana a la globalización en cuyo entorno el tamaño de las economías es, sin duda, un factor determinante. Nunca como en estos tiempos tiene sentido la duda incuestionable sobre la viabilidad de las economías centroamericanas por separado.

Sin embargo, éste no es el único argumento. En otros trabajos hemos podido reflexionar con detalle sobre los objetivos teóricos de un proceso de integración.

Beneficios y costes de la integración para los países en desarrollo

El objetivo general de cualquier proceso de integración es el aumento del bienestar de un país o del conjunto de los países que forman el grupo integrado mediante la mejora de la eficiencia económica a través de la ampliación de los mercados y del aumento de la competencia con los sectores y empresas de los países integrados; y aprovechando la mayor fuerza negociadora que otorga un carácter de bloque a un conjunto de países en el concierto internacional.

Existe una amplia bibliografía sobre los efectos de la integración económica, particularmente acerca de los efectos estáticos, a partir del análisis pionero de Jacob Viner sobre las uniones aduaneras, pero también, aunque con un grado menor de acuerdo, sobre sus efectos dinámicos. Los efectos estáticos de una unión aduanera se evalúan en función de dos conceptos desarrollados en la aportación pionera de Jacob Viner: la creación de comercio y la desviación de comercio. Ambos efectos, basados en la eficiencia estática, es decir, en la distribución de los recursos manteniéndose los demás factores constantes, han sido profusamente estudiados desde su formulación en la obra de Viner.

El efecto de creación de comercio mejora la eficiencia de la economía nacional y el bienestar de su economía, fomentando la especialización y el aprovechamiento de las ventajas comparativas; y favorece indirectamente a terceros países por el presumible incremento de importaciones derivadas de la mejora del bienestar. La desviación de comercio reduce el bienestar de la economía internacional al perjudicar a productores externos más eficientes en beneficio de productores de la Unión menos eficientes. El efecto de la desviación de comercio en las economías de los países miembro puede ser positivo o negativo, si tenemos en cuenta que la reasignación de recursos tiene consecuencias por el lado de la demanda (suben los precios por el mayor coste de los productos de la unión) y por el lado de la oferta (aumentan las ventas de los productores de la unión).

El análisis de J. Viner sobre los dos efectos combinados demostró, a partir del caso especial de la teoría del sub-óptimo¹ (*second-best*), que una unión aduanera podría tener consecuencias positivas entre los países miembro, contradiciendo así la tendencia neoclásica a considerar el libre comercio como la mejor opción posible. Es decir, dadas las restricciones al comercio internacional, una unión aduanera podría ser más beneficiosa que una estrategia de generalización del libre comercio si se

dan los factores necesarios para que predomine la creación de comercio sobre la desviación.

No obstante, el análisis de los efectos de la integración, en particular de su primera etapa, la unión aduanera, se ha centrado en los últimos años en sus aspectos dinámicos y la experiencia ha modificado las perspectivas sobre el asunto. Según diversos autores, aunque existen dificultades evidentes para medirlos, los efectos dinámicos de la unión aduanera son más importantes que los estáticos en el bienestar: generando. No hay un análisis tan uniforme de los efectos dinámicos de la integración como de los efectos estáticos pero la mayoría de los autores citan entre ellos los siguientes: la mejora de la eficiencia económica provocada por el aumento de la competencia; la aparición de economías de escala facilitadas por la ampliación de los mercados; el aumento de la inversión tanto interna como externa ante las oportunidades que genera un mercado más amplio; el estímulo al desarrollo tecnológico, etcétera.

Si nos centramos en los citados efectos estáticos como criterio para determinar la conveniencia del establecimiento de una unión aduanera entre países en vías de desarrollo, probablemente concluiremos que la desviación de comercio es mayor que la creación de comercio entre ellos. Las razones de este fenómeno son evidentes. Los países en desarrollo se caracterizan por su bajo desarrollo industrial y por la concentración de la producción y la exportación en un número muy limitado de materias primas o productos sin apenas elaboración, de origen agrícola o mineral; su grado de comercio intrarregional suele ser, por otra parte, reducido; y, finalmente, sus mercados tienen un tamaño y un poder adquisitivo promedio que dificulta la especialización productiva.

Desde la óptica neoclásica, este análisis supondría el rechazo a la decisión de establecer una unión aduanera. Sin embargo, los análisis sobre las múltiples experiencias de integración en entornos subdesarrollados parecen negar esa presunta evidencia. Los efectos estáticos de la integración regional carecen de relevancia cuando ésta se produce entre países subdesarrollados ya que el predominio de la desviación de comercio y la permanencia, por tanto, de notables incertidumbres en la asignación de recursos, se debe a la estructura económica y comercial de estos países. Y es precisamente sobre esos factores estructurales sobre los que la integración debe actuar.

Además, hay efectos dinámicos difíciles de cuantificar y algunos aspectos políticos que pueden modificar las conclusiones del análisis. En los países en desarrollo una unión aduanera tiene actualmente un

doble sentido: por una parte, facilita la liberalización del comercio; pero, por otra, permitiría establecer mecanismos selectivos de protección frente a las importaciones de productos procedentes de países avanzados. Esta desviación de comercio sería, entonces, un efecto buscado con el objeto de discriminar en favor de los productos nacionales o, en todo caso, en favor de productos originarios de otros países en desarrollo.

Evidentemente, el grado de discriminación debe ser reducido y de vocación temporal para no incurrir en los efectos contrarios al perseguido. La presencia de las empresas transnacionales puede ser permitida e incluso fomentada, ligándola, por ejemplo, a exigencias de inversión en territorio nacional.

En definitiva, *la diferencia parte de concebir la integración no como un instrumento para la liberalización sino como un instrumento para el desarrollo económico*, que en los países subdesarrollados pasa por la transformación de determinados condicionantes estructurales que lo impiden.

A partir de esta argumentación, la valoración de los efectos de una zona de libre comercio entre países subdesarrollados tiende a ser negativa por su escasa aportación a la transformación de las estructuras tradicionales de subdesarrollo.

Hay además un aspecto de la teoría de la integración cuya aplicación es sensiblemente importante para los países en desarrollo y que choca frontalmente con los postulados básicos de las propuestas neoliberales en las que se fundamenta el ajuste. Se trata de la *necesidad de establecer políticas comunes regionales y de planificar conjuntamente su aplicación en virtud de los objetivos de desarrollo que se determinen*.

Numerosos argumentos defienden esta necesidad y justifican las políticas regionales, sociales, industriales y de otro tipo por su aportación a la estabilidad económica, social y política que evitaría los riesgos de conflictos debidos al malestar de sectores o países perjudicados por la integración. No obstante, la principal justificación de estas políticas es, en el caso de los países subdesarrollados, la necesidad de planificar el uso de los escasos recursos para asegurar la transformación de sus estructuras económicas tradicionales.

En definitiva, la aplicación de la teoría de la integración económica a los países en desarrollo presenta características específicas que permiten un balance diferenciado de sus efectos sobre la economía. En principio, dada la menor competitividad de las economías subdesarrolladas, entre los efectos estáticos de una unión aduanera predominará la desviación de comercio sobre la creación. Sin embargo, los efectos

estáticos son resultado de los problemas estructurales propios de este tipo de realidades económicas y tienen una reducida relevancia si se valora la transformación de esas estructuras a las que contribuyen los efectos dinámicos de una unión aduanera.

La aportación fundamental de un proceso de integración entre países en desarrollo es, por tanto, su contribución a la puesta en marcha de transformaciones estructurales que ataquen la condición de subdesarrollo; es su contribución a la modernización de los sistemas económicos; y es, finalmente, su contribución a la articulación sectorial de las economías de los países subdesarrollados y a su paulatina inserción en la economía mundial.

Los países centroamericanos deben definir cuál es su apuesta de futuro sobre la integración, pero, para ello, deben definir algunos principios de su estrategia de desarrollo. Si la apuesta es por la transformación estructural antes que por el incremento de sus cuotas de mercado, la integración regional es un instrumento que facilita un entorno favorable para la aplicación de políticas. Pero si la apuesta consiste en lanzarse a los mercados internacionales a captar cuotas de mercado, los mecanismos de integración regional son poco eficaces y la región debe optar por un entorno de acuerdos de libre comercio.

Este es el debate que contamina la evolución de la integración en Centroamérica después del impulso que generó los nuevos Tratados. Aunque la segunda opción presenta mejores resultados a corto plazo y es una opción cuya aplicación enfrenta menos impedimentos, nuestra opinión es que la región debe hacer una apuesta clara por eliminar los obstáculos estructurales que hipotecan su desarrollo.

EL DEBATE SOBRE EL MARCO INSTITUCIONAL

Uno de los principales condicionantes de éxito del proceso es sin duda el ámbito institucional. Si el modelo europeo sirve como referencia de proceso avanzado y fructífero, conviene destacar que una de las claves principales de su éxito ha sido la existencia de un amplio entramado institucional, que se convierte en representante de los intereses regionales frente a los intereses nacionales (ya defendidos con uñas y dientes por los gobiernos de los Estados miembro) y tiene autonomía suficiente para hacer oír su voz.

La institucionalidad centroamericana ha sido siempre, pero particularmente desde 1997, un ámbito especialmente polémico del proce-

so. La propuesta del BID y la CEPAL sobre la racionalización y reforzamiento de las instituciones comunitarias que han adoptado los presidentes centroamericanos y el SICA ha generado un serio debate en la región y particularmente entre las instituciones regionales.

La reflexión ha generado importantes consecuencias que se manifestaron ya en la XIX Reunión de Presidentes que tuvo lugar el 11 y 12 de julio en Patacamá. Los presidentes decidieron abordar la reforma institucional del SICA con la racionalización como objetivo principal. Sus principales decisiones han sido las siguientes:

- a) Revisar las atribuciones y el número de diputados del PARLACEN.
- b) Derogar la competencia de intervención interna de la Corte Centroamericana de Justicia y reducir los magistrados a uno por país.
- c) Unificación de las Secretarías del Sistema.
- d) Sustitución del Comité Ejecutivo por el Comité de Enlace.

Por otro lado, los gobiernos centroamericanos decidieron iniciar los trabajos para la refundición de los acuerdos regionales en un Tratado único.

El 5 de febrero de 1998 los Presidentes centroamericanos realizaron una reunión extraordinaria en el aeropuerto de Comalapa (San Salvador) para discutir especialmente los avances en el proceso de reflexión y reforma del marco institucional. De esta cumbre surgieron algunas decisiones importantes. Las principales son las siguientes:

- a) Reducir el número de parlamentarios del PARLACEN de los 20 actuales a 10 ó 15 por país.
- b) Reducir el número de magistrados de la Corte Centroamericana de Justicia de 2 a 1 por país y modificar su relación laboral con la Corte, pasando a retribuir por dietas o sesiones y no por sueldos mensuales.
- c) Proceder a la unificación de las instituciones regionales en una secretaría unificada con sede en San Salvador bajo la coordinación del Secretario General del SICA.
- d) Nombrar a un técnico como Presidente del Banco Centroamericano de Integración Económica, eliminando el hábito de rotar la presidencia entre los distintos países; y modificar los estatutos del Banco para facilitar el ingreso de socios extraregionales.

Las decisiones son muy acertadas desde el punto de vista de la racionalización del Sistema pero han levantado un considerable revuelo en el entorno institucional, aunque ni la Corte ni el PARLACEN han sabido justificar la importancia de sus funciones y se han perdido en esa frustrante retórica integracionista que tantas suspicacias levanta en la sociedad centroamericana.

Sin embargo, las propuestas de reforma institucional discutidas en Panamá, excepto algunas medidas concretas que merecen discusión, parecen acertadas. El entramado institucional resultante de los antiguos y de los nuevos acuerdos presenta inconvenientes importantes para el desarrollo exitoso del proceso de integración. Y aunque es indudable que la clave del proceso está menos en los defectos del diseño que en la voluntad política de avanzar, la eficacia de las instituciones es una condición indispensable para su desarrollo.

Como señalábamos en otros trabajos publicados en Centroamérica,² a nuestro juicio los principales defectos del marco institucional creado por el Protocolo de Tegucigalpa de 1991 han sido los siguientes:

- a) El proceso se desarrolla en medio de un notable desorden jurídico debido, primero, a las dificultades de interpretación que provoca la decisión de firmar los nuevos acuerdos como protocolos a los acuerdos antiguos, sin derogar, por tanto, aquellos nada más que en las normas que contravengan a los nuevos. Y segundo, a las complicaciones derivadas de la falta de plazos homogéneos y de carácter obligatorio para la ratificación nacional de los acuerdos, que provocan retrasos en la entrada en vigor de los acuerdos o la entrada parcial en vigor de los mismos sólo para algunos países miembros.
- b) La profusión de instituciones complica el elemento determinante de la aportación del marco institucional al éxito del proceso: la eficacia en la toma de decisiones.
- c) La representación gráfica del SICA es una muestra evidente de la excesiva complejidad del sistema. Los nuevos acuerdos centroamericanos han aumentado el número, ya de por sí elevado, de instituciones del proceso.
- d) La complejidad del sistema institucional y el elevado número de órganos plantea el grave problema de financiación de sus actividades.
- e) En el sistema institucional centroamericano hay un desequilibrio evidente entre el poder "intergubernamental" y el poder

"comunitario" en perjuicio de éste. Las instituciones regionales, que son las que defienden y desarrollan el interés comunitario en el proceso, presentan un alto grado de dispersión y, por tanto, un escaso grado de coordinación.

- f) La Cumbre de Presidentes acapara el poder de decisión en el proceso y en su intensa actividad ha expandido la agenda regional de forma desmesurada.
- g) La SIECA ha perdido protagonismo en el nuevo esquema institucional de la integración centroamericana. Es preciso potenciar su capacidad como órgano ejecutor y propositivo del proceso de integración económica. La acumulación de acuerdos y decisiones puede generar frustración en los agentes sociales y económicos de la región si el proceso no muestra avances significativos; y los avances en la integración económica son particularmente importantes ya que, pese a la necesaria preocupación social que exige la realidad centroamericana, los aspectos económicos de la integración son el elemento dinámico del proceso.

A modo de síntesis y para facilitar la exposición sobre las propuestas de reforma, realizamos a continuación algunos comentarios sobre el papel de cada institución y las propuestas sobre su reforma.

El Parlamento Centroamericano es probablemente la institución más rechazada por la opinión pública que conoce la institución. Es frecuente leer artículos de opinión extremadamente críticos en la prensa centroamericana contra el PARLACÉN. Parecidas acusaciones recibió el Parlamento Europeo en sus primeros momentos. La falta de competencias deslegitima la acción diaria de los parlamentarios cuyo peso político en la región es, además, muy escaso dentro de sus propios partidos políticos. La presencia de los ex presidentes y ex vicepresidentes no ha tenido tampoco los efectos deseados.

Hoy parece evidente que la creación del PARLACÉN en 1987 tuvo un impacto positivo en los acuerdos de paz, pero ha sido muy poco funcional para los objetivos del proceso. La propuesta de reducción del número de parlamentarios adapta el tamaño de la institución a sus posibilidades de trabajo en este momento todavía temprano del proceso de integración.

La creación de la Corte Centroamericana de Justicia es, junto a la del Comité Consultivo, una de las novedades más interesantes del marco institucional creado por el Protocolo de Tegucigalpa. Su presencia po-

dista ofrecer las garantías jurídicas que necesita el proceso. Una de las claves de éxito de la Unión Europea es la existencia de un Tribunal de Justicia respetado y con herramientas para imponer sus decisiones. Es un elemento fundamental del equilibrio institucional que defiende y garantiza los intereses regionales frente al empuje de los intereses nacionales.

El proceso centroamericano tiene su principal debilidad en la indefensión de los intereses regionales y el incumplimiento frecuente de los acuerdos de integración. La Corte tiene una función destacada en la corrección de este obstáculo tradicional en la experiencia centroamericana. Necesita, no obstante, que sus decisiones sean respetadas y acatadas sin las resistencias tan poco fundamentadas con las que los Estados miembro han recibido sus sentencias.

Las propuestas en torno a la Corte han suscitado una fuerte polémica entre sus miembros. La reducción a un magistrado por país no afectaría en condiciones normales a su funcionamiento y concuerda con el objetivo general de la reforma que es la racionalización del aparato institucional. Sin embargo, en las condiciones actuales, en las que no todos los Estados han ratificado el estatuto de la Corte y nombrado magistrado, dejaría a la Corte en un estado provisional de funcionamiento perjudicial para el proceso.

La intención de reducir el carácter permanente de la Corte estableciendo un sistema de retribución por dietas podría introducir problemas en su funcionamiento al no exigir la dedicación exclusiva de los magistrados y afectar a la legitimidad de sus decisiones. La propuesta de derogación de la competencia de intervención interna de la Corte en asuntos no relacionados con los acuerdos de integración es, desde nuestro punto de vista, una decisión afortunada. Esta competencia convierte a la Corte en una Corte Suprema de carácter regional implicada en problemas en clave nacional sin ninguna relación con la integración, y le resta la legitimidad y el reconocimiento que necesita para garantizar el cumplimiento de los acuerdos de integración.

No obstante, la Corte Centroamericana se ha defendido particularmente mal en este debate institucional. Sus argumentos se han remitido más a la lógica de la conspiración y a la retórica de la unidad política centroamericana que a la necesidad indispensable de un órgano que conceda garantía jurídica al proceso y a la conveniencia de concederle los instrumentos necesarios para imponer sus decisiones.

La propuesta de sustituir el Comité Ejecutivo por un Comité de Enlace parece también pertinente. Las funciones del Comité Ejecutivo

que establece el Artículo 24 del Protocolo de Tegucigalpa establecían cierta confusión con las de otras instituciones como la Secretaría General del SICA. Por otra parte, introducían en la coordinación institucional un órgano más cercano a los intereses nacionales que a los de conjuntos. La transformación en Comité de enlace con menos rango, al estilo del COREPER³ de la Unión Europea, mejora el diseño institucional.

Otra de las propuestas que han generado un intenso debate ha sido la de crear una *Secretaría General Unificada* del SICA con sede en San Salvador. Pese a las resistencias lógicas que despierta la propuesta entre los funcionarios ante la necesidad de cambio de residencia, o los razonables temores a un ajuste de plantillas, o la posible pérdida de cuotas de poder y capacidad de influencia; su pertenencia parece evidente.

Una de las grandes debilidades de la integración centroamericana es la dispersión de las instituciones que podrían representar el poder regional. Otra de las claves fundamentales de éxito de la integración europea ha sido la existencia de una Comisión Europea fuerte, compacta y con capacidad de enfrentarse a las intenciones del Consejo Europeo⁴ y de los diversos Consejos de Ministros de la Unión Europea.

La dispersión de las instituciones ha restado toda la capacidad política que esta Secretaría podría tener. Las distintas secretarías especializadas del Sistema han estado funcionando sin coordinación y sin unir los escasos esfuerzos que las instituciones de la integración tienen frente a los gobiernos nacionales. La figura de un Secretario General del Sistema con peso político regional o internacional, rodeado de un equipo reducido de secretarios especializados y funcionando con objetivos comunes, permite pensar en un poder regional fuerte que garantice el cumplimiento y progreso de los acuerdos junto a la Corte y el Parlamento Centroamericano. En un entorno de graves problemas presupuestarios la unificación de aparatos administrativos, infraestructuras y servicios comunes se convierte en una medida indispensable.

Pero sobre lo que las propuestas de reforma no han tomado ninguna medida ha sido la concentración de poder en la *Reunión de Presidentes*. La excesiva dependencia de este órgano hipoteca el desarrollo del proceso cuando, como en la actualidad, los presidentes no muestran interés en su avance. El presidencialismo de la integración centroamericana, tan propio también de los sistemas políticos nacionales, es, sin embargo, perjudicial cuando se trata de crear un equilibrio de intereses e instituciones como el que precisa un modelo de integración. La ventaja de un sistema de decisión presidencialista fue aprovechada, no obs-

tante, cuando los presidentes de Esquipulas se mostraron convencidos de las posibilidades del proceso.

En cualquier caso, el debate sobre las propuestas de reforma institucional está condicionado por la sospecha sobre sus propias motivaciones. Aunque el documento del BID y de la CEPAL está muy bien fundamentado, la oposición a las propuestas tiene que ver también con la interpretación de que las reformas son una excusa para ir desinflando el aparato institucional y con él algunos aspectos del proceso. La lógica del informe parece desmentirlo, pero la evolución de la integración centroamericana tras 1997 plantea la duda de si las sospechas han sido o no infundadas.

"...el proceso de integración requiere períodos de acomodación, para momentos de enfoque integrador y momentos de pesimismo, en un camino siempre abierto. Allí radica su gran fuerza creadora.

El saldo final, en la experiencia europea de cuatro décadas y en la del Mercosur en los noventa, es claramente positivo".

Felipe González, ex Presidente del Gobierno español
Diario El País, 2-8-1999

LOS TRES DILEMAS DE LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA

Tampoco los aspectos económicos del proceso ofrecen novedades que animen al optimismo. La evolución de los acuerdos económicos generó interesantes expectativas al principio de la década sobre las posibilidades que ofrecía la interrelación de las economías centroamericanas. Sin embargo, aunque hay sucesos positivos que luego comentaremos, la integración económica sigue presa de los que podríamos denominar los dilemas de la integración económica.

Dilema 1: El comercio intrarregional no es suficiente para justificar las ventajas de los acuerdos regionales, pero el incumplimiento de éstos impide su crecimiento.

Sigue vigente en la región el arancel externo común con un piso arancelario del 0 por ciento y un techo del 15 por ciento⁵ y el régimen de libre comercio intraregional, pero las transgresiones a los acuerdos arancelarios siguen siendo una constante. Los gobiernos centroamericanos han repetido en los últimos años decisiones de modificación unilateral de los aranceles frente a terceros países. El Salvador y Guatemala en 1996 y Nicaragua⁶ con su ley de julio de 1997 sobre la reforma tributaria decidieron unilateralmente modificar su piso o techo arancelario, vulnerando así los acuerdos regionales. Este tipo de medidas obliga a convocar a

los órganos de la integración para convencer al país infractor de la necesidad de retirar la medida o para que el bloque de países modifique las tarifas arancelarias regionales como ocurrió con la modificación salvadoreña que provocó el cambio a la nueva estructura desde la anterior (20-1 por ciento).

Tramas del Sistema arancelario centroamericano

Materias primas, bienes intermedios y bienes de capital no producidos en la región	0 por ciento
	5 por ciento
Materias primas producidas en la región	
Bienes intermedios y bienes de capital producidos en la región	10 por ciento
	15 por ciento
Bienes finales	

Más recientemente, el conflicto entre Honduras y Nicaragua sirvió de excusa para una nueva alteración de los acuerdos regionales cuando Nicaragua impuso a las importaciones procedentes de Honduras un arancel extraordinario del 35 por ciento. Los conflictos en torno a los obstáculos no arancelarios siguen siendo frecuentes y constituyen el principal de los problemas para el perfeccionamiento de la zona de libre comercio.

Los gobiernos centroamericanos no parecen tener clara una de las reglas básicas de un proceso de integración regional cuyo incumplimiento hipoteca especialmente las posibilidades de éxito de los acuerdos económicos. *Integración significa cesión de soberanía a instancias comunes para beneficiarse de los esfuerzos conjuntos.* Aunque en alguna parcela determinada cada Estado Miembro se sentirá perjudicado, el balance de todos esos esfuerzos y decisiones comunes debe ser positivo para todos ellos.

Los acuerdos para el perfeccionamiento del libre comercio intraregional y para el establecimiento de la unión aduanera ofrecen posibilidades de desarrollo importantes para los países centroamericanos. El incremento de las relaciones comerciales intraregionales en un entorno de libre comercio intraregional podría aumentar la eficacia del uso de recursos y en los sistemas de coste en algunos sectores económicos de la región. Pero aunque los incrementos de eficacia no fuesen sufi-

cientes (en términos de creación y desviación de comercio), conviene analizar con precisión y comparar el contenido del comercio intrarregional y extrarregional para determinar cuáles son las aportaciones a la articulación sectorial y a las transformaciones productivas de las economías centroamericanas. Hablamos, evidentemente, de los efectos dinámicos de la integración.

La evolución a lo largo de los años noventa del porcentaje de exportaciones e importaciones intrarregionales sobre el total, muestra, usando las estadísticas de la SIECA, algunas tendencias claras en el comercio intrarregional.

En síntesis son las siguientes:

1. El nivel global de las exportaciones intrarregionales supera el 20 por ciento del total. El porcentaje supera la cifra del 40 por ciento en el caso de El Salvador y del 25-30 por ciento para el caso de Guatemala, lo que les convierte en países especialmente interesados en los acuerdos regionales. El porcentaje es inferior a la media regional para Nicaragua, Honduras y Costa Rica.
2. El porcentaje global de importaciones intrarregionales oscila entre el 10-15 por ciento a lo largo de la década. Nicaragua presta menos atención de la debida a los acuerdos comerciales de la integración si atendemos a que es el país con un porcentaje más alto superando siempre el 20 por ciento. El porcentaje de El Salvador ronda el 15 por ciento y Costa Rica es el país con porcentaje más bajo con poco más del 5 por ciento.
3. Guatemala y El Salvador acumulan más del 60 por ciento de las exportaciones intrarregionales con un 35 y 25 por ciento respectiva y aproximadamente. Honduras y Nicaragua representan sólo algo más del 15 por ciento.
4. Guatemala y Costa Rica son los únicos países con un saldo positivo en las relaciones comerciales intrarregionales durante la década. El Salvador se acerca al saldo cero y Nicaragua y Honduras tiene un constante y creciente saldo negativo.

De todas éstas se puede deducir inicialmente que El Salvador y Guatemala son los países con mayor interés en el progreso de los acuerdos centroamericanos, pero que Costa Rica podría obtener resultados comerciales interesantes para algunos de sus sectores productivos si apostara algo más por la integración regional. Se mantiene también un problema clásico en la integración centroamericana que es la escasa partici-

pación y saldo claramente negativo de los países más pobres de la región, Honduras y Nicaragua.

El análisis de los flujos comerciales intrarregionales y su comparación con los extrarregionales ofrece una importante información en la que trabajan algunas instituciones de la región como la CEPAL. Su análisis exhaustivo es una de las tareas pendientes por instituciones, centros de investigación y universidades en la región. Sus resultados proporcionarán, con seguridad, argumentos definitivos para resolver algunos de los dilemas de la integración.

No obstante, la integración centroamericana no se ha dado la oportunidad de comprobar las potencialidades del proceso para su desarrollo. Según diversos autores o según la experiencia europea, niveles de comercio intrarregional en torno al 40 por ciento permitirían explotar todas las ventajas y transformaciones generadas por la unión aduanera.

Si los gobiernos de la región no permiten con los incumplimientos unilaterales o mediante el uso constante de obstáculos arancelarios el desarrollo del comercio intrarregional, es muy difícil exigirle al proceso que ofrezca resultados.

Dilema 2: La irrupción del ALCA frenó el avance de los acuerdos de integración centroamericanos que se ha supeditado a las negociaciones del ALCA.

La oferta hemisférica de libre comercio de Estados Unidos de América a los países latinoamericanos en la Cumbre de Miami de diciembre de 1994 vino a trastocar la marcha del proceso centroamericano. Conviene saber que los países centroamericanos concentran sus relaciones comerciales en el continente americano pero especialmente en el mercado estadounidense. Si analizamos los principales destinos de las exportaciones de la región en la primera mitad de los años noventa, según los datos obtenidos en la página web de la SIECA en Internet, las cifras no ofrecen dudas sobre la importancia de las relaciones comerciales de Centroamérica con los Estados Unidos. Las características de las relaciones comerciales de Centroamérica con Estados Unidos explican la influencia de cualquier propuesta de negociación comercial que provenga de dicho país. Pero aunque las relaciones comerciales no tuvieran la importancia relativa que hemos señalado, podríamos recurrir como explicación a factores políticos o culturales o a los miles de centroamericanos que viven en Estados Unidos.

Sin embargo, parece evidente que a Centroamérica no le interesa incorporarse de forma inmediata ni al NAFTA ni a un hipotético ALCA.

La estrategia más conveniente sería la de establecer acuerdos preferenciales con esos bloques que les permitan acceder con mayor libertad y mejores posibilidades a sus mercados; aunque siempre reservándose, a partir del criterio de su menor desarrollo relativo, el uso de determinados instrumentos de protección para salvaguardar las posibilidades de desarrollo regional. Se trata, por tanto, de establecer acuerdos asimétricos y preferenciales, lo que no parece sencillo en las condiciones políticas actuales en Estados Unidos.

La integración podría tener efectos positivos al respecto por un doble motivo. En primer lugar, al reducir la dependencia del mercado estadounidense y diversificar las opciones comerciales de la región. En segundo lugar, porque potenciaría la formación de equipos negociadores más sólidos y, sobre todo, porque un mercado centroamericano unido presenta argumentos más atractivos en una posible negociación comercial. Otro de los llamados efectos dinámicos de la integración que mencionábamos anteriormente.

Esta posibilidad exige el abandono de *estrategias unilaterales de negociación comercial* si éstas presentan incompatibilidades con las negociaciones multilaterales o con los acuerdos centroamericanos. La indecisión de algunos gobiernos centroamericanos sobre la integración ha dado lugar a negociaciones unilaterales que han provocado incumplimientos de los acuerdos y, sobre todo, una cierta pérdida de legitimidad ante la opinión pública regional e internacional. El abandono de estrategias de negociación unilateral forma parte de la definición de las posturas que exige el proyecto regional.

Al respecto, la SIECA⁷ establece la siguiente distinción entre los distintos tipos de negociación para explicar el estado de las negociaciones comerciales en marcha:

Negociaciones coordinadas. Los países se intercambian información mutua al inicio de las negociaciones, para ver dónde hay coincidencias o divergencias, y en qué se pueden ver afectados los intereses de socios del MCCA. Cada país conduce su negociación individualmente; la reciprocidad es individual, pero previamente consultada con los socios del MCCA para evitar daños. Información mutua y transparencia en el curso de las negociaciones. Son negociaciones coordinadas las del ALCA o la Organización Mundial de Comercio (OMC); las de México, Colombia y Venezuela.

Negociaciones convergentes. Los países convienen ciertos principios y parámetros que van a gobernar sus negociaciones. Asimismo se define

el carácter y monto de la reciprocidad, de manera que en esta materia todos converjan en lo mismo; cada país conduce su negociación individualmente, conforme al ritmo que le determinen sus propias necesidades. Información mutua y transparencia en el curso de las negociaciones. La única negociación convergente sería según la SIECA, las desarrolladas con México por Costa Rica, por una parte; Nicaragua por otra; y Honduras, El Salvador y Guatemala por otra.

Negociaciones conjuntas. Los países acuerdan establecer negociaciones con un tercero, definen lo que pretenden y lo que están dispuestos a dar a cambio a título de reciprocidad conjunta. Asimismo, acuerdan la estrategia a seguir y la manera cómo se distribuirán las responsabilidades de negociación. Los países conducen las negociaciones conjuntamente, como países miembro del Mercado Común Centroamericano. Si bien esta modalidad las negociaciones con la Unión Europea, con Estados Unidos, Panamá, CARICOM, República Dominicana, Mercosur y Chile.

Las propias definiciones de la SIECA ponen en evidencia la necesidad de explicar aquello que encierra más en un esquema de unión aduanera. Todo lo que no sea negociaciones comerciales conjuntas afecta irremediablemente a los acuerdos regionales e introduce una dosis de inseguridad que frena de forma notable la concepción interna y externa de la zona como una región homogénea. Se pierden así entre la confusión de las negociaciones, los atractivos de la región unida para la inversión extranjera.

Finalmente, es cierto que no hay incompatibilidad entre la integración centroamericana y la opción de incorporarse de alguna forma a la NAFTA o al ALCA. Los países centroamericanos pueden crear una unión aduanera entre ellos y formar simultáneamente una zona de libre comercio con los países norteamericanos. Incluso, y dada la dependencia comercial con Estados Unidos, los últimos trabajos de la CEPAL plantean la integración centroamericana como una plataforma para preparar las negociaciones de adhesión al ALCA.

Sin embargo, esta simultaneidad puede plantear problemas y algunos de ellos son ya perceptibles en el entorno centroamericano. Existen incompatibilidades evidentes en la negociación simultánea de los dos esquemas de integración.

Dilema 3: La región ha optado por una estrategia de desarrollo que no coincide con el modelo subyacente en los acuerdos de integración de los noventa.

¿Cuál es la estrategia de desarrollo por la que ha optado la región? ¿Qué aporta el modelo de integración a esa estrategia?

Los modelos de integración del esquema centroamericano y del NAFTA están basados en fundamentos teóricos diferentes. El modelo neoliberal que fomenta el NAFTA o el ALCA no reconoce los beneficios que puede generar una unión aduanera, considera los tratamientos preferenciales entre socios regionales como obstáculos al libre comercio y es reacio tanto a la creación de marcos institucionales de carácter regional como al establecimiento de políticas comunes. Promueve la apertura global de la economía por encima de planteamientos que introduzcan gradualidad y selectividad en el proceso.

La integración regional en Centroamérica es un instrumento de desarrollo que podría tener un considerable potencial para la transformación estructural de las economías y sociedades de la región. La evolución histórica y reciente de la integración centroamericana está fundamenteada en concepciones cercanas al estructuralismo y al neoestructuralismo. El NAFTA y el ALCA promueven una estrategia de desarrollo económico basada en el tradicional modelo exportador que no resuelve los problemas estructurales de las economías centroamericanas, como se puede apreciar haciendo un recorrido por la historia centroamericana del siglo XX.

El dilema entre uno y otro modelo fundamenta los vaivenes de la integración regional en los años noventa y la falta de definición del proceso. Las políticas que se derivarían de la aplicación de los Tratados firmados al comienzo de la década no son del todo compatibles con las prioridades de la política económica actual. Es este el principal de los dilemas de la integración regional en Centroamérica.

A la luz de este conflicto de fines, cabe pensar si los avances que se dieron en el proceso durante los primeros años de los noventa eran fruto del acuerdo de gobiernos y sociedad o si el proceso avanzó sólo hasta donde la estrategia neoliberal era compatible con el esfuerzo integrador; o si los acuerdos de integración han tenido el fin primordial de facilitar la liberalización comercial en el área para eliminar obstáculos y adelantar trabajo a las negociaciones del ALCA o las que se realizan hoy en el marco de la OMC.¹³

Es nuestra opinión que, incluso en el ámbito de la llamada globalización, la opción por el libre comercio perpetúa los defectos del modelo agroexportador en Centroamérica. La opción por la integración regional ofrece probablemente resultados menos vistosos a corto plazo pero contribuye con

mayor eficacia a la eliminación de los obstáculos que hipotecan el desarrollo de la región y que limitan los progresos en la lucha contra la pobreza.

Situando este objetivo como el eje de la estrategia de desarrollo regional, los mecanismos de la integración ofrecen respuestas de interés a través, por ejemplo, de la definición de políticas comunes de desarrollo de infraestructuras, de integración social,⁹ o de política agraria.

Por otra parte, las posibilidades del desarrollo de políticas comunes de cohesión regional no están exclusivamente limitadas a la cooperación internacional. La presencia y situación del Banco Centroamericano de Integración Regional permite pensar en una política de cohesión regional en el proceso que resuelva, entre otras cosas, el problema del mal reparto de los potenciales beneficios de la integración.

LAS PERSPECTIVAS DEL PROCESO

Como señala el propio título de este trabajo, las perspectivas a corto plazo de la integración centroamericana están lejos de ser alentadoras. El proceso ha sufrido un notable parón desde 1998.

No es posible que el proceso avance si los Presidentes tienen más interés en sus reuniones con Michael Porter que en los asuntos pendientes del proceso de integración. No sería una gran exageración afirmar que los presidentes se han reunido para hablar de la región en los últimos dos años más veces con Michael Porter que entre ellos mismos. Es muy significativo que desde la XIX Cumbre de Panamá de 1997 donde se discutió la reforma institucional, no se había vuelto a celebrar una cumbre ordinaria hasta que el Mitch irrumpió en la región y provocó algunas reuniones ordinarias y la XX Cumbre de Guatemala centrada en la prevención de desastres.

Es también significativo el interés de los presidentes por las propuestas de Michael Porter que algunos han llamado de integración. No cabe duda que dichas propuestas son de gran interés pero difícilmente se pueden llamar de integración en el sentido que hemos venido analizando.

El sugestivo informe sobre el Estado de la región en desarrollo humano sostenible¹⁰ presentaba una síntesis de las propuestas de desarrollo regional de Porter y el INCAE. Las políticas sugeridas son irreprochables pero no parecen tener el impulso transformador que exige la región. Aunque es seguro que los autores no lo han olvidado, entre sus fines se menciona la mayor productividad y la libre inversión y comercio regional y no se menciona expresamente la lucha contra la pobreza.

La propuesta de INCAE para Centroamérica

Fines	Mayor productividad		Libre inversión y comercio regional		
Medios	Políticas de comercio y competencia.	Incentivos a la inversión productiva.	Infraestructura regional.	Regulación.	Gobernabilidad regional.
Fase 1	Eliminar barreras al comercio y a la inversión. Aumentar la competencia.	Aumento de la seguridad personal. Protección básica al inversionista. Acuerdos en directrices para la promoción de inversiones extranjeras.	Mejorar infraestructura regional de transporte. Actualizar comunicaciones.	Establecer estándares ambientales mínimos. Simplificar regulación y trámites fronterizos.	Establecer instituciones reguladoras.
Fase 2		Coordinación macroeconómica.	Mejorar la educación superior. Integración de mercados financieros. Crear red energética eficiente. Expander acceso a la información.		

Fuente: Proyecto Estado de la Nación (1999), p. 131.

En cualquier caso es un planteamiento sugestivo que ofrece una cierta alternativa frente a los acuerdos de integración de principios de los noventa y su estrategia subyacente de desarrollo regional. La alternativa supera los planteamientos basados en el libre comercio y la liberalización y ajuste tan frecuentes en la región y añaden algunas propuestas relacionadas con infraestructuras y la gobernabilidad y otros aspectos.

Si los gobiernos centroamericanos no terminan de definirse claramente por el desarrollo de los acuerdos de integración, deberían valorar

la oportunidad de no perder más tiempo y recursos en la integración y sus instituciones, bajar el perfil del proceso a su mínima expresión y desarrollar propuestas como las de INCAE.

No obstante, y buscando buenas noticias en el proceso se podrían señalar como factores positivos en los dos últimos años la participación de la sociedad civil en la discusión sobre la reforma institucional, las negociaciones entre Guatemala y El Salvador para el establecimiento de una unión aduanera a dos o las experiencias de integración empresarial cada vez más presentes en la región.

El citado Informe 1999 sobre el Estado de la Región dedica su tercera parte bajo el título de *Los nuevos esfuerzos de integración regional* a elementos como los escasos avances de la reforma institucional y las novedades del proceso en los noventa; los sectores considerados dinámicos de la integración regional; los esfuerzos de la sociedad civil para incorporarse al proceso; los esfuerzos de las poblaciones y las migraciones dentro de la región o a los esfuerzos empresariales para la integración.

Aunque muchas de esas facetas muestran cambios positivos por la intensificación de las relaciones económicas entre los países de la región, su desarrollo debe muy poco a los mecanismos de la integración. La apertura de las economías centroamericanas es un fenómeno positivo e inevitable a estas alturas del siglo pero no significa necesariamente integración.

Es en este sentido que el Informe sobre el Estado de la Región peca de cierto optimismo al considerar esfuerzos integradores a la intensificación de las interrelaciones económicas de la región por muy positivas que éstas sean. Y quizás transmite la impresión de que la sociedad civil centroamericana ha reforzado intensamente sus nexos recientemente cuando la creación de redes se ha producido más en décadas anteriores y en la primera mitad de la década que en los últimos años.

El esfuerzo que sí se ha visto favorecido por los mecanismos de integración regional es la intensificación de las interrelaciones empresariales en la región. El efecto de la globalización y la apertura en los mercados centroamericanos se ha combinado con los acuerdos comerciales centroamericanos dando como resultado lo que el Informe sobre el Estado de la Región llama los esfuerzos microeconómicos¹¹ en sectores como los siguientes: producción agropecuaria (compra de tierras y comercialización en granos básicos, compras de ingenios azucareros, etc.); sectores agroindustriales (cerveceras, refrescos, avícola); sectores industriales (cemento, construcción); cadenas de comercialización; líneas

aéreas; sistemas financieros; la integración bursátil; sectores de servicios (cadenas hoteleras como Camino Real, Princess), y otros servicios turísticos o las inversiones regionales en medios de comunicación.

Sin embargo, estos esfuerzos microeconómicos ni toman su fuerza de los acuerdos de integración ni están enfocados hacia el cumplimiento de las estrategias de desarrollo que señalan los tratados centroamericanos. Hay una zona de confluencia entre los objetivos de las estrategias de integración regional avanzada y las estrategias de libre comercio. Es en esa zona de confluencia donde sí se han producido avances en la integración regional como la reducción de aranceles, la centroamericanización de algunas empresas y actividades económicas de la región o la negociación de acuerdos sobre todos aquellos aspectos que están en la agenda de la OMC y su Ronda del Milenio (liberalización de servicios, propiedad intelectual, etc.).

Todo ello no nos permite, por tanto, concluir que la integración centroamericana siga dando pasos adelante. Los gobiernos y sociedades centroamericanas siguen sin conceder la oportunidad de que el proceso de integración muestre su potencial transformador al servicio de una estrategia de desarrollo centrada en el crecimiento económico, el desarrollo humano y la reducción de la pobreza. La voluntad política de los gobiernos para avanzar en el proceso es en la actualidad el principal obstáculo que encuentra el desarrollo de los acuerdos regionales. La presión política de la sociedad civil es determinante en este escenario para forzar la reflexión sobre las virtudes de estos acuerdos.

NOTAS

1. Inicialmente planteado por J. E. Meade en *The Theory of Customs Unions* (1955), y desarrollado y universalizado por R. G. Lipsey y K. Lancaster en su obra *The General Theory of the Second-best*. Sostiene que si no se cumplen todas las condiciones del óptimo partitario, puede haber un conjunto de segundas opciones que, no cumpliendo gran parte de ellas, representen la maximización del bienestar alcanzable.
2. Ver Cañete y Rojero (1998).

3. Comité de Representantes Permanentes del Consejo de Ministros de la Unión Europea, formado por funcionarios representantes de los gobiernos de los Estados Miembro.
4. Formados por los Jefes de Estado y de gobierno de los Estados Miembro.
5. Cada país tiene un calendario de desgravación arancelaria para adaptar a mediano plazo sus aranceles a los tramos que recoge el cuadro. El cumplimiento del calendario se ve frecuentemente afectado por las decisiones unilaterales de los Estados Miembro.
6. Nicaragua modificó unilateralmente su sistema arancelario frente a terceros y decidió reducir su techo arancelario al 10 por ciento.
7. Ver página web de la SIECA (www.sieca.org).
8. La agenda de todas las negociaciones comerciales de la región coincide en un alto porcentaje con los contenidos de las negociaciones que promueve la OMC. La lógica de la integración regional tiene poco espacio en esas negociaciones.
9. El Tratado de la Integración Social de 1995 ofrece un marco sugerente y de gran interés para la definición de políticas sociales y de lucha contra la pobreza que podrían beneficiarse de una gestión parcialmente común de la cooperación internacional. Su desarrollo sería, sin duda alguna, un estímulo para la atracción de nuevos fondos y agentes de cooperación internacional.
10. El proyecto Estado de la Nación es un proyecto financiado y apoyado por el programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Unión Europea. Este informe es la principal y casi única perspectiva regional de lo acontecido en Centroamérica que se ha realizado en los últimos años. Su publicación anual sería una notable aportación para la integración regional.
11. Ver Proyecto Estado de la Nación (1999), capítulo 12, pp. 327-342.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Caldentey del Pozo, Pedro y Romero Rodríguez, José Juan (1998). "Integración: agenda abierta con un dilema pendiente", revista *Envío* no. 193, abril de 1998, pp. 34-45.
- Caldentey del Pozo, Pedro (1997). *El desarrollo económico de Centroamérica en el marco de la integración regional*. Tesis doctoral. Facultad de Ciencias económicas y Empresariales (ETEA) de la Universidad de Córdoba (España), 659 pp.
- Guerra-Borges, Alfredo (1998). "Reflexiones críticas y propositivas sobre regionalismo abierto en América Latina", *Pensamiento Propio* no. 8, octubre-diciembre 1998, pp. 17-34.
- Proyecto Estado de la Nación (1999). *Informe 1999 sobre el Estudio de la región en desarrollo humano sostenible*. Ed. Proyecto Estado de la Nación, San José de Costa Rica, 464 pp.
- Secretaría General SICA (1999). *El libro de Centroamérica*.
- SIECA (1993). *La integración centroamericana. Algunos principios y conceptos*. SIECA. Guatemala, 17 pp.
- Serbin, Andrés (1998). "La integración en el Gran Caribe", *Pensamiento Propio*, no. 6, enero-abril 1998, pp. 49-66.



Etapas, procesos y retos de la diplomacia informal:

Quince años del Grupo de Río

Socorro Ramírez

La concertación política —es decir, el mecanismo mediante el cual dos o más gobiernos actúan en el terreno estatal de manera conjunta frente a otros actores individuales o colectivos, por lo general en asuntos diplomáticos y con fines preferencialmente políticos¹— y el Grupo de Río, como un ejemplo de este tipo de mecanismo, no han sido un eje significativo de la investigación o del debate académico latinoamericano y caribeño. Esto se explica, tal vez, por el reciente desarrollo de los centros de estudios internacionales, por la naturaleza predominantemente retórica y ambigua de la concertación que hace que a veces sea más fácil notar su ausencia que su alcance, pero también por el cambio de orientación que ha ido tomando el Grupo. Con todo, existen, además de las propias memorias del Grupo, algunos análisis que han hecho diversos académicos, especialmente cuando un país u otro asume la secretaría *pro tempore* y que bien vale la pena retomar para estimular un debate al respecto. Este se hace más necesario con el reciente ingreso de los países centroamericanos y de República Dominicana, que amplía el Grupo a casi toda la región, como lo muestra el Cuadro 1. La Coordinadora Re-

gional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES) que actúa como red académica del Gran Caribe, es el marco adecuado para plantear esta discusión sobre el sentido y alcance del Grupo de Río así como sobre los retos que a comienzos del siglo XXI se le plantean a la concertación política para acompañar la integración regional.

Cuadro 1: Miembros del Grupo de Río 1986-2001

Fundadores 1986 Grupo de los Ocho, o de Lima, luego Grupo de Río	Grupo Contadora	1. México 2. Venezuela 3. Panamá 4. Colombia
	Grupo de apoyo a Contadora	5. Brasil 6. Argentina 7. Uruguay 8. Perú
Invitación a participar 1990	Vecinos sudamericanos	9. Chile 10. Ecuador 11. Bolivia
Vinculación 1991	Delegado regional	12. Paraguay 13. Caribe Insular 14. Centroamérica
Aprobación de ingreso 1999	Ingreso individual de cada país y de una de las islas caribeñas	14. Costa Rica 15. Nicaragua 16. El Salvador 17. Guatemala 18. Honduras 19. Rep. Dominicana
Vinculación 2000		

Con el fin de contribuir a esa discusión, ante todo, propongo una periodización de los quince años que en 2001 completa el Grupo de Río; luego, intento hacer un cierto balance de su desarrollo y resultados tanto en su carácter de ámbito de concertación latinoamericana y caribeña como en sus relaciones con otras regiones o países; finalmente, planteo algunos de los retos que hoy tiene el Grupo.

1. ETAPAS DE UN CAMINO CONTRADICTORIO

Cuatro etapas,² con fines analíticos, pueden ser identificadas en los quince años del Grupo de Río. Aunque en una etapa pueden encontrarse elementos comunes con las otras, en buena medida, cada una de ellas corresponde a momentos de cambio al interior del Grupo presionados por el contexto internacional y hemisférico, pero también impulsados por factores internos.

sados por los países que —como puede observarse en el Cuadro 2— han ido asumiendo una especie de presidencia del Grupo a través de la secretaría *pro tempore* que anualmente se rota. En aras del debate y para tipificar las cuatro etapas las he denominado de la siguiente manera: (a) los intentos de unidad ante las crisis (1986-1990); (b) la globalización más importante que la regionalización (1990-1994); (c) lo hemisférico a costa de la integración regional (1994-1999); (d) los intentos de rehacer el Grupo y su papel (2000 ...).

Cuadro 2: Etapas y cumbres presidenciales y de Grupo de Río, 1986-2001

Etapas	Cumbre-Lugar	Fecha
Fundación	Río de Janeiro (Brasil)	6 y 7 de diciembre de 1986
I. Unidad ante la crisis	1. Acapulco (Méjico)	29 de noviembre de 1987
	2. Punto del Este (Uruguay)	29 de octubre de 1988
	3. Ica (Perú)	11 y 12 octubre de 1989
II. Globalización por encima de regionalización	4. Caracas (Venezuela)	11 y 12 octubre de 1990
	5. Cartagena (Colombia)	2 y 3 de diciembre de 1991
	6. Buenos Aires (Argentina)	1 y 2 de diciembre de 1992
III. Hemisférico a costa de Integración	7. Santiago (Chile)	15 de octubre de 1993
	8. Río de Janeiro (Brasil)	10 de septiembre de 1994
	9. Quito (Ecuador)	4 y 5 de septiembre de 1995
	10. Cochabamba (Bolivia)	4 de septiembre de 1996
	11. Asunción (Paraguay)	23 y 24 de agosto de 1997
	12. Panamá (Panamá)	4 y 5 de sept. de 1998
IV. Intentos de rehacer el Grupo y su papel	13. Veracruz (Méjico)	19 de marzo de 1999
	14. Cartagena (Colombia)	15 y 16 de junio de 2000
	15. Santiago (Chile)	17 y 18 de agosto de 2001

a) Los intentos de unidad ante las crisis: 1986-1990

Ampliar y sistematizar la cooperación política entre los gobiernos, examinar las cuestiones de carácter internacional para la concertación de posiciones comunes y plantear soluciones propias frente a estos problemas fueron los objetivos acordados en el momento de conformación del Grupo y consignados en la Declaración de Río, firmada en diciembre de 1986.

En esta primera etapa, la de unidad ante la crisis, se perciben las herencias del origen del Grupo de Río que hicieron parte de la llamada “nueva política exterior” latinoamericana y caribeña. De hecho el Grupo comienza como una forma de unidad que toma distancia con la alineación casi completa con Estados Unidos que la mayoría de la región había tenido en la primera parte de la Guerra fría. Este amarre de la política exterior de los países latinoamericanos y caribeños al marco estratégico norteamericano había llevado a que sus vínculos con el mundo y su actuación internacional pasaran en buena medida vía Washington y estuvieran supeditados a los dictados geopolíticos del país del norte. Sin embargo, desde los años setenta —a la par con el surgimiento de otros polos de poder económico como la Comunidad Europea de aquél entonces, el Japón y posteriormente los dragones del sudeste asiático— las economías latinoamericanas y caribeñas experimentaron un cierto crecimiento, sus empresas y Estados comenzaron a diversificar sus relaciones con el mundo y a reivindicar una mayor autonomía frente a Estados Unidos.

Eco de esa nueva política exterior más independiente fue, en la década de los ochenta, el Grupo de Contadora que al unificarse con su Grupo de Apoyo o Grupo de Lima, como también se lo conoció, dio origen al Grupo de los Ocho, pronto llamado Grupo de Río (cuadro 1). Este, como sus antecesores, surgió para hacerle frente como región a la reactivación de la Guerra fría y su traslado a Centroamérica y el Caribe y recogió los éxitos de los esfuerzos regionales en favor de una solución pacífica de la crisis centroamericana, de la defensa de la no-intervención y la libre determinación. De ahí que en su origen se encuentre un tono divergente con Estados Unidos, crítico de la Organización de Estados Americanos (OEA) y a favor de foros latinoamericanos y caribeños. De ahí también que las declaraciones de las tres primeras cumbres del Grupo de Río insistieran en el propósito de fortalecer y sistematizar la concertación política mediante consultas regulares sobre temas que interesaban a la región en el contexto de una creciente unidad latinoamericana que para entonces parecía avanzar.

Ahora bien, no todo es euforia en el arranque del Grupo de Río. Este también surge en momentos de la crisis de la deuda externa y hereda los efectos de la incapacidad regional para conformar un cartel de deudores o siquiera unificar posiciones en torno al encarecimiento de sus intereses. Por el contrario, se impusieron las soluciones individuales y las negociaciones bilaterales de cada país con sus acreedores. Esta pri-

mera etapa se corresponde, además, con una época de crisis económica y de precariedad del proceso de integración económica regional. Todo esto limita los alcances del Grupo de Río para hacerle frente a estos problemas comunes de la región que comenzaban a estrechar de nuevo los ya limitados márgenes de autonomía. Lo paradójico es que, como señala Allan Wagner,³ en esos momentos se produjo la más intensa concertación política latinoamericana, si se la mira por el surgimiento de agrupaciones o de reuniones sin Estados Unidos y por la cantidad de sus acuerdos y pronunciamientos en nombre de la región.

b) *La globalización más importante que la regionalización: 1990-1994*

La segunda etapa, de euforia ante la globalización, muy ligada con los acelerados cambios internacionales del momento, se inaugura a partir de la cuarta cumbre realizada en Caracas en 1990. El giro puede ser observado en al menos tres hechos: la ampliación del Grupo al tiempo que se da su desdibujamiento de asuntos regionales; los cambios en sus planteamientos que corresponden al ritmo de las transformaciones mundiales en curso; el énfasis en el papel de interlocutor extraregional.

Esta etapa corresponde a la aprobación del ingreso de Chile y Ecuador y la invitación formulada a Bolivia y Paraguay, así como a un representante de Centroamérica y a otro del Caribe insular para su incorporación al Grupo de Río con el fin de darle un carácter más regional. A la par con el ingreso de nuevos miembros, el Grupo aunque hace muchos pronunciamientos sobre asuntos clave de la región como la integración o la democracia, en la práctica los deja de lado. Así, a pesar de muchos comunicados sobre “la necesidad de buscar el desarrollo a través de una mayor autonomía en la acción, apoyada en la concertación política y en la integración regional”, a su interior no se debate el nuevo sentido que en ese momento va cobrando la integración, el cambio de los principios y paradigmas integracionistas que contemplaban las declaraciones iniciales del Grupo y el paso hacia el “regionalismo abierto”.

En cuanto al cambio de los planteamientos del Grupo, el fin de la confrontación bipolar a comienzos de los noventa trajo consigo, inicialmente, una euforia que pareció renovar alicientes y propósitos del Grupo de Río. Como lo señala Wagner “el rasgo principal (de esta época) viene a ser la ausencia de un análisis del entorno internacional pues se asumen como un supuesto positivo los cambios que están ocurriendo en el mundo. Aquí podemos encontrar el inicio de una inflexión en el discurrir del Gru-

po de Río; en esa perspectiva optimista de la evolución de las relaciones internacionales, las preocupaciones de América Latina se centran en las reformas económicas internas, en su inserción en un mundo crecientemente competitivo. En este periodo los países de la región llevan a cabo severas políticas de ajuste económico y se produce el cambio de los paradigmas en materia de conducción económica y, por consiguiente, de sus percepciones del fenómeno internacional. La apertura económica de los países da lugar asimismo, a una reactivación de la integración regional, particularmente en el plano comercial. De esta forma se empieza a producir una desviación y diversificación temática en el Grupo de Río, al abarcar temas que tienen que ver con el desarrollo, pero no desde una perspectiva que busque "soluciones propias" a los desafíos, sino desde una visión muy vinculada a la búsqueda pragmática de una inserción competitiva en el proceso de globalización de la economía mundial, con escasa reflexión respecto al paradigma que lo orienta, a la adhesión a un concepto de asociación económica hemisférica y a una menor proclividad a la concertación de posiciones a nivel regional."⁴

En esta etapa y de manera coherente con el cambio del eje de sus pronunciamientos comienza el predominio del interés global, que es asumido como un espacio natural al que se subordinan los intereses regionales. La globalización aparece como más importante que la regionalización. Durante estos años el énfasis del Grupo se desplaza, en alguna medida, de la concertación a su interior hacia la interlocución extraregional. De hecho, el pronunciamiento más destacado que se hace en Caracas es el respaldo a la Iniciativa de las Américas presentada por el presidente George Bush y arranca la interlocución con la preparación de la Cumbre de las Américas convocada por Estados Unidos. Se institucionaliza, en 1992, con la Unión Europea (UE) con quien se organiza un diálogo anual sobre las relaciones birregionales y temas globales. Esta interlocución también se inicia en 1990 con China y luego con Rusia.

c) Lo hemisférico a costa de la concertación e integración regional: 1994-1999

En la tercera etapa, el Grupo de Río sufre un ajuste derivado de cuatro hechos: el inicio del proceso de construcción del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), la tensión entre los dos posibles polos de su construcción, el desdibujamiento del Grupo de Río en su capacidad de incidencia sobre problemas clave de la región, y la individualización de las políticas de sus Estados miembros.

La primera Cumbre de las Américas realizada en Miami en diciembre de 1994, inicia el giro que luego consagra la segunda cumbre en Chile en 1998, de la unidad regional hacia un proyecto individual con Estados Unidos a través del mercado que le da el mayor peso a lo hemisférico por sobre la integración regional. Así, en esta etapa, al mismo tiempo que el Grupo concertá algunas posiciones para las cumbres de las Américas primero bajo la secretaría *pro tempore* que para entonces ejercía Brasil y luego bajo el liderazgo de Chile sede de la segunda cumbre, los países de América Latina y el Caribe no se coordinan entre sí para el adelanto posterior de las negociaciones hacia el establecimiento en el 2005 del libre comercio hemisférico. Tampoco la concertación política acompaña lo que ocurre en las subregiones de la integración ni en una posible armonización de dichos acuerdos regionales como espacios de negociación hacia la conformación del ALCA. Y la escasa consulta política que el Grupo realiza lo va volviendo intrascendente en la búsqueda de salidas frente a problemas centrales latinoamericanos y caribeños.

Así, aunque el Grupo hace algunas alusiones a las prácticas comerciales unilaterales violatorias del derecho internacional, como la ley estadounidense Helms Burton contra Cuba, no ejerce un necesario contrapeso a la forma de ejercicio del poder por parte de Washington y a la unilateralidad en su conducción internacional. Paradójicamente, señala Wagner, una vez desaparecida la bipolaridad no se fortaleció la multilateralidad, como hubiera sido de esperar. Más bien se ha impuesto la unipolaridad que ha conducido a la crisis del multilateralismo.

Al mismo tiempo se produce una especie de subregionalización pragmática. El Grupo aparece como atrapado en las dinámicas subregionales y la región como supeditada a los países que proyectan una mayor influencia política y económica, y que la jalonen hacia el sur o el norte del continente. Por un lado, el Mercosur con Brasil a la cabeza, que en esta época se dinamiza y tiende a atraer su entorno hacia lo que podría ser una zona de libre comercio sudamericana, previa o coincidente con la creación del ALCA. Por el otro lado, el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (NAFTA en sus siglas en inglés) del que hace parte México y el que utiliza para redefinir sus lazos con América Latina y el Caribe. De hecho, México comienza a extender al sur el formato NAFTA con acuerdos bilaterales.

En las declaraciones del Grupo en esta época hay una ausencia de análisis político proyectivo del contexto internacional y la región se diluye como tal, lo que se refleja, entre otros, en su falta de presencia y

coordinación en el proceso de reforma de la Organización de Naciones Unidas (ONU). De hecho, un órgano como el Grupo Latinoamericano y Caribeño (Grulac) que funciona en Naciones Unidas queda relegado a un simple espacio de adjudicación de candidaturas en nombre de la región. Por su parte, la afirmación de la democracia para el Grupo de Río se reduce, como dice Wagner, a pronunciamientos ante los casos en que ésta se ve amenazada, sin que el Grupo impulse medidas concretas de cooperación que contribuyan a desarrollar instituciones sólidas que la sustenten, a combatir la corrupción y la infiltración del narcotráfico, a fortalecer el Estado de derecho y a generar formas de gobierno auténticamente democráticas y participativas.

El Grupo va perdiendo así su capacidad disuasiva frente a los intentos golpistas o de quiebre del proceso democrático. Pasó de la suspensión de Panamá luego del derrocamiento del Presidente Eric del Valle a una actitud pasiva ante el autogolpe de Fujimori o los intentos golpistas en Venezuela y Paraguay. Tampoco logra en esta etapa articular una posición común ni un papel en el acompañamiento a la reincorporación de Cuba a la región.

Diversos países al tiempo que se abren unilateralmente a lo global y hemisférico, intentan retornar a distintas formas de proteccionismo y de nacionalismo frente a sus vecinos poniendo incluso en peligro muchos de los avances de la integración subregional. Esto es particularmente notorio en las disputas al interior del Mercosur, de la Comunidad Andina, del Sistema de Integración Centroamericana y de la Comunidad Caribe (Caricom).

En este período tampoco fue posible que los acuerdos subregionales asumieran de manera conjunta los efectos negativos sobre zonas o sectores sociales de sus países miembros que han resultado perdedores del dinámico incremento comercial ocurrido hasta 1998 como tampoco las consecuencias del retroceso comercial al interior de los ámbitos de integración subregional ocurridos posteriormente. Más bien cada país trata de pasarle al vecino los costos de su difícil inserción internacional.

Así lo reconocía el presidente del Ecuador Jamil Mahuad en la rueda de prensa después de la reunión de presidentes del Grupo de Río, celebrada en México en 1999: "Se nos ha ocurrido poner trabas, cerrar fronteras, poner complicaciones arancelarias, dificultar el comercio. Nosotros caímos con Colombia, caímos en las últimas semanas y lo acabamos de arreglar, porque ya nosotros estábamos sin posibilidades de exportar el arroz, lo cual trae un desempleo brutal a toda la población que se dedica a eso,

*y Colombia no podía enviar su azúcar. Hemos abierto, a raíz del proceso de paz con Perú, una frontera que estuvo bloqueada desde siempre.*¹³ Pese a algunos avances al respecto, como los que al final señala el presidente ecuatoriano, lo cierto es que en ese marco de individualización de las políticas frente a la globalización y a la dinámica hemisférica, la concertación pierde sentido y el Grupo de Río empieza a ser disfuncional a los intereses nacionales de determinados países.

Por otro lado, en esta etapa las relaciones del Grupo con la Unión Europea van pasando del diálogo y la concertación birregional a negociaciones bilaterales con los países o las subregiones más importantes de América Latina: México, Chile y el Mercosur. A esto se suma el que el comité preparatorio de la Cumbre de América Latina y el Caribe con la Unión Europea —formado por todos los países de la región y por su comité directivo, del que hicieron parte la troika del Grupo de Río (en 1999 Panamá, México y Colombia), más un representante de Centroamérica y otro del Caribe insular— amenazaba con desplazar al Grupo de Río en el cumplimiento de sus dos papeles centrales: la concertación de posiciones y la vocería regional.

Así, al finalizar esta etapa, el panorama de euforia ante la globalización empieza a cambiar. Muchas de las posibilidades del Grupo de Río se desdibujaban debido a las dificultades económicas y sociales creadas por los incipientes procesos de apertura e integración, la crisis financiera de los países emergentes y, en particular de Brasil, la evidencia de una hegemonía aún más fuerte de Estados Unidos en la región y en el mundo y, con ella, el interés de la casi totalidad de países latinoamericanos y caribeños de convertirse en aliados del país del Norte a través de la firma de acuerdos bilaterales, de la participación en proyectos comerciales hemisféricos o incluso del apoyo a sus acciones unilaterales. A esto se sumaban diversos problemas de funcionamiento. Resaltamos tres sobre los que México intervino cuando ejercía la secretaría: la repetición de consensos acumulados, el formato de las cumbres y la ampliación del Grupo.

Ante todo, al Grupo le venía resultando difícil establecer una tipología de temas, reconocer que algunos están agotados y otros son de obligatoria permanencia y priorizar uno o dos para sobre ellos concertar y actuar mancomunadamente. De ahí la reiteración en sus declaraciones de todo lo dicho y repetido en las cumbres anteriores. Para superar ese problema México logró consagrar en el Acta de Veracruz la consolidación de los consensos básicos del Grupo acumulados en sus doce primeros años y que fueron aprobados como su patrimonio histó-

rico en la XIII Cumbre.⁶ Con esto México buscaba que los presidentes “atendan e intensifiquen las consultas y la concertación sobre los temas prioritarios de la actualidad, sin necesidad de adoptar declaraciones sobre los múltiples temas de su agenda”, como lo señaló su canciller al momento de entregar a Colombia la secretaría.⁷ Pero ese era parte del problema, tal vez el menor, el Grupo arrastraba otras dificultades con los consensos que se agravarían con la ampliación del grupo.

El otro problema se refería al de las cumbres presidenciales que muestran un relativo agotamiento, pues pasaron de ser la instancia de más alto nivel a un evento rutinario. En esta época de la diplomacia de las cumbres todos los ámbitos subregionales o internacionales recurren cada año a este mecanismo lo que convoca una y otra vez a los presidentes, superpone mecanismos y hace repetitivas sus declaraciones. En la XIII Cumbre, México quiso romper con el formato tradicional con el que se desarrollaban estos encuentros. Pero se fue al otro extremo. No hubo un documento de trabajo previo con un tema específico ni una construcción propiamente de consensos sino un debate sin agenda. Tampoco hubo un pronunciamiento que expresara el acuerdo de los presidentes y que mostrara al Grupo como actor regional o internacional. Este se reemplazó por una rueda de prensa.

Ernesto Zedillo informó así de los cambios acontecidos sobre el funcionamiento del Grupo: “Habíamos convenido... intentar cambiar radicalmente la manera como estas cumbres tradicionalmente se desarrollan... decidimos no tener sesiones públicas con discursos previamente preparados, sino que nos concentráramos en tener un diálogo informal, sin una agenda rígida preconcebida, con libertad de debate... no producir como resultado de esta reunión informal, de discusión libre, ningún comunicado escrito, sino lo que hemos acordado es que tres de nosotros acudamos a la prensa para informarles los principales resultados.”⁸

Intervenido por la agencia EFE sobre si lo ocurrido no era un reconocimiento de la imposibilidad de firmar un documento final por una insuficiente coincidencia de intereses entre los catorce países miembros, Zedillo respondió: “Nadie de nosotros cuestiona la utilidad de reunirnos, de hacer un gran esfuerzo para viajar y estar un día, un día y medio, reunidos y poder tener la oportunidad de un contacto directo, pero ya algunos presidentes han venido cuestionando, entre ellos, este servidor, el formato de estas cumbres. Porque lo que habíamos encontrado es que lo más útil de esas cumbres es cuando se nos ha dado la oportunidad a los presidentes de reunirnos en privado, de tener un debate libre, de tener una

reflexión abierta sobre una serie de temas, de poder compartir nuestras experiencias e incluso nuestras preocupaciones. Esos comunicados normalmente no los trabajamos los presidentes, los trabajan las personas que están en nuestros gobiernos dedicadas a eso, entonces ya los comunicados no reflejan lo que hablamos los presidentes, sino lo que hablaron los equipos de trabajo de los presidentes, pero a mí me parece mucho más importante que en este momento le estemos informando a la opinión pública por conducto de ustedes lo que discutimos... nos atrevemos a recomendar que en otras cumbres se siga el formato que hoy hemos adoptado.”⁹

Esos cambios introducidos por México no sólo no resolvieron el problema sino que más bien crearon malestar. Algunas delegaciones sugirieron que no se había dado realmente debate y varios cancilleres se quejaron porque se los había excluido de la deliberación presidencial. Brasil, sugirió que las reuniones del Grupo deberían hacerse cada dos años o simultáneamente con la Cumbre Iberoamericana, lo que conllevaría el riesgo de diluir aún más la especificidad regional del Grupo.

En cuanto al ingreso de otros países, desde tiempo atrás venía planteándose el dilema de ampliarse a toda la región o mantenerse como Grupo sudamericano y mexicano más una restringida representatividad de las dos subregiones restantes: Centroamérica y el Caribe insular. Ampliarse lo convertiría en una especie de OEA sin Estados Unidos, Canadá, las islas y los países sudamericanos y centroamericanos ligados a ellas. Claro que justo el Grupo había surgido para enfrentar la crisis de la OEA derivada, entre otras cosas, de la presencia dominante del hegemón hemisférico y mundial. Por el contrario, mantenerse con los cuatro países parecía incompatible con la razón de ser del Grupo y podría también afectar su legitimidad externa. Ahora bien, aunque al inicio la ampliación del Grupo generó algunas dudas sobre la conveniencia para su fortalecimiento, finalmente fue aprobada cuando México ejercía la secretaría.

d) Intento de rehacer el Grupo y su papel: 2000 ...

Los problemas de funcionamiento que se fueron acumulando año tras año y se hicieron insostenibles a finales de la anterior etapa se convirtieron en una exigencia que abrió una nueva etapa de cambios internos. Había que repensar el sentido del Grupo, su estructura y papel al menos a dos niveles: combinar la ampliación con su fortalecimiento y concertar el replanteamiento del funcionamiento que se había comenzado de hecho.

Coincidientemente las dos veces que Colombia ha ejercido la secretaría le ha correspondido darle forma a la ampliación del Grupo que

se ha aprobado en los períodos inmediatamente anteriores. Esta vez, sin embargo, no sólo se trataba de ampliar sino de fortalecer el Grupo y Colombia no aparecía en las mejores condiciones. Ante todo, su compleja situación interna y el Plan Colombia acordado con Estados Unidos suscitaban temor en la región de que el Grupo fuera convertido en caja de resonancia externa de medidas nacionales adoptadas para hacerle frente a problemas internos. La cancillería colombiana pronto aclaró que pretendía más bien estimular una reflexión, ya no en torno al legado común y los principios que fundamentan la acción del Grupo, sino fortalecerlo para que América Latina y el Caribe generaran una agenda propia y concertaran posiciones frente a la agenda global para comenzar el siglo XXI, nombre que le dieron al proyecto que esperaban desarrollar en esa gestión.

El ingreso de seis nuevos países además de darle más representatividad al Grupo lo retornaba a sus inicios¹⁸ muy ligados a la crisis centroamericana, por lo que ahora se trataba de cada uno de estos países asumiera su puesto individualmente. Ese retorno implicaba también retomar la idea de un espacio propio de concertación de América Latina y el Caribe. Pero, las razones de la aprobación de la ampliación eran muy distintas y se derivaban del sentido que cada país le ha venido dando a su pertenencia en este mecanismo de concertación.

A los países más grandes el Grupo les ha servido como instrumento coyuntural de su política exterior para consolidar sus relaciones hacia fuera más que hacia dentro de la región. Aunque México ha hablado de la comunidad latinoamericana de naciones, su pertenencia al NAFTA lo ha venido situando más cerca al ámbito norteamericano. Por eso ha utilizado el Grupo fundamentalmente para la búsqueda de acuerdos con la Unión Europea, para mostrar, a veces, algún grado de disenso frente a Estados Unidos y cierta identidad con su región de origen. Propició la ampliación por cuanto ésta permitía el ingreso individual de los centroamericanos, cuyos gobiernos han defendido una posición más cercana al foro panamericano que a uno latinoamericano. Igualmente para Brasil y Argentina, el Grupo ha sido coyunturalmente funcional en su relación con Europa y los Estados Unidos, y la ampliación les puede ayudar en ese sentido.

A los países intermedios les conviene la ampliación y el fortalecimiento simultáneo del Grupo. A Chile le interesa, entre otras cosas, para desarrollar su relación con Asia, con quien concreta el diálogo birregional en el 2001 como parte del ejercicio de la secretaría *pro tempore*. A Vene-

zuela le puede ser muy útil en la defensa del proyecto bolivariano de su nuevo gobernante. A Colombia el Grupo le ha sido funcional en su necesidad de estimular el multilateralismo para el manejo de asuntos que la afectan y que constituyen temas prioritarios de la agenda internacional. De ahí su interés en estimular la adecuación del funcionamiento del Grupo para darle forma al ingreso de los seis nuevos países.

Sin embargo, no todo lo relacionado con la ampliación está resuelto. Está planteada la cuestión de la participación del Caribe insular independiente. De los hispanoparlantes sólo está presente de manera individual República Dominicana, quedan por fuera Cuba y Puerto Rico, además de los países anglofonos con los que tradicionalmente América Latina ha tenido relaciones más bien distantes. Los quince países de Caricom prefieren tener un sólo vocero en el Grupo de Río, tal vez porque existe otro ámbito de concertación política en el que tiene mayor interés: la Asociación de Estados del Caribe (AEC) —que cuenta con más miembros que el Grupo de Río—, la que ha promovido como forma de acercamiento con sus vecinos continentales con los cuales comparte el mar Caribe. La relación entre Grupo de Río y AEC, es pues una necesidad. Es de esperar que tome forma en cuanto Colombia con México, Venezuela, los centroamericanos, República Dominicana y el representante del Caribe insular en el Grupo de Río hacen parte de los dos organismos.

En cuanto a la necesidad de readecuar la estructura y funcionamiento del Grupo de Río, hay que recordar que como diplomacia informal fue concebido como un instrumento ágil, sin estructura reglamentada ni aparato burocrático. Por eso, para su funcionamiento cuenta en cada país con una coordinación nacional bajo la dirección del respectivo ministerio de relaciones exteriores, y en el nivel regional funciona a través de las reuniones anuales de los presidentes y cancilleres de los Estados miembros, los grupos de trabajo para temas específicos, la secretaría *pro tempore* que es ejercida por el país anfitrión de la cumbre y que desarrolla las consultas pertinentes, y la troika que garantiza la continuidad de los esfuerzos al estar conformada por el país que presidió en el desempeño de la secretaría, por el que la ejerce y el que le sucederá.

Este funcionamiento tiene ventajas y desventajas. Al ser un Grupo no institucionalizado ni reglamentado, fruto de una declaración y no de un pacto vinculante, el incumplimiento de los compromisos no tiene altos costos y depende de la voluntad política de los gobiernos que se van rotando en la dirección. La diplomacia informal si bien da agilidad

y libera de burocracias, le ha venido planteando al Grupo en los últimos años no pocos problemas.

Además de los de la composición a los que ya se hizo alusión, están los del consenso que se agravaron a partir del 2000 dado que sus miembros pasaron de 14 a 19 países (cuadro 1). Qué se entiende por consenso y cuáles han sido las formas que éste ha ido tomando es, pues, un debate clave del Grupo. Para ello valdría la pena echar mano de los avances que al respecto han desarrollado diversos órganos multilaterales que utilizan este medio de toma de decisiones. Cómo diferenciarlo de la unanimidad, cómo evitar que se convierta en voto de una minoría y quién debe establecer cuándo existe una aceptación suficiente de una decisión que configura un consenso,¹¹ son preguntas imprescindibles a las que el Grupo debe encontrarles una pronta respuesta.

Además de tener que precisar lo que se entiende por consenso, el Grupo enfrenta otros problemas adicionales al respecto. La búsqueda del consenso suele llevar a fórmulas minimalistas con las que nadie queda satisfecho, que no permiten una comprensión del problema en cuestión, se reducen a enunciar principios generales y no permiten llevar muy lejos al Grupo como mecanismo de concertación ni como vocero externo. Esto es aún más importante si se tiene en cuenta que se trata de lograr nuevos consensos sobre conceptos fundamentales y no sólo frente a políticas, posiciones o acciones transitorias. Es, pues, necesario redefinir en forma amplia el consenso o adoptar otros mecanismos para la toma de decisiones.

El problema de funcionamiento tiene que ver también con el sentido y los ámbitos de la concertación. Cada país, además de tener, como es obvio, su propio interés, no siempre busca aunarlo con las aspiraciones de los demás y, a veces, el que tiene la secretaría ha intentado dejar su sello al ejercerla y concentrar al Grupo en aquello que le ha sido más útil. Tampoco ha sido siempre claro el esfuerzo de la secretaría de turno por saber qué le interesa a los diversos miembros empezando por los que más cuentan en la concertación. Ni cómo hacer para que el Grupo funcione como un verdadero instrumento de consulta, concertación y cooperación, que aúne voluntades, identidades e intereses y se convierta en referente de la actuación internacional de sus miembros. Sólo así le puede permitir a América Latina y el Caribe construirse como región y como tal insertarse en el complejo mundo en transición con el que arranca el nuevo siglo, y facilitarle su relación con otras regiones y con actores con mayores recursos de poder, objetivos sobre los que insistió el presidente y el canciller colombiano serían los ejes de su actuación en el 2000.¹²

Tampoco ha podido definir con precisión su naturaleza específica para evitar la duplicidad o contraposición de funciones con otros organismos, que anulen su razón de ser. Esto permitiría evitar su superposición, por ejemplo, con las cumbres iberoamericanas o de las Américas, la AEC o la OEA, en temas como la democracia o los derechos humanos, o con los acuerdos subregionales en los temas de integración.

La segunda reunión de cancilleres que se desarrolló durante la secretaría colombiana en el 2000 (cuadro 4 más adelante), realizó una sesión privada sobre los métodos de trabajo en la que se acordó reforzar la capacidad para hacer pronunciamientos urgentes y extraordinarios, fortalecer la troika con más responsabilidades y posibilidades de acción, elaborar agendas más cortas y concisas para las distintas reuniones, establecer un esquema de las cumbres con dos espacios de trabajo: uno con delegaciones y otro privado, definir criterios para mejorar el nivel de aprovechamiento de reuniones con otros países y grupos de países, dentro y fuera de la ONU.

Acordaron también continuar la reflexión al respecto,¹⁵ labor que le correspondió a Chile en 2001. De esa manera acordaron un punto medio entre el funcionamiento tradicional y el formato mexicano de la última cumbre. Retornaron, aunque con modificaciones, a una agenda como eje de discusión y a la elaboración de declaraciones conjuntas que articulan lo acordado por el Grupo para garantizar luego su divulgación, al tiempo que con la sesión privada y sin agenda de los presidentes retomaron algo de la innovación que México quiso introducir en el funcionamiento del Grupo.

2. PROCESOS Y RESULTADOS EN LA CONCERTACIÓN POLÍTICA Y LA INTERLOCUCIÓN EXTRARREGIONAL

Contextualizadas las diversas etapas del Grupo de Río, vistas las encrucijadas internas y externas planteadas en cada una de ellas, es necesario analizar los procesos y resultados a los que ha dado lugar el Grupo en estos quince años. Hay que tener en cuenta que espacios de concertación política como el Grupo de Río no pueden ser evaluados sólo por sus consecuencias prácticas e inmediatas, ya que no se trata de organismos operativos. Más bien habría que evaluarlo por los dos propósitos que ha ido concretando: servir de instancia de diálogo y concertación política de la región, y de vocero e interlocutor ante los grandes conjuntos mundiales.

Instancia de diálogo y concertación política regional

Servir como instancia de diálogo y de concertación regional tiene varias implicaciones. Ante todo, mostrar una capacidad para definir una política frente a algunos temas importantes o ante situaciones e iniciativas planteadas desde otras áreas. Además, lograr un grado de coordinación efectiva de las posiciones de sus miembros después de la firma de sus acuerdos que los lleve a actuar como bloque. Igualmente, generar algunos efectos en otros ámbitos de negociación hemisférica y mundial. Para evaluar al Grupo de Río al respecto, examinaremos cinco fuentes: algunos balances a diez años de su funcionamiento, las declaraciones de las trece primeras reuniones, el borrador y la misma Acta de Veracruz, y nos detendremos en lo ocurrido en la segunda presidencia colombiana del Grupo en la que se propuso definir mejor su papel y sus funciones.

Una revisión de partes del debate que se dio en 1996, cuando Bolivia¹⁴ asumía la secretaría *pro tempore*, nos permite ver las debilidades y revisar la imagen que en la región se ha ido forjando del Grupo. Para Juan Tokatlán¹⁵ el Grupo mostraba en ese momento un debilitamiento interno y una vulnerabilidad externa que habían sido a veces justificados con una retórica defensiva o con una insistencia en los condicionamientos impuestos por la hegemónización estadounidense o por las nuevas realidades mundiales. Pero estas hipótesis —relativamente válidas— no explicaban en toda su dimensión el estancamiento y deterioro del Grupo. El origen de sus mayores dificultades está en la región misma y en sus países miembros, y es de tres tipos: de agenda, de consenso y de política exterior.

Los problemas de agenda se derivan de la ampliación numérica de los participantes y de la ausencia de prioridades en los temas tratados. La vaguedad en el tratamiento de esos asuntos a nivel intrarregional y hacia el exterior le fueron restando credibilidad al Grupo. La no traducción operativa de esos planteamientos le redujo el perfil.

Las deficiencias del consenso surgen de las dificultades que el Grupo muestra para lograr acuerdos sobre lo fundamental. Es fácil obtener consensos débiles: todos se manifiestan en contra de los narcóticos, a favor de la democracia y de acuerdo con los mecanismos multilaterales de diálogo y discusión. Sin embargo, ha sido imposible lograr una mayoría sólida y solidaria que pueda convertir la retórica en práctica, la problemática en solución, la iniciativa en acción, la teoría en *praxis*, la postura defensiva en posición ofensiva. En un escenario mundial como el de la posguerra fría, en el cual la noción de soberanía limitada, par-

cial o difusa ha ido ganando espacio por sobre el criterio clásico de soberanía absoluta e ilimitada, el Grupo, en vez de aunar soberanías endeble para confrontar contrapartes más dotadas de atributos de poder, ha alimentado múltiples alternativas unilaterales que van en desmedro de una concertación regional efectiva.

Las dificultades de política exterior son resultado de la ausencia de una posición regional, dado que cada país define como pragmática su propia orientación internacional y ha construido en su propio imaginario una suerte de "relación especial" hacia Estados Unidos, más por utilitarismo que por razones de principio. Las limitaciones externas llevan a transacciones individuales, y se piensa que la unidad "excesiva" con los pares regionales disminuye la posibilidad de obtener beneficios internacionales. Estas críticas formuladas en 1996 siguen en buena medida siendo válidas cinco años después.

Otras de las críticas centrales formuladas en esa evaluación a diez años del Grupo, hace referencia a la relación con los problemas de la integración regional. Alejandro Deustua¹⁵ muestra cómo este tema fue quedando por fuera de la concertación desde el arranque mismo del Grupo de Río. Una tras otra cumbre fue dejándolo como uno más entre muchos otros, sin convertirlo en un objetivo importante en sí mismo. De hecho, la primera cumbre aunque definió la integración como funcional a la concertación para incrementar la influencia y el poder conjunto, el diálogo político con los países desarrollados y la generación de un modelo de desarrollo "sustentado en capacidades propias", cuando definió los principales desafíos del Grupo no incluyó la integración. Claro que el Grupo no ha podido escapar por completo al tema. Así, al establecer luego los lineamientos de acción que deberían conducir sus esfuerzos, los miembros del Grupo señalaron tanto los capítulos referidos a la integración como los criterios de equidad que ésta debería contemplar: búsqueda de equilibrio en los intercambios y vigencia del trato diferencial entre países con distintos niveles de desarrollo relativo.

En una de las primeras cumbres, se recomendó incluso asumir al SELA como secretaría técnica del Grupo así como la expansión de la ALADI a Centroamérica, para incrementar la capacidad negociadora de la región conforme al progreso de la convergencia entre sus distintas subregiones y organizaciones. Pero por no ser un asunto central el acompañamiento político a la integración, el Grupo tampoco ha servido de espacio para estimular la vía gradual de consolidación, primero de los acuerdos subregionales antes de diluirlos en lo hemisférico, y luego de

armonización y complementariedad entre las diversas zonas de libre comercio y las uniones aduaneras existentes en la región. Más bien lo que ha venido pasando es que algunos de estos grupos de integración subregional han tenido una mayor capacidad de concertación política, lo que ha profundizado la subregionalización del Grupo o incluso lo ha relegado a funciones supletorias y marginales en la definición de orientaciones estratégicas, como también le viene sucediendo a la ALADI en temas de integración económica.

Varios argumentos se han esgrimido para justificar esa paradoja. Se ha dicho que en el Grupo predomina lo político sobre lo económico, pero esto es contradictorio con la definición misma del Grupo en el sentido de que la integración es ya, en sí misma, un compromiso político. Se han alegado razones operativas para evitar la duplicación de funciones y no afectar la autonomía de los procesos regionales, subregionales y bilaterales, pero al mismo tiempo el Grupo ha dicho querer convertirse en la dirección política de la integración regional. Se han dado explicaciones funcionales que enfatizan la no-equivalencia entre la membresía del Grupo y las distintas agrupaciones de integración, pero eso no ha impedido que el Grupo se pronuncie sobre instituciones marco de la integración como la ALADI; sin contar con que casi todos los países de la región ya son miembros del Grupo. Cualquiera sea la razón, subraya Deustua, el resultado de esta actitud autoinhibitoria con relación a la integración ha postergado no sólo su trato eficiente sino que ha privado al Grupo y a la región de una orientación política más amplia que la que puede contemplar cada acuerdo subregional.

Lo que ha ocurrido en el Grupo de Río en esta materia es reflejo de los turbos que tomó la integración en los años noventa.¹⁷ De articular acuerdos hacia dentro de las subregiones o de la región, la integración pasó a ser un instrumento para consolidar y hacer irreversible la apertura indiscriminada de cada una de las economías y para buscar su inserción individual en los mercados del Norte o del mundo. La integración misma quedó reducida a los temas comerciales cuyas negociaciones y dinámicas han venido siendo confinadas sólo a los técnicos en aranceles. Los ámbitos de interés específico fueron copados por temas infraestructurales de integración física y energética, o superestructurales, de reforma institucional de los organismos subregionales o regionales. El nuevo marco de la integración y sus reglas de juego volvieron hemisférica y global su cobertura. Por esta vía, sin ningún debate al interior del Grupo se cambiaron sus definiciones y se pasó a adoptar el formato int-

grador del NAFTA, que se basa más en la reciprocidad que en la consideración de las asimetrías entre los socios o de programas de cooperación para igualar los niveles de desarrollo, como lo contemplaban los viejos formatos de la ALADI y las mismas declaraciones del Grupo de Río.

Si se examinan los borradores mexicanos para la elaboración del Acta¹⁸ —que hace una revisión de las referencias que de distintos asuntos se han hecho en los pronunciamientos presidenciales, ministeriales o especializados de los primeros doce años del Grupo de Río— se encuentra que aunque no hay ningún tema que le haya dado identidad al Grupo, sí salen interesantes indicadores sobre sus principales preocupaciones. Así, aunque existe la imagen del Grupo como mucho más relacionado con los temas de la paz y la democracia, la cuestión de las drogas es, dentro de los seis señalados por los borradores del Acta, el que más pronunciamientos ha suscitado como lo muestra el Cuadro 3. Paradójicamente le siguen los referidos a la integración, a pesar de que, como acabamos de ver, el Grupo no ha incidido en lo que ha venido sucediendo al respecto y los de defensa del multilateralismo aunque como ya se ha señalado éste ha entrado en franca crisis. En cambio, el fortalecimiento del Grupo tenía, hasta ese momento, el menor número de pronunciamientos.

Cuadro 3: Tema según lugar que ocupa en las declaraciones del Grupo de Río en los primeros trece años

No.	Temas	Presidentes	Cancilleres	Otros comunicados	Total
1.	Lucha contra las drogas	12	9	6	27
2.	Integración	12	10	3	25
3.	Multilateralismo	11	7	6	24
4.	Comercio	12	7	1	20
5.	Desarrollo	13	7	1	19
6.	Paz, seguridad y desarme	10	6	2	18
7.	Fortalecimiento del Grupo	3	1	0	4

Hay que tener en cuenta, sin embargo, como lo muestran distintos testimonios de funcionarios que han participado en el funcionamiento del Grupo, que no todas las discusiones internas sobre la agenda internacional dan origen a pronunciamientos colectivos. Además, al examinar todas las declaraciones presidenciales de esos doce años se encuentra que son muchos más los temas tratados en las cumbres que

los que recogen los borradores y la misma Acta de Veracruz. Por eso el Acta puede ser entendida como la percepción del mismo Grupo sobre su propio desempeño o, más particularmente, como las prioridades que la secretaría mexicana quería destacar del funcionamiento de este *sui generis* espacio de consulta y concertación política de América Latina y el Caribe.

Ahora bien, el Acta mexicana divide los pronunciamientos en cuestiones políticas y económicas y destaca que son más los realizados sobre las primeras que sobre las segundas. El Acta enumera trece asuntos políticos entre los que se destacan la interlocución con otras regiones y países, la defensa de la democracia y los derechos humanos, la cooperación con la paz y el desarrollo en Centroamérica, la búsqueda de soluciones propias a los problemas y conflictos que afectan la región y su consolidación como zona de paz, la lucha contra las drogas ilegales, y el fortalecimiento del multilateralismo; y siete temas económicos: reconocimiento del sistema multilateral de comercio de la Organización Mundial de Comercio (OMC), compromiso con la integración regional, desarrollo libre y ordenado de los mercados financieros, apertura y modernización económica, superación de la pobreza e injusticia social y promoción del reconocimiento del mar Caribe como área especial de desarrollo sostenible, cooperación mutua en favor del desarrollo, en ciencia y tecnología, y en cultura.

En el examen de las declaraciones de las doce primeras cumbres presidenciales, uno encuentra también que el Grupo había tenido mayor capacidad de concertar posiciones hacia fuera que hacia dentro, o de reaccionar frente a ciertos temas de la política mundial más que ante los problemas internos de la región o de sus miembros. Esto se explica, entre otras cosas, porque todos los gobiernos son celosos defensores de la no-intervención en sus problemas internos, y a los países grandes no les interesa tratar ahí sus asuntos. Más bien han utilizado al Grupo como el ámbito para hacer sentir su relativa distancia frente a las potencias, y especialmente frente a Estados Unidos. Pero incluso la concertación de posiciones hacia fuera, a pesar de ser más fácil, hasta ese momento había sido muy precaria. Aunque se habían desarrollado debates internos sobre algunos asuntos internacionales centrales, se prefería dar paso a las reacciones individuales. Así ocurrió, por ejemplo, ante la intervención de la OTAN en Kosovo sin apoyo del Consejo de Seguridad, injerencia que impone nuevas reglas de juego en el nivel internacional. El Grupo había estado igualmente al margen de los conflictos o los temas

clave que países de la región han tenido que enfrentar, como por ejemplo, el diferendo limítrofe entre Ecuador y Perú o las tensiones entre Colombia y Estados Unidos.

Durante la segunda secretaría mexicana en 1999, que hemos ubicado como la finalización de la tercera etapa del Grupo, además de iniciar la búsqueda de formas para hacerle frente a los problemas de funcionamiento, México suscitó la intervención en nuevos temas tales como desastres naturales, control de armas convencionales y arquitectura financiera, como se observa en el balance que presenta la secretaría de Estado de su gestión al respecto.¹⁹

El comienzo de la cuarta etapa marca un triple resultado. El avance en la concertación sobre el funcionamiento interno y acerca de cuestiones globales así como la reactivación de las diversas instancias del Grupo. Si se analiza el Cuadro 4 podríamos decir que además de la cumbre presidencial que ha sido la más concurrida (asistieron quince jefes de Estado) se reunieron en cinco ocasiones los cancilleres y nueve veces los coordinadores nacionales; la troika participó en la casi totalidad de reuniones extrarregionales; se convocaron los embajadores de miembros del Grupo acreditados en el país sede; funcionaron los tres grupos *ad hoc* sobre temas globales con implicaciones en la región que ya venían actuando: las armas convencionales, las drogas y los desastres naturales, y los presidentes crearon en su cumbre otro grupo sobre revisión de los objetivos y mecanismos del Grupo y en el debate de los cancilleres sobre injerencia humanitaria se habló de poner a funcionar uno al respecto;²⁰ este último tema fue llevado por Colombia al debate interno del Grupo dado que está al orden del día internacional, junto con el de seguridad humana que fue propuesto por Canadá en la OEA y como eje de la tercera cumbre de las Américas de abril del 2001.

En el 2000 la secretaría habló de medidas de alerta para la defensa de la democracia y suscitó seis pronunciamientos: cuatro sobre intentos de golpe o amenazas a la democracia en Ecuador, Paraguay y Perú, y dos sobre la crisis en el Medio Oriente; y los cancilleres y presidentes emitieron dos sobre el proceso de paz en Colombia, además de la declaración de la cumbre presidencial y de otras tres sobre democracia, comercio internacional y mercado petrolero. En la ONU la secretaría presentó, en cuarenta y tres oportunidades ante las comisiones y la asamblea, la posición del Grupo de Río sobre diversos asuntos entre los cuales está la cooperación ante desastres naturales y situaciones de emergencia, armas pequeñas, comercio y desarrollo, deuda externa, operaciones de paz; en

la Cumbre del Milenio el presidente colombiano presentó en nombre del Grupo sus principales consensos en torno a los temas que el secretario de la ONU había propuesto para el debate.

El Grupo actuó concertadamente en la comisión de estupefacientes en Viena y en el marco de la Comisión Interamericana contra el Abuso de Drogas (CICAD) y en el apoyo a la puesta en marcha del mecanismo de evaluación multilateral;²² las misiones colombianas en Naciones Unidas hicieron diversas actividades: la de Nueva York organizó una reunión de expertos sobre el tema de financiación para el desarrollo y la de Ginebra propició una declaración sobre desastres naturales.

Cuadro 4: Crónograma de eventos del Grupo de Río celebrados en el marco de la Secretaría pro tempore de Colombia

Enero 21-2000	Traspaso de la Secretaría de México a Colombia	Cartagena
Febrero 7 y 8	I reunión de coordinadores nacionales	Santa Marta
Febrero 23 -25	Reuniones de: - IX Grupo de Río-Unión Europea - II coordinadores nacionales - I ministros de relaciones exteriores - I comité de seguimiento de la cumbre con Europa	Vilamoura (Portugal)
Marzo 1 y 2	I reunión del grupo ad hoc sobre limitación y control de armamento convencional	México
Marzo 10	I reunión del grupo ad hoc sobre drogas en las sesiones de la comisión de estupefacientes	Viena
Abril 7	III reunión de coordinadores nacionales en la sesión del GRIC	Canadá
Mayo 1	II reunión del grupo ad hoc sobre drogas en la sesión de la CICAD	Washington
Mayo 3	Reunión del grupo ad hoc sobre drogas- Federación Rusa, en la sesión de la CICAD	Washington
Mayo 4 y 5	I reunión de ministros de relaciones exteriores - IV de coordinadores nacionales	Bogotá
Junio 15 y 16	XIV cumbre de jefes de estado y de gobierno - III reunión de ministros de relaciones exteriores - V de coordinadores nacionales	Cartagena
Junio 22	Intervención sobre la "Cooperación regional para la atención de desastres naturales en las Américas"	Nueva York

Julio 20	Intervención sobre la "Cooperación Internacional para atender situaciones de emergencia" en la sesión del Ecosoc Nueva York	
Julio 21	Reunión de expertos en desastres naturales en el Ecosoc	Nueva York
Agosto 2 y 3	Participación de la troika en X aniversario del diálogo político Grupo de Río- República Popular China	Beijing
Agosto 23	Consultas políticas Grupo de Río-Federación Rusa	Bogotá
Septiembre 6	Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas	Nueva York
Sept. 11 al 15	Reuniones en la Asamblea de Naciones Unidas de: - IV de ministros de relaciones exteriores - VI de coordinadores nacionales - Cancilleres Grupo de Río y ASEAN - Cancilleres Grupo de Río y Canadá - Cancilleres Grupo de Río y la Federación Rusa - Cancilleres Grupo de Río y Japón - Cancilleres Grupo de Río y República Popular China - Cancilleres Grupo de Río y la Unión Europea - Grupo de Río y Consejo de Cooperación del Golfo	Nueva York
Octubre 1	VII reunión de coordinadores nacionales en el GRIC	Washington
Octubre 10	Intervención en la sesión del Grupo Interagencial de la ISDR	Ginebra
Nov. 9 y 10	Consulta regional sobre financiamiento para el desarrollo con el apoyo de la CEPAL	Bogotá
Noviembre 15	Reunión de expertos sobre financiamiento para el desarrollo	Nueva York
Noviembre 17	V reunión de ministros de relaciones exteriores sobre "Intervención Humanitaria" y sus implicaciones para América Latina en la X Cumbre Iberoamericana - VII reunión de coordinadores nacionales	Panamá
Noviembre 27	IX reunión de coordinadores nacionales en el GRIC	Washington
Diciembre 4	Seminario sobre relaciones económicas y monetarias entre los países del Grupo de Río y la UE	Bruselas
Diciembre 6	Consultas políticas Grupo de Río-R. de Corea	Bogotá
Diciembre 7	Seminario sobre la responsabilidad compartida frente al problema mundial de las drogas	Bruselas
Diciembre 13	Seminario percepción de la UE sobre la OMC y las perspectivas de la nueva ronda mundial de negociaciones	Bruselas
Feb. 6 del 2001	Entrega Secretaría pro tempore a Chile	Santiago

Fuente: Secretaría pro tempore de Colombia, Grupo de Río: agenda para comenzar el siglo XXI, Bogotá, pp. 110-111.

En el arranque de esta cuarta etapa si bien hubo un gran activismo interno, en organismos multilaterales y una especie de diplomacia pública, y se lograron consensos para introducir cambios que superen muchas de las deficiencias del funcionamiento del Grupo, éstos apenas comienzan. Quedan además otros problemas sobre los cuales aún no se ha hecho ninguna discusión y tan sólo se encuentran alusiones tangenciales sin consecuencias prácticas. Así, sigue predominando la retórica sin jerarquización ni selección de temas, por ejemplo, la declaración de la cumbre de Cartagena habla de 36 asuntos y la del IX encuentro institucionalizado con la Unión Europea alcanzó 28 puntos. Una inconsecuencia adicional es que aunque en algunas declaraciones o reuniones, especialmente con la Unión Europea o con Canadá, se hace referencia a que el mundo de hoy no es solo intergubernamental sino que existen otras fuerzas y actores que cuentan en las relaciones internacionales, el Grupo en todas sus acciones se mantiene en el ámbito interestatal. Si acaso se hace un mínimo acercamiento a sectores académicos éste rápidamente se cierra ante posiciones críticas o independientes. Lo mismo ocurre con los temas de la soberanía, pues aunque se menciona que están cambiando los conceptos que rigen las relaciones entre los Estados no se arriesga un debate al respecto ni se le abre paso a reales instancias supranacionales.²²

Con todo, en estos quince años, el Grupo de Río puede mostrar diversos logros regionales. Ha estimulado el aprendizaje de la consulta y la concertación política, experiencia que es muy reciente en la región y que de hecho fue inaugurada por el Grupo. Ha posibilitado el que sus miembros reconozcan el incremento de mutuas interdependencias y declaren que la agrupación de intereses y la proyección externa común podría darles un valor estratégico. Así no le haya dado toda la importancia al tema ha hablado de la integración más allá del campo económico y ha defendido el multilateralismo, ante la aplicación de medidas unilaterales como la descertificación o de leyes extraterritoriales como la ley Helms Burton. Ha ayudado a sus miembros a ubicarse frente a algunos actores internacionales y a ciertos temas de la agenda global.

El Grupo de Río como vocero e interlocutor externo

Los principales papeles del Grupo de Río son el de concertar posiciones de sus miembros frente a terceros y el de actuar como su interlocutor en nombre de la región. Así ha actuado especialmente con la Unión Europea (UE) con la que, desde 1990, a través de la declaración de Roma, comenzó un diálogo binacional que se institucionalizó desde 1992. Pero

también lo ha hecho en el ámbito de las Naciones Unidas con Rusia, China, Corea, Japón y Canadá. Frente a Estados Unidos el Grupo de Río también ha jugado un cierto papel. No obstante estos contactos, el tono cada vez más reactivo y menos propositivo que el Grupo fue adoptando le fue quitando protagonismo como interlocutor y mermando credibilidad a sus propuestas. La presentación ambigua y cauta de dichos asuntos ante distintas contrapartes empezó a afectar el vigor de sus posiciones. La falta de referente para proyectar sus planteamientos lo fue llevando a acumular aseveraciones y a debilitar su estrategia de negociación frente a distintas contrapartes.

Las relaciones birregionales con la UE, que empezaron siendo un apoyo a la búsqueda de solución negociada en Centroamérica, y por tanto revestían una naturaleza política, poco a poco se han ido desplazando hacia los asuntos económicos, aunque sin abandonar su vocación política. Desde la séptima reunión ministerial institucionalizada entre la UE y el Grupo, realizada el 7 y 8 de abril de 1997 en los Países Bajos, se han creado vínculos contractuales con subregiones y países latinoamericanos. En efecto, después de los avances realizados en la construcción de una red de relaciones e instancias del diálogo político permanente en los años previos, durante 1997 se dieron los primeros pasos en la aplicación de acuerdos económicos y de diálogo político con el Mercosur, la Comunidad Andina y Chile.

El 8 de diciembre de 1997, se firmó el acuerdo de asociación económica, coordinación política y cooperación entre la UE y México, que inauguró un periodo de fortalecimiento de las relaciones comerciales bilaterales. En la cumbre de los quince de la UE con América Latina y el Caribe, realizada en Río en 1999, México trató de consolidar dicha relación mientras que el Mercosur y Chile intentaban avanzar en esa misma dirección. La Comunidad Andina, por su parte, en un esfuerzo por evitar que la vocería y los intereses de la región fueran absorbidos sólo por esas dinámicas, logró una reunión con la Comisión de la UE.

Estos cambios en la naturaleza de la relación birregional han llevado a que la evolución de los vínculos entre Europa y América Latina y el Caribe dependa estrechamente de la dinámica de los procesos de integración en marcha en las dos regiones y del desarrollo de sus vínculos con otros países y regiones, tal como lo señala el Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (IRELA).²³ Han conducido también a que los vínculos entre los sectores privados vayan cobrando una creciente importancia para las relaciones birregionales, y a que su peso en los lazos

transatlánticos se vaya incrementando. Como dice IRELA, en parte esto refleja tendencias globales en el mundo de los negocios tales como la internacionalización de empresas e industrias completas, la aceleración del proceso tecnológico, la existencia de un sector de servicios cada vez mayor, la integración económica regional y la libertad en el movimiento de capitales.

Con todo, y aunque en esta evolución y en las perspectivas planteadas por las dinámicas bilaterales, el comercio y las inversiones han acaparado la atención, su dimensión política sigue estando presente. Como ha sido subrayado en numerosas ocasiones por todas las instancias de diálogo birregional, los valores y el respeto de los derechos humanos, la democracia institucional, el Estado de derecho y el pluralismo político constituyen el sustento mismo de la cooperación entre Europa, por una parte, y América Latina y el Caribe, por otra, y siguen siendo requisitos básicos para el desarrollo de las relaciones políticas y económicas birregionales.

También es claro que se mantienen otros asuntos como el tema del desarrollo sostenible, el cual tiene una gran incidencia en todo tipo de contacto entre las dos regiones, desde el diálogo político y la cooperación hasta el comercio. Lo cierto es que, como lo subraya IRELA, ni Europa ni América Latina pueden tener ningún interés en que la relación birregional se vea debilitada. Ambas regiones deben responder a los desafíos de un sistema internacional rápidamente cambiante y para ello deben aumentar su propia competitividad e influencia. Ahora bien, los desarrollos al interior de los países, entre los países y entre las regiones, dependerán del arraigo que haya adquirido la convicción de que se comparten intereses comunes. Pero parecería que justamente eso se está diluyendo en la relación de la UE con la región en su conjunto, la cual se está concentrando en los acuerdos con las más grandes subregiones o con ciertos países latinoamericanos.

Las relaciones con Rusia han sido más ocasionales y sus objetivos han estado centrados en la búsqueda del multilateralismo y de alianzas en ámbitos como Naciones Unidas. Rusia, al decir de su canciller² en la reunión con el Grupo de Río en 1999, entiende esta cooperación política interestatal como estrecha y multifacética, y pide que, como concertación que es, se refleje en la arena internacional en particular en la elaboración y adopción del concepto del mundo y de sus relaciones actuales, así como en la acumulación de potencial para poder responder a los desafíos, riesgos y amenazas en el umbral del siglo XXI.

Asia, por su lado, ve en el Grupo de Río un termómetro de la política exterior latinoamericana. Pero América Latina y el Caribe no deberían pensar sus intercambios con Asia como una copia de las relaciones que han establecido con la Unión Europea, puesto que los asiáticos no tienen una cohesión ni un modo de operar similar al de la UE, y algunos no tienen interés en una relación grupal con América Latina. La experiencia del Foro América Latina – Asia del Este (FALAE) constituye un buen antecedente y el interés de Chile en estas relaciones ayudan a este acercamiento.

Con relación a Estados Unidos el Grupo de Río ha actuado como espacio de concertación de posiciones y vocero de la región en las negociaciones preparatorias de las cumbres de las Américas. El grupo es también el ámbito regional de consulta y discusión sobre temas de la "agenda negativa" pendiente con el país del norte, como es el caso de las drogas, que, como decíamos, ha sido el tema que más pronunciamientos ha suscitado. No obstante estos antecedentes, Washington no reconoce del todo al Grupo y si en ocasiones se le acerca, es para evadir al Grulac del que hace parte Cuba; en esos casos hasta destaca sus posiciones como sucedió con un *non paper* del Departamento de Estado.

En la cuarta etapa las relaciones extrarregionales se vieron presionadas por nuevos acontecimientos como la reunión birregional América Latina y el Caribe con la Unión Europea que hicieron urgente precisar su alcance y sentido. En el 2000, además del funcionamiento del comité de seguimiento de las conclusiones de la cumbre birregional, se aumentó el proceso de concertación para acordar los términos de relación con otros países y regiones. De ahí que, como se aprecia en el Cuadro 4, la secretaría continuase operando como espacio de consulta y concertación en el Grupo de Revisión e Implementación de la Cumbre de las Américas (GRIC) en donde realizó varias reuniones coordinadas por la misión colombiana en la OEA.

Igualmente en el 2000 se realizaron trece encuentros adicionales del Grupo de Río con otros países o regiones: una con Canadá, tres con Rusia, dos con China, una con la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), otra con Japón y una más con Corea, tres con la Unión Europea y una con el Consejo de Cooperación del Golfo. Los ejes de estas reuniones fueron el tema de drogas con Rusia y la Unión Europea, el asunto de la reforma de Naciones Unidas con Rusia, China, Japón y la UE, el problema financiero y de la OMC con la UE, Japón y la ASEAN. Adicionalmente, la misión de Colombia en Bruselas realizó numerosas

reuniones de coordinación de la agenda con la UE y seminarios sobre responsabilidad compartida frente al problema mundial de las drogas, relaciones económicas y monetarias, percepción europea de la OMC y de las perspectivas de una nueva ronda de negociaciones.

En suma, pese a sus dificultades, el Grupo de Río ha logrado en sus quince años, unos consensos mínimos comunes para la interlocución frente a terceros. Ha articulado una diplomacia informal regional que en algunos momentos ha llegado a tener más ventajas que las instituciones panamericanas. Además del fortalecimiento de las relaciones con Asia que en el 2001 toman un impulso con la cumbre de cancilleres de las dos regiones, el Grupo debería igualmente establecer intercambios con entidades tales como la Organización de las Repúblicas Islámicas, la Organización de Unidad Africana, entre otros, en un esfuerzo dirigido a avanzar en acuerdos de defensa de la multilateralidad como el ámbito de análisis y definición del manejo común de los problemas planetarios y como un freno a la actuación unilateral de las grandes potencias.

3. EL RETO PARA CHILE

A Chile en 2001 y a los países que en los próximos años ejerzan la secretaría *por tempore* les toca concentrarse en el desarrollo de acciones concretas hacia dentro y hacia fuera del Grupo de Río para consolidar esta nueva etapa así como la de los cambios y ajustes de su sentido y papel.

Hacia dentro del Grupo deberían atender los problemas de su funcionamiento antes reseñados con el apoyo de los grupos de trabajo y la *troika*. Esto implica, ante todo, la revisión de los procedimientos de adopción de decisiones y la actualización del sentido del consenso. La labor hacia dentro exige también identificar las tendencias emergentes de la política exterior en la región, los intereses subregionales y de los países más importantes en el Grupo y tenerlos en cuenta a la hora de definir los ejes de actuación o de hacer un pronunciamiento, con el fin de ir concertando el ajuste de la agenda que más convenga.

El Grupo necesita, igualmente, evitar la dispersión temática y la retórica declaracionista que no prioriza sus temas, y debe concentrarse en pocos ejes de acción para darle primacía a consensos fuertes, en torno a ellos preparar los documentos, las reuniones internas del Grupo (de coordinadores nacionales, cancilleres y presidentes, las sesiones paralelas del Grupo en la ONU), la coordinación de posiciones en diferentes órganos multilaterales o los pronunciamientos públicos.

Ahora bien, uno de los problemas más inquietantes de la región es, sin duda, la situación de Colombia, la progresiva internacionalización tanto de sus conflictos como de la búsqueda de salidas. De ahí la importancia de que el Grupo de Río estimule la unificación de la región en torno a la idea de que la solución no es su aislamiento ni la intervención externa. Más bien, es el momento para que el Grupo recupere sus antecedentes y como lo hiciera Contadora y su Grupo de Apoyo en la crisis de Centroamérica defienda y apoye el derecho de los colombianos a buscar salidas negociadas, propicie el acercamiento entre las partes colombianas enfrentadas, las cuales deben determinar qué tipo, en qué momento y bajo qué condiciones se requiere la presencia internacional en la búsqueda de la paz.

Hacia fuera, además de un esfuerzo por mejorar la forma de presentación y divulgación de los resultados de las reuniones del Grupo, la respectiva secretaría tiene que hacer que la región tenga presencia en las discusiones mundiales a través de dos vías: ágiles pronunciamientos ante hechos coyunturales y la concertación y divulgación de posiciones en los foros regionales e internacionales (asamblea de la ONU, reuniones de la OMC, seguimiento de los planes de acción concertados en las cumbres mundiales, sesiones de la UNCTAD, ministerial de los No Alineados, cumbre del Sur, etc.). Debe, también, mantener y fortalecer el diálogo con las distintas regiones y darles un contenido menos declarativo para que tengan efecto en ámbitos multilaterales.

Ejercer esta tarea de estimular el diálogo y la concertación política regional constituye un instrumento de política exterior que ofrece oportunidades pero también comporta riesgos. Es una oportunidad para elevar el precario conocimiento y debate sobre el tema y en general sobre las cuestiones internacionales, y para desarrollar una política exterior con respaldo en la opinión. De ahí la importancia de que la gestión no se reduzca a las labores rutinarias de los funcionarios directamente implicados sino que involucre a amplios sectores regionales para desarrollarla. De lo contrario, se correrá el riesgo de empujar al Grupo hacia su agotamiento en lugar de concretar su fortalecimiento.

NOTAS

1. Definición contenida en Juan Gabriel Tokatlán, "La Concertación política latinoamericana: ¿una crisis inevitable?", en Jorge Reinel Pulecio y Andrés Franco (editores), *Sociedad civil e integración en las Américas. Una mirada al Mercosur*, Bogotá, Universidad Javeriana-Fescol, marzo de 1997, pp. 209-221.
2. Me baso y amplío la periodización que elaboré en Socorro Ramírez, "Grupo de Río: trece años de diálogo político" en *Síntesis. Revista de Ciencias Sociales Iberoamericanas*, Madrid, Asociación de Investigación y Especialización sobre Temas Iberoamericanos (AIETI), no. 31-32, Primavera del 2000.
3. Allan Wagner, "El Grupo de Río diez años después: Percepciones e interacciones del contexto internacional" en Raúl Barrios (editor) *El Grupo de Río: un diálogo vigente*, Bolivia, Unidad de Análisis de Política Exterior - Plural edits., 1996, pp. 34-48.
4. Allan Wagner, *ibid.*
5. Conferencia de prensa, con ocasión de la cumbre presidencial del Grupo de Río, México, 29 de mayo de 1999.
6. Acla de Veracruz, 19 de marzo de 1999.
7. "Discurso de la secretaría de relaciones exteriores de México" en Secretaría *pro tempore* de Colombia, *Grupo de Río: agenda para comenzar el siglo XXI*, Bogotá, 2001, p. 106.
8. Conferencia de prensa, *Op. cit.*
9. Conferencia de prensa, *Op. cit.*
10. Volver a los orígenes del Grupo como una necesidad, repetían el presidente y el canciller colombiano en sus intervenciones cuando ejercieron la secretaría durante el año 2000, Secretaría *pro tempore* de Colombia, *Op. cit.*, pp. 101, 102, 193.
11. La discusión reciente realizada al respecto en los No Alineados se puede encontrar en Socorro Ramírez, *¿Los No Alineados voceros del Sur? A propósito de la presidencia de Colombia del Movimiento*, Bogotá, IEPRI-Tercer Mundo Edts., 2000.

12. Secretaría *pro tempore* de Colombia, *Op. cit.*, pp. 103, 128.
13. Secretaría *pro tempore* de Colombia, *Op. cit.*, p. 34
14. El debate está contenido en Raúl Barrios, *Op. cit.*
15. Juan Gabriel Tokatlán, "Colombia y el Grupo de Río" documento elaborado como asesor de la cancillería colombiana, marzo de 1991; publicado luego como "El Grupo de Río y la concertación: ¿Una década perdida?" en Raúl Barrios *Op. cit.* pp. 71-78 y como "La Concertación política latinoamericana...", *Op. cit.*
16. Alejandro Denustua, "El Grupo de Río y la integración regional" en Raúl Barrios, *Op. cit.* pp., 127-151.
17. Socorro Ramírez "Los dilemas de la integración latinoamericana en los noventa" en Hugo Fazio y William Ramírez (editores), *Diez años después del muro. Visiones desde Europa y América Latina*, pp. 158-174.
18. Principales temas del Grupo de Río: su evolución, mimeo, 1999.
19. "Discurso de la secretaría de relaciones exteriores de México" en Secretaría *pro tempore* de Colombia, *Op. cit.*, pp. 105-108; dos tomos de informe y página electrónica mexicana.
20. Secretaría *pro tempore* de Colombia, p. 64.
21. Resolución 1/99 de la CICAD, Secretaría *pro tempore* de Colombia, p. 115.
22. Secretaría *pro tempore* de Colombia, pp. 129-130.
23. "La Unión Europea y el Grupo de Río: la agenda birregional", documento preparado para la VII reunión ministerial institucionalizada entre la Unión Europea y el Grupo de Río, IRELA-Panamá, 11 y 12 de febrero de 1998.
24. Igor Ivanov, canciller de la Federación de Rusia, "Concepto del mundo en el siglo XXI", documento presentado durante la reunión de la troika de cancilleres del Grupo de Río y el ministerio de Relaciones Exteriores de la Federación de Rusia en el marco del 54º período de la Asamblea General de las Naciones Unidas, Nueva York, 23 de septiembre de 1999

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Barrios, Raúl (editor), *El Grupo de Río: un diálogo vigente*, Bolivia, Unidad de Análisis de Política Exterior-Plural edits., 1996.
- Ivanov, Igor, canciller de la Federación de Rusia, "Concepto del mundo en el siglo XXI", documento presentado durante la reunión de la troika de cancilleres del Grupo de Río y el ministro de Relaciones Exteriores de la Federación de Rusia en el marco del 54º periodo de la Asamblea General de las Naciones Unidas, Nueva York, 23 de septiembre de 1999.
- "La Unión Europea y el Grupo de Río: la agenda binacional", documento preparado para la VIII reunión ministerial institucionalizada entre la Unión Europea y el Grupo de Río, IRELA, Panamá, 11-12 de febrero de 1998.
- Ramírez, Socorro "Los dilemas de la integración latinoamericana en los noventa" en Hugo Fazio y William Ramírez (editores), *Diez años después del muro. Visiones desde Europa y América Latina*, pp. 158-174.
- Ramírez, Socorro, *¿Los No Alineados voceros del Sur? A propósito de la presidencia de Colombia del Movimiento*, Bogotá, IEPRI-Tercer Mundo Edts., 2000.
- Ramírez, Socorro, "Grupo de Río: trece años de diálogo político", en *Síntesis. Revista de Ciencias Sociales Iberoamericanas*, Madrid, Asociación de Investigación y Especialización sobre Temas Iberoamericanos (AIETI), no. 31-32, Primavera del 2000.
- Secretaría pro tempore de Colombia, *Grupo de Río; agenda para comenzar el siglo XXI*, Bogotá, 2001.
- Tokatlán, Juan Gabriel, "La Concertación política latinoamericana: ¿una crisis inevitable?" en Jorge Reinel Pulecio y Andrés Franco (editores.), *Sociedad civil e integración en las Américas. Una mirada al Mercosur*, Bogotá, Universidad Javeriana-Fescol, marzo de 1997, pp. 209-221.

SIGLAS

- Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)
- Asociación de Investigación y Especialización sobre Temas Iberoamericanos (AIETI)
- Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN)
- Comisión Interamericana contra el Abuso de Drogas (CICAD)
- Consejo Económico y Social (Ecosoc)
- Foro América Latina – Asia del Este (FALAE)
- Grupo de Revisión e Implementación de la Cumbre de las Américas (GRIC)
- Grupo Latinoamericano y Caribeño (GRULAC) en Naciones Unidas
- Instituto de Relaciones Europeo Latinoamericanas (IRELA)
- Organización de Estados Americanos (OEA)
- Organización de Naciones Unidas (ONU)
- Organización Mundial del Comercio (OMC)
- Unión Europea (UE)



MAYO-JUNIO 2001

173
CONTENIDO

NUEVA SOCIEDAD

Director: Odetmar Dírmoser
Jefe de Redacción: S. Chajtac

COYUNTURA: **Eduardo Gudynas**, El ALCA y la Cumbre de Quebec. Los gobiernos aceleran y la sociedad civil resiste. **Walter Lacayo Guerre**, Nicaragua. Alternativas electorales.

APORTES: **Emir Sader**, ¿Qué Brasil es este? **Verónica Zubillaga / Roberto Briceño-León**, Exclusión, masculinidad y respeto. Algunas claves para entender la violencia entre adolescentes en barrios.

TEMA CENTRAL: AREA ANDINA. BALANCE DE TENSIONES. **Adrián Bonilla**, Vulnerabilidad internacional y fragilidad doméstica. La crisis andina en perspectiva regional. **Alfredo Ramos Jiménez**, Viejo y nuevo. Partidos y sistemas de partidos en las democracias andinas. **Marco Romero Cavelllos**, Los límites del ajuste y de las reformas en los países andinos. **Fernando García Serrano**, Política, Estado y diversidad cultural. La cuestión indígena en la región andina. **Ricardo Vargas Meza**, Drogas, seguridad y democracia. **Juan Gabriel Tokatlian**, Colombia, el Plan Colombia y la región andina. ¿Implosión o concertación?

LIBROS: **Rubén Lo Vuolo, Imelda Vega-Centeno**.

SUMMARIES.

SUSCRIPCIONES (Incluido flete aéreo)	ANUAL (6 núms.)	BIENAL (12 núms.)
América Latina	US\$ 66	US\$ 97
Resto del mundo	US\$ 86	US\$ 157

PAGOS: Cheque en dólares a nombre de NUEVA SOCIEDAD. Rogamos no efectuar transferencias bancarias para cancelar suscripciones. Dirección: Apartado 61712- Chacao-Caracas 1060-A. Venezuela. Telfs.: (58-2) 267.31.89 / 266.99.75 / 265.53.21 / 266.16.48 / 265.18.49, Fax: 267.33.97; nuso@nuevasoc.org.ve; nuseven@nuevasoc.org.ve. Página digital: www.nuevasoc.org.ve



El relanzamiento de la integración sudamericana y el desarrollo sostenible:

Algunas implicancias para Centroamérica y el Caribe

Eduardo Gudynas

La cumbre presidencial de América del Sur fue un hecho singular, tanto por ser la primera reunión de jefes de Estado de la región, como por promover un plan de vinculación económica. La reunión, que tuvo lugar el 31 de agosto y 1 de septiembre en Brasilia y reunió a los 12 presidentes del continente, suscitó mucho interés en temas como las reacciones ante el Plan Colombia. Ello motivó que otros asuntos quedaran en segundo plano, aunque el encuentro genera un nuevo escenario que plantea muy diversos desafíos.

La idea de una fuerte integración sudamericana que los presidentes anuncian generó reacciones ambivalentes. Por un lado recuerda los sueños de unidad que han sido proclamados una y otra vez por varios movimientos ciudadanos y destacados intelectuales y políticos del continente, y que reciben todavía hoy un fuerte apoyo. Pero por otro lado, casi todos los promotores de esas ideas estaban lejos de pensar que

ese camino implicaba una profundización comercial teñida de neoliberalismo. Todos ambicionábamos un continente más unido, capaz de generar sus propias estrategias, pero como medio para alcanzar un desarrollo social y ambientalmente justo. Por lo tanto es indispensable reflexionar sobre el nuevo escenario que implica esta Cumbre de Brasilia. Como contribución a ello se presentan algunas breves reflexiones desde la perspectiva del desarrollo sostenible, incluyendo una revisión de las implicaciones de esa reunión para las organizaciones ciudadanas.

EL SUEÑO FEDERAL SUDAMERICANO

La reunión de presidentes sudamericanos, convocada por el jefe de Estado de Brasil, Fernando Henrique Cardoso, se desarrolló con muchas referencias a la unión y el federalismo sudamericano. Cardoso habló claramente sobre su "sueño de crear los Estados Unidos de América del Sur", una frase que todos coincidieron en calificarla como intencional, confirmando que sus propósitos van más allá de la economía y son políticos.¹ Ese tipo de afirmaciones proyectó un mensaje ambicioso, y aunque esa integración apenas se está iniciando ya cuenta con varias siglas (ALCSA, por el Arca de Libre Comercio de Sudamérica, AMERCOSUR, y hasta SAFTA, presentándose como el NAFTA del sur). Esta idea ya había sido presentada por Brasil en el seno de la ALADI en 1994, pero no despertó mucho entusiasmo, ahora se relanza con mucha fuerza.

A pesar de todo este entusiasmo, los compromisos concretos que emergen de la reunión son más modestos. Las metas cercanas están en una liberalización comercial Mercosur-CAN para enero de 2002. Son esas negociaciones las que permitirían avances "hacia la meta compartida de formación de un espacio económico-comercial ampliado en América del Sur", al que se sumarán Chile, Guyana y Surinam, y que estará "basado en la progresiva liberalización del intercambio de mercancías y servicios, en la facilitación de las inversiones y en la creación de la infraestructura necesaria para alcanzar dicho objetivo".

Sin embargo, no puede pasar desapercibido que el hecho de haber logrado realizar esta cumbre es una importante señal. No faltó ningún presidente, a pesar de que todos ellos estaban enfrentando problemas internos. Desde el bajo apoyo ciudadano a Cardoso, a las protestas contra Noboa por dolarizar la economía ecuatoriana; desde la crisis legislativa argentina que golpeaba a de la Rúa, al inicio de la debacle de Fujimori. A pesar de todo esto, los presidentes personalmente participaron de esta

cumbre, la primera de este tipo, lo que brinda una clara idea de la importancia que se le está dando a las coordinaciones regionales.

El presidente de Brasil, Fernando Henrique Cardoso, recordó que “está a nuestro alcance configurar un espacio económico integrado” en un tiempo cercano, y “así reforzar a América del Sur como un elemento clave en la configuración paulatina de integración hemisférica y en la valorización de nuestros vínculos con la economía internacional”.¹ Agregó que la “vocación de América del Sur es ser un espacio económico integrado, un mercado ampliado por la reducción o eliminación de obstáculos al comercio, y por el mejoramiento de las conexiones de transportes y comunicaciones” lo que permitirá fortalecer la inserción “en diversas corrientes de capital, mercados y tecnología que diseñan el panorama de la economía política internacional contemporánea”.²

Cardoso defendió que en el futuro próximo se pueden dar dos grandes pasos: “El primero es la convergencia, en una perspectiva de integración, de los dos grandes agrupamientos comerciales de nuestra región: el Mercosur y la Comunidad Andina, con una aproximación creciente de Guyana y Surinam”. El presidente de Brasil agregó que el vínculo entre la CAN y el Mercosur será la “espina dorsal de América del Sur como espacio económico ampliado” y por lo tanto, “debe ser visto como un objetivo político prioritario”. El segundo paso se refiere al “avance en la identificación y en la realización de ejes de desarrollo y proyectos clave de integración física”.³

LA FRAGMENTACIÓN DE AMÉRICA LATINA

Esta cumbre también significa otro golpe al concepto de América Latina, entendida como región que engloba a Sudamérica, Centroamérica, México, y buena parte del Caribe. Ese espacio político poco a poco se va desmembrando. El ingreso de México al NAFTA fue un cambio importante. Ahora, América del Sur parece intentar un rumbo propio y ello plantea nuevos desafíos a Centroamérica y el Caribe, cuyas naciones corren un riesgo mayor de quedar aisladas.

Parecería existir acuerdo en que embarcarse en una estrategia donde cada país de Centroamérica y el Caribe negocie por separado, es la peor opción posible. Una forma de remontar esa posición solitaria es profundizar la integración política entre ellas, y generar propuestas conjuntas en las negociaciones, sea frente al NAFTA o ante los vecinos del sur, así como dentro del ALCA. Por lo tanto, la integración regional se

vuelve necesaria no solamente por los beneficios económicos potenciales en el comercio dentro de esa región, sino como herramienta de coordinación política.

A pesar de esto, las evaluaciones sobre la marcha de la integración centroamericana son dispares. Por ejemplo, en un sentido Mazzei (1998) afirma que la "integración entre los países centroamericanos ha sido lenta pero relativamente exitosa". Por el contrario, Alvaro de la Ossa sostiene que la "integración verdadera" murió con los acuerdos de las Cumbres Presidenciales iniciados en 1990, y agrega que "las ampulosas y complicadas estructuras institucionales del llamado Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) no han logrado mostrar resultados positivos, como tampoco lo ha hecho el Parlamento Centroamericano".

Existe evidencia que muchas de las dificultades actuales no se deben solamente a problemas comerciales, sino que expresan diferencias políticas y culturales. En ese sentido de la Ossa advierte sobre el "nuevo nacionalismo", donde se enfatizan los comportamientos nacionales y no las coordinaciones regionales, y que en algunos casos hay una tendencia a hacer explícitas diferencias frente a los países vecinos (con el claro caso de Costa Rica frente a Nicaragua). Esto deriva en la coexistencia de negociaciones unilaterales de cada país frente a otros países o bloques (por ejemplo, acuerdos comerciales con la Unión Europea).

Los impactos de la Cumbre de Brasilia en el caso del Caribe si bien son similares, poseen otras particularidades, en especial debido a otros avances en el CARICOM. Además, Surinam y Guyana son invitados a incorporarse a esta iniciativa. Obviamente estas naciones no pueden rechazar la invitación, en especial por compartir amplias fronteras con Brasil (además de amortiguar la disputa fronteriza de Venezuela con Guyana). Habrá que ver cómo se reacciona desde el CARICOM a esta situación.

Este nuevo escenario plantea enormes desafíos para las organizaciones ciudadanas de Centroamérica y el Caribe. Ello se debe a que no solamente se deberían reclamar los espacios de participación, sino que también se deberá considerar cómo profundizar la integración y cómo reaccionar ante esta iniciativa sudamericana.

EL ESCENARIO DEL ALCA Y EL MUNDO

La cumbre sudamericana generó una fuerte discusión sobre sus relaciones con la propuesta Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Algunos analistas de Estados Unidos consideran que una mayor coor-

dinación sudamericana busca contrarrestar el peso de Estados Unidos en las negociaciones del ALCA (Arca de Libre Comercio de las Américas) y frente al NAFTA.⁵ Los negociadores de Estados Unidos consideran que Brasil retarda y obstaculiza el proceso del ALCA, mientras critica las medidas proteccionistas y subsidios que permanecen en Estados Unidos. Seguramente algo de esto sea verdad, ya que el Comunicado de Brasilia indica que se busca "reforzar" posiciones frente al ALCA. Los presidentes recuerdan su compromiso con la "construcción progresiva" del ALCA hacia el año 2005, pero advierten que deberá ser sobre "bases equitativas y equilibradas que aseguren el acceso efectivo a mercados para las exportaciones" provenientes del Sur.

El mismo objetivo se aplica a las negociaciones con la Unión Europea y en la Organización Mundial de Comercio (OMC). El presidente de Brasil plantea explícitamente la necesidad de sumar fuerzas para "luchar contra las barreras proteccionistas que restringen el acceso de nuestros productos a los mercados de los países desarrollados. Tenemos un interés común en una arquitectura financiera internacional estable y justa, que favorezca la inversión productiva y evite, o minimice la ocurrencia de crisis". Cardoso agrega muy significativamente: "Nosotros, desde América del Sur, no tenemos por qué aceptar las asimetrías que distorsionan una economía globalizada".⁶

Los contrapesos ante Estados Unidos, así como un mayor peso negociador en la OMC, pueden favorecer a los países de Centroamérica y el Caribe. Podrían ampliar el abanico de opciones a tomar y además ofrecen ejemplos de concepciones de integración, que si bien enfatizan lo comercial también buscan otras opciones de discusión política. Por cierto que desde el punto de vista de la sustentabilidad, el programa del ALCA por su reduccionismo comercial prácticamente anula la posibilidad de generar estrategias sociales y ambientales. Pero las organizaciones centroamericanas y caribeñas deberían examinar con detenimiento si el programa propuesto en Brasilia realmente abre las puertas a una estrategia alternativa.

Ello es necesario en tanto muchas de las críticas sudamericanas al ALCA en realidad se basan en ganar tiempo y espacio para las propias expansiones comerciales. El caso más claro se da con Brasil, donde economistas como Helio Jaguaribe consideran que el ALCA desembocaría en una "ocupación" del mercado brasileño por las empresas extranjeras, donde "las industrias locales desaparecerían y volveríamos a un modelo exportador de commodities, anterior a la década del treinta". Para este

economista, la alternativa es aumentar el comercio intrarregional en América del Sur, donde Brasil tiene espacio para crecer todavía más, suponiendo que puede salir del subdesarrollo en el año 2020, y la viabilidad continental depende de la expansión del Mercosur.⁷ Sin embargo, una estrategia de este tipo puede ser comercialmente positiva para Brasil, pero habría que preguntarse cuáles son las ventajas para los demás países, ya que en muchos casos en lugar de resistir la invasión de manufacturas de Estados Unidos deberán lidiar con las brasileñas.

Teniendo presente este problema, no es un hecho menor lograr mayores espacios de negociación en el ALCA, y en particular en Centroamérica y el Caribe donde, a diferencia del Cono Sur, Estados Unidos es el principal socio comercial.

OCASO DE MÉXICO, EMERGE BRASIL

La realización de la cumbre también representa un acto más en el dramático ocaso de México, así como en el fortalecimiento regional de Brasil. El protagonismo mexicano en el continente va quedando atrás, dejando de ser poco a poco una de las voces líderes de los países del sur. Las reformas introducidas por las últimas administraciones, el acuerdo de libre comercio con sus vecinos del norte, el ingreso a la OCDE, y otros factores, han hecho que su liderazgo se apague. Como contracara, poco a poco aparece Brasil como líder de la región. Ha sido un proceso que se ha acelerado en los mandatos de Cardoso, y que apoya decididamente su canciller, Luiz Felipe Lampreia, quien no ha dudado en afirmar que "Brasil tiene el tamaño que tiene y no lo disimula".⁸

Si bien muchos países critican lo que califican como imposiciones de Brasil (en particular Argentina y Uruguay en el seno del Mercosur), en los hechos parecería que su papel de liderazgo regional y portavoz ante otros ámbitos, es aceptado. Fuera de la región, incluso Estados Unidos ha reconocido este nuevo protagonismo. El embajador de ese país declaraba que Brasil está emergiendo como "un socio y un rival en América Latina, estableciendo su propio curso en asuntos económicos y políticos, surgiendo en el escenario mundial de una manera como nunca antes lo había hecho".⁹

Las implicancias de este nuevo balance son importantes en América Central y el Caribe. En tanto el liderazgo de Brasil requiere mantener fuera de escena, al menos por el momento a México, se insinúa así que la iniciativa de Brasilia preseindirá de América Central y el Caribe,

de alguna manera dando por implícita una prioridad mexicana en esas áreas. De nuevo los temas para la reflexión ciudadana son muy importantes. Deberíamos preguntarnos cómo puede influir el nuevo papel brasileño en la región, en especial considerando que las propias estrategias de desarrollo del gobierno Cardoso son conservadoras y liberales, manteniendo sus enormes desigualdades sociales y los graves impactos ambientales. Por otro lado, esa debilidad mexicana podría insinuar mayor capacidad de los Estados centroamericanos y caribeños para negociar con el nuevo gobierno de Fox.

LOS PRINCIPALES ACUERDOS

Es conveniente repasar algunos de los principales resultados del "Comunicado de Brasilia". Sus 62 puntos se refieren a la democracia, comercio, infraestructura de integración, narcotráfico, e información, conocimiento y tecnología (el texto completo está disponible en el sitio sobre Integración y Ecología en América Latina en www.ambiental.net/integracion). Además se aprobó un "Plan de Acción para la Integración de la Infraestructura Regional en América del Sur" elaborado por el BID.

Tanto las declaraciones de los presidentes como el Comunicado afirman que el principal resultado de la reunión es el relanzamiento de la integración, pero esta vez al nivel de América del Sur, buscándose consolidar la identidad continental, agregando que su cohesión constituye "un elemento esencial para determinar, en forma favorable, su inserción en la economía mundial".

La participación en este proceso quedó explícitamente condicionada al Estado de derecho y el pleno respeto al régimen democrático (punto 23). Este punto, que acaparó mucha atención, indica que la "plena vigencia de las instituciones democráticas representa así una condición esencial para el fortalecimiento" de la integración, lo que debe ser bienvenido calorosamente. También se reiteraron compromisos con los derechos humanos, y se propone estimular la participación "efectiva, ética y responsable de los ciudadanos y de sus organizaciones en la democracia" y "promover la participación de las organizaciones civiles y su contribución en el debate de los temas de interés público" (punto 21). También se incluyeron puntos relativos a la pobreza, la equidad y la calidad de vida. El Comunicado también incluye una sección completa a un tema candente en la región: el combate a las drogas ilícitas y delitos conexos (contrabando, tráfico de armas, terrorismo), que fue abundantemente comentado por la prensa.

Sorpresivamente, la declaración de Brasilia incluye una sección completa dedicada a la información, ciencia y tecnología. Se reconoce la vinculación entre estos elementos y el desarrollo, concibiéndolos como “la base de producción de la riqueza nacional en todos los planos” (punto 54). En esta sección también se destaca la importancia de la educación, el papel de las nuevas redes de información y de los programas cooperativos de investigación entre varios países (puntos 56 a 59).

Los presidentes dieron especial atención al tema de infraestructura, considerando la vinculación física (como carreteras), energética y telecomunicaciones. Se establece que las fronteras “deben dejar de constituir un elemento de aislamiento y separación” para servir de unión en la circulación de bienes y personas”, requiriéndose una política más allá de las estrategias nacionales y que debe ser regional (puntos 36 y 37). El punto más llamativo es que los presidentes reconocen que no poseen los recursos para avanzar por sí solos en ese camino, y entonces lo conciben como un esfuerzo que deben compartir bajo “fórmulas innovadoras” con el sector privado e instituciones financieras internacionales, destacando al BID y fondos de inversión intergubernamentales. Asimismo se apoya el Plan de Acción sobre integración en infraestructura que elevó el BID.

Los temas de comercio constituyeron el eje central del encuentro. Los presidentes reclamaron un mayor equilibrio en el comercio internacional, recordándole a los países desarrollados que los Estados sudamericanos “adoptaron programas valetosos de apertura comercial en los años noventa”, mientras en el norte persisten las barreras, apoyos a la producción y medidas proteccionistas (punto 15). La declaración reafirmó el compromiso con el sistema multilateral de comercio de la OMC, donde una nueva ronda de negociaciones debería lograr compromisos claros “sobre el acceso y liberalización de los mercados agrícolas, así como sobre la eliminación de las distorsiones en dichos mercados y de los subsidios en ese campo”. El comunicado respalda los procesos de integración regional dentro de América Latina, y en especial al Mercosur y la Comunidad Andina de Naciones, apoyando las negociaciones entre estos dos bloques, a las cuales se deberían sumar Chile, Surinam y Guyana.

DEMOCRACIA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Algunos de los resultados de la cumbre parecen ser pasos hacia adelante, mientras otros son preocupantes retrocesos. Por ejemplo, la cláusula de

condicionalidad democrática debe ser bienvenida por todos. Pero enseguida aparecen las dudas sobre cómo se cumplirán los puntos sobre participación ciudadana, procesos electorales o libertad de prensa que se incluyen en esa sección, donde existen muchos déficit en varios países.

Los mismos problemas se repiten con la participación ciudadana. En ese sentido, el Comunicado de Brasilia establece un mecanismo de participación de empresarios y trabajadores, bajo un "foto consultivo suramericano entre altos funcionarios y representantes civiles", cuyo objetivo es identificar acciones conjuntas de los países de la región en los campos del comercio y de las inversiones. A juzgar por la experiencia pasada, no deberían esperarse pasos efectivos hacia esa meta, ya que en especial los países del Mercosur han luchado contra la inclusión de temas sociales, laborales y ambientales en el ALCA.

Este anuncio repite una visión tradicional de la sociedad civil, considerando que los actores clave son los empresarios y los sindicatos, de donde quedan mal parados desde otros actores, como ambientalistas, grupos de derechos humanos, asociaciones de campesinos y grupiales agropecuarias, grupos feministas y hasta movimientos religiosos. Pero además, todo el proceso está pensado como una marcha basada en los presidentes y los poderes ejecutivos. No existe participación efectiva para las organizaciones ciudadanas, pero ni siquiera para los parlamentos nacionales. Es más, en muchos casos su presencia es visualizada como un obstáculo para las negociaciones y la participación queda empantanada en la mera consulta. Por lo tanto este mecanismo podría ofrecer algunas ventajas (como por ejemplo, acceder a información), pero sigue muy lejos de proveer un marco democrático para la integración. De hecho esta cuestión ha sido un reclamo persistente en la integración regional en Centroamérica y el Caribe (por ejemplo, Jácome, 1998).

Este déficit democrático se agrava al advertirse que los planes de integración física que proponen los presidentes descansarán en gran medida en la iniciativa privada y en instituciones como el BID. Allí los mecanismos de participación pueden acotarse todavía más. Un estudio reciente realizado por CLAES sobre las operaciones del BID con el sector privado muestra que sus mecanismos de participación y evaluación ambiental poseen muchas limitaciones, mientras que toda esa línea de acción, tal como ha sido formulada por el banco, está lejos de atender las metas del desarrollo sostenible.

VINCULACIÓN COMERCIAL Y DESARROLLO

El proyecto de integración que se ofrece desde esta reunión es esencialmente comercial. Los objetivos están en liberalizar el comercio, y se presupone que a partir de ello se desencadenará una aproximación política. Bajo ese marco la posibilidad de incluir componentes sociales y ambientales orientados a la sustentabilidad es muy escasa. De hecho, en el Comunicado de Brasilia hay algunas referencias a metas sociales, pero por cierto son genéricas, mientras que se ignora el tema ambiental.

Paradójicamente estas cuestiones aparecen con más energía en el Plan de Acción promovido por el BID. Ahí se ofrece, por ejemplo un apartado sobre la valorización de la dimensión ambiental y social de los proyectos, donde se indica que es necesario "reforzar un enfoque proactivo en la consideración de las implicancias ambientales y sociales de los proyectos de infraestructura", agregando que "la consideración del medio ambiente debe iniciarse desde la misma concepción de las obras, enfocándolo como una oportunidad para el aprovechamiento integral y enriquecimiento de los proyectos, y no sólo desde el punto de vista de la mitigación de los impactos no deseados de los mismos". Nos enfrentamos así a una situación extraña ya que el BID aparece casi como el defensor social y ambiental ante los gobiernos, y por cierto que ese banco todavía tiene un largo trecho por recorrer para acercarse a la sustentabilidad.

Pero no debe caerse en la confusión de creer que es una iniciativa en el vacío, y que no existe detrás una concepción del desarrollo regional. Es importante recordar que los presidentes específicamente indicaron que la integración sudamericana debería obedecer al concepto de "regionalismo abierto" de la CEPAL. Es una afirmación preocupante ya que esa idea, concebida a mediados de la década de 1990, ignoraba el desarrollo sostenible, restando casi exclusivamente en la liberalización comercial, sin medidas específicas en temas sociales y ambientales. Además en alguna medida es contradictoria con el propósito de los presidentes de lograr mayor autonomía para Sudamérica, en tanto el regionalismo abierto apostaba a acelerar el ingreso del continente en la globalización.

De esta manera se está generando un nuevo escenario para la integración sudamericana que requerirá ajustar algunas reflexiones recientes. Tan sólo como ejemplo de ello se puede presentar el análisis de Hatton (1997) para el caso del Caribe insular, donde reclama entre otros puntos, reducir la vulnerabilidad y no ser avasallados en las negociaciones, y lograr acuerdos que aumenten el poder relativo de la negociación "bus-

cando afinidades con los pares del continente (Centroamérica) y con otros países de la región". Aquí aparece uno de los temas urgentes, en el sentido de fortalecer un proceso de integración social y política dentro de la región. Hatton además indica que es necesario abandonar una relación vertical con Estados Unidos y fomentar nexos horizontales con los vecinos de la región, abandonar el provincialismo y pasar a una "perspectiva internacional, mundial y hemisférica", y romper las barreras culturales.

Pero la Cumbre de Brasilia demuestra las incertidumbres en ese camino, ya que dentro de los nexos horizontales se pueden expresar las mismas estrategias de desarrollo que están en la base de los problemas sociales y ambientales. En efecto, algunas de las propuestas de los gobiernos de América del Sur, y en especial aquellas que alienta Itamaraty, no se diferencian en su esencia de otras originadas en el hemisferio norte. Eso no implica caer en el extremo de negar los procesos regionales, y no debería hablarse a la ligera del "provincialismo", ya que buena parte de los progresos del Mercosur se deben precisamente a una postura provincial testaruda que desde hace años viene siendo atacada por el Banco Mundial y varios teóricos del libre comercio. La cuestión básica radica en que no puede considerarse la integración aisladamente, sin una concepción del desarrollo a la cual referirse. Por lo tanto, en el programa de las organizaciones ciudadanas interesadas en la integración regional se debe prestar la misma, o más atención, a las propuestas alternativas de desarrollo.

Una mayor coordinación y autonomía es sin duda un paso muy importante, pero por sí sólo no generará desarrollo social y ambientalmente justo. Es una condición hacia esos fines, pero requerirá de otras medidas en los campos económico y político, y justamente en esos componentes se repiten los déficit. Por ello no se debe olvidar que aunque despierte simpatía el que Sudamérica pueda hablar de igual a igual con los países industrializados, ello no debe convertirse en excusa para olvidar nuestros problemas sociales y ambientales. Problemas que comienzan por la necesidad de recordar nuestro compromiso con toda Latinoamérica y el Caribe, sin dejar a ningún país, por más pequeño que sea, fuera de estos esfuerzos. Y que siguen por advertir que el camino que hoy anuncia la Cumbre Sudamericana, si bien ofrece las posibilidades de cierta autonomía, en tanto sigue recostado en un reduccionismo económico de corte neoliberal, mantiene enormes obstáculos para alcanzar las metas sociales y ambientales del desarrollo sostenible.

NOTAS

1. Folha de São Paulo, 2 septiembre 2000.
2. Correio Braziliense, 7 septiembre 2000.
3. Valor Económico, 30 agosto 2000.
4. Valor Económico, 30 agosto 2000.
5. Un ejemplo es el artículo en el New York Times, 2 septiembre 2000.
6. Valor Económico, 30 agosto 2000.
7. Brecha, Montevideo, 22 octubre 1999.
8. Valor Económico, 4 septiembre 2000.
9. New York Times, 30 agosto 2000.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ceara Hatton, Miguel (1997), "El Caribe insular en la dinámica de la integración hemisférica" en *Pensamiento Propio* no. 5, CRIES, pp. 67-84.
- de la Ossa, Alvaro (1997), "Nota sobre las relaciones entre Centroamérica y la Unión Europea" en *Pensamiento Propio*, no. 5, CRIES, pp. 19-32.
- Jácome, Francine (1998), "A manzana de balance preliminar", pp. 171-176, en *Sociedad civil e integración regional en el Gran Caribe* (E. Jácome y A. Serbin, coordinadores). Nueva Sociedad, INVES, CRIES, Caracas.
- Mazzei, Umberto (1998), "Qué puede esperar Centroamérica de las negociaciones hemisféricas", *Capítulos del SELA*, no. 53, 1998.



Un análisis de los analistas: Las dificultades de la investigación económica en Centroamérica

(con énfasis en la investigación comercial)

Pablo Rodas-Martini¹

INTRODUCCIÓN

Los centros de investigación² son comentaristas severos del acontecer de su país. De sus juicios y conclusiones no se escapan los gobiernos, ni los partidos políticos, ni las gremiales empresariales, ni los sindicatos. Los centros de investigación son, en ese sentido, examinadores contundentes del subdesarrollo de nuestros países: prestos a apuntar fallas socioeconómicas y a predicar soluciones desde sus computadoras. ¿Se puede concluir, por tanto, que Centroamérica cuenta con una problemática económica y social del Tercer Mundo, y centros de investigación del Primer? ¿Realmente los centros de investigación son tan inmunes al tipo de críticas que ellos formulan contra otros?

El presente trabajo evalúa críticamente la investigación en Centroamérica, con particular énfasis en aquella que gira sobre la nueva agen-

da del comercio internacional. Para eso se sigue la siguiente secuencia. En la Sección 1 se presentan los rasgos de la investigación económica y se lleva a cabo una evaluación somera de los principales centros de investigación en el área. En la Sección 2 se comenta la investigación económica relacionada con la nueva agenda del comercio internacional. En la Sección 3 se proyectan los retos futuros de la investigación económica con relación a esa nueva agenda comercial, y se formulan algunas sugerencias para su implementación. Se concluye con algunas consideraciones finales.

Las ideas escritas a continuación derivan de la experiencia personal del autor como investigador, de entrevistas llevadas a cabo en El Salvador, Guatemala y Honduras, a una institución de Nicaragua y a otra de Costa Rica, y de la información obtenida a través de las páginas de Internet de los centros de investigación. Ante la fuerte investigación que se lleva a cabo en Costa Rica, no se pretende de ninguna manera que los juicios vertidos en este trabajo incluyan lo que allí se realiza ya que el autor reconoce que la información obtenida de ese país fue fragmentaria.

1. RASGOS DE LA INVESTIGACIÓN ECONÓMICA EN CENTROAMÉRICA

1. Los investigadores económicos tienden a ser "todólogos": mucha amplitud temática pero poca profundidad. En Centroamérica no se da, ni por asomo, el grado de especialidad investigativa que tiene lugar en universidades o centros de investigación de otros países. Lo usual en Centroamérica es que el investigador incursione sin distingo en temas fiscales, monetarios, de privatización o laborales, entre muchos otros. Ni al nivel de la sociedad ni de los mismos centros de investigación se concibe aún la necesidad de economistas especializados.³ Esas economías de scope tienen sus ventajas, sin duda, pero en el largo plazo redundan en un exceso de investigación superficial. Unas pocas entidades "grandes" (en el sentido de que su planta se acerca a los diez investigadores)⁴ logran asignar a sus investigadores en áreas específicas.
2. A lo anterior hay que agregar que los investigadores tienden a verse abrumados por la coyuntura del país. Los investigadores dan continuamente declaraciones a la prensa escrita y en muchos casos también a la radio o la televisión. Además se invo-

lucran en reuniones continuas con sectores de la sociedad civil, o imparten cursos varios. En Centroamérica los investigadores no se limitan a analizar la situación económica de su país, por el contrario participan casi en la misma magnitud que lo hacen los políticos, dirigentes empresariales o sociales. Mucha de esa labor pública que llevan a cabo los investigadores en Centroamérica responde en gran medida a la debilidad técnica de los actores sociales (e.g., partidos políticos, gremios empresariales, organizaciones sindicales). Los investigadores son así, consultados a diario por los reporteros para llenar un vacío social. Este involucramiento “social”, por supuesto, no es malo *per se*, sino más bien positivo; su gran desventaja, sin embargo, es que con facilidad esas actividades no investigativas llegan a ocupar un porcentaje altísimo del tiempo de los investigadores, lo que sin duda afecta la calidad y profundidad de la investigación.

3. La investigación económica tiende a ser descriptiva y discursiva, con poca utilización de técnicas estadísticas (si mucho se incluyen algunas tablas o gráficas). Esta quizás sea una de las principales evidencias del subdesarrollo investigativo en el área, pues el tipo de análisis económico que se desarrolla no tiene sustentos cuantitativos sólidos sino extrae sus conclusiones y recomendaciones de las creencias o perjuicios ideológicos que sostienen los centros y sus investigadores. Contra ese tipo de argumentación, los lectores sencillamente creen o dejan de creer,¹ en una especie de acto de fe, más que por un convencimiento que emane de demostraciones argumentales y debidamente reforzadas por evidencias empíricas. Y si a veces se recurre a pruebas estadísticas, es en forma tan débil que no refuerza en mucho la solidez de la investigación.² Una muestra de esa debilidad es la ausencia de estadísticos o economistas en los centros de investigación, excepto, por supuesto, el manejo cuantitativo que algunos investigadores pudieran tener.

Al nivel de la sociedad y de los mismos centros no existe clara conciencia del valor agregado adicional que, por ejemplo, la introducción de técnicas cuantitativas aporta, y eso redundaría en que los mismos investigadores se vean desmotivados a adicionar ese valor agregado pues conlleva un esfuerzo intenso adicional y no les reditúa beneficios “sociales”.

4. Los centros tienden cada vez más a caer en una especie de "encuestitis" para sus investigaciones: sus análisis se derivan de las respuestas dadas a encuestas (o entrevistas). Con la excepción de temas macroeconómicos, no se utilizan datos "firmes" provenientes de censos o encuestas económicas, que son el material usual del análisis económico en muchos países, sino de encuestas *ad hoc* que se levantan en muestras de ciudadanos. Se hacen encuestas para todo: situación económica, pobreza, inflación, violencia, democracia. En la mayoría de los casos las respuestas no aportan nuevos hallazgos sino ratifican verdades de sentido común (aunque también hay excepciones, por supuesto). La responsabilidad de la "encuestitis" no recae exclusivamente en los centros de investigación: éstos sencillamente tratan de encontrar extravíos para esquivar la ausencia de datos "firmes" a que se hace mención antes. No sería realista pretender que los centros fueran productores primarios de estadísticas cuando esa no es su función primordial, sino la de institutos de estadísticas o bancos centrales, entre otros.⁷
5. Los centros no tienden a tener producción bibliográfica "seria" o más permanente: libros o documentos de trabajo (hay excepciones, por supuesto).⁸ Al contrario, se da mucha publicación de investigaciones casi periodísticas (e.g., boletines mensuales, semanales o equivalentes). Esto, que no pasaría de ser parte de la labor de divulgación de prensa en centros de otros países,⁹ se convierte, en algunos casos, en el eje central de la investigación de algunos centros del área.
6. Se da una atomización de centros de investigación que afecta la calidad de la investigación en el área. Si bien, no es que existan demasiados centros de investigación en cada país del área (de hecho en Honduras no existe ninguno como tal), los pocos que existen tienden a ser tan pequeños que son más bien gerímenes de centros que centros mismos. Lo usual es que los departamentos económicos de los centros tengan menos de cinco personas (llegando a veces al extremo de dos o hasta una), siendo casi excepcional que alcancen los diez.¹⁰ Cada centro se ve forzado a incurrir en costos administrativos propios (e.g., área administrativa, elaboración de planes de trabajo, alquiler de lo-

ca), unidad de prensa, mini-centros de documentación), lo que redunda en que no se exploten economías de escala.

Esa atomización no sólo redunda en costos promedio mayores de la investigación, sino también provoca distorsiones adicionales. Los centros, por ejemplo, tienden a sufrir trastornos serios con la salida (muchas veces hacia el gobierno) de alguno de sus investigadores principales, o pasan por reorganizaciones internas continuas para tratar de encontrar la estructura funcional más adecuada.

A eso hay que agregar que la ausencia de integración regional en lo que a investigación se refiere (i.e., la inexistencia de un verdadero centro de investigación regional)¹¹ magnifica esa atomización doméstica, al replicarse al nivel de cada país. Lo lógico sería que se dieran fusiones entre centros, máxime cuando hay similitud ideológica y de proyectos (debería incluso darse a nivel centroamericano), pero, por supuesto, eso no está en la agenda de ninguna institución ya que cada una se maneja como pequeño feudo.

7. La inexistencia de economías de escala también afecta el potencial de investigación en Centroamérica ya que, entre otras cosas, provoca una "disputa" por los fondos de la cooperación internacional para la investigación e imposibilita "alianzas" sólidas con centros de investigación extranjeros (todo lo que existe son encuentros ocasionales o vínculos frágiles), dificultando así una inserción exitosa de los centros en las redes de investigación internacional. En otras palabras, los centros de investigación centroamericanos son tan pequeños como para ser tomados en serio por contrapartes externas.¹²
 8. La investigación en Centroamérica depende en gran medida de la cooperación externa. Los centros de investigación tienden a depender de cooperantes internacionales, ya sea en forma permanente (flujos continuos que financian parte importante de su presupuesto ordinario) o por proyectos. Esta dependencia externa afecta la investigación no por que se le oriente o se le condicione, sino porque le introduce una fuerte dosis de volatilidad. Un ejemplo sería el desplome de la investigación en Nicaragua una vez se dio la reducción de la cooperación internacional.
- La atomización de los centros también ha de dificultar la labor de los mismos cooperantes internacionales (e.g., Ford Foun-

dation, Soros Foundation) pues deben evaluar proyectos similares y competitivos, y canalizar flujos limitados hacia varias instituciones en lugar de consolidar un programa fuerte con un centro en particular. Hay que agregar que los cooperantes internacionales han contribuido a replicar la asimetría regional (i.e., mayor desarrollo de Costa Rica, El Salvador y Guatemala y menor de Honduras y Nicaragua) pues por propias políticas internas han reducido sus representaciones en el área, y al hacerlo ha mermado la cooperación y, por ende, la investigación en aquellos países en donde han dejado de tener presencia física permanente.¹³

9. La dependencia de la cooperación internacional ha conducido a una investigación que en gran medida gira alrededor de proyectos puntuales más que de programas permanentes de los centros de investigación. Como los centros se ven forzados continuamente a competir por recursos, tienden a acomodar sus investigaciones a los requerimientos coyunturales de su país¹⁴ o a los intereses de las agencias cooperantes más que a una agenda propia de investigación firmemente establecida de largo plazo. Esa dinámica para financiarse también absorbe, sin duda, una buena parte del tiempo de los investigadores, llegando en ocasiones a exigir que los mismos centros creen su propia unidad de proyectos. No todo, sin embargo, sería negativo de ese énfasis en proyectos: la presión financiera y la presión de tiempos contribuirían a una mayor eficiencia de los investigadores, pues de otra manera —si hubiera un financiamiento institucional garantizado— se podría correr un riesgo mayor de retraso en la producción de resultados.¹⁵
10. El BID y el Banco Mundial no contribuyen a la diseminación de la investigación en Centroamérica; lo contrario ocurre con el PNUD a través de los informes nacionales de desarrollo humano (INDH) y sus documentos de insurmo. Las dos primeras entidades pocas veces divulan sus estudios al público; los estudios quedan más como documentos de trabajo internos para los proyectos que impulsan sus equipos de trabajo. El PNUD, por el contrario, sí tiene una proyección pública más importante a través de los informes regionales y nacionales de desarrollo humano. A la falta de diseminación de estudios por el BID y el Banco Mundial habría que agregar que parte de sus

investigaciones en Centroamérica se lleva a cabo por consultoras privadas (que a veces son tan grandes o incluso más que mismos centros de investigación)¹⁶ y que, por la naturaleza confidencial de relación con sus clientes, tampoco contribuyen a la divulgación pública de sus investigaciones.¹⁷ Sin embargo, esa dicotomía entre el BID y el Banco Mundial, por un lado, y el PNUD, por el otro, también tiene que ser matizada. En las *homepages* de entidades como el Banco Mundial ya se dan a conocer estudios de país que antes no se divulgaban; por el otro lado, los documentos de trabajo de los INDH no siempre son de fácil acceso.

11. Mucha investigación sobre Centroamérica se lleva a cabo fuera de la región¹⁸ y no se conoce o se conoce muy poco por los centroamericanos. No sólo los organismos internacionales llevan a investigaciones sobre el área, también lo hacen académicos norteamericanos o europeos, e.g., libros, *papers*, tesis doctorales o de maestría. Si bien el resultado de esas investigaciones se tiene de a presentar en foros de discusión como el de la Latin American Studies Association (LASA), el International Congress of Americanists (ICA), o talleres de universidades norteamericanas o europeas, sus resultados pasan inadvertidos para los centroamericanos en el mayor de los casos. La "culpa" recae en gran medida en el escaso roce internacional que mantienen los centros del área, que no les hace ser actores activos de esas redes (lo contrario de lo que ocurre con investigadores de Sudamérica, por ejemplo). Sin embargo, también recae parcialmente en esos académicos, para quienes Centroamérica sólo constituye un caso de estudio a ser utilizado en su carrera académica, pero hacia la cual no se sienten obligados en lo absoluto de trasladar el resultado de sus investigaciones.¹⁹ Por cierto, con el avance del Internet no sería difícil que alguna fundación internacional o incluso algún centro de investigación centroamericano pudiera sistematizar y poner a disposición mucha de esa investigación desperdigada.
12. Los centros de investigación se relacionan entre sí pero con dificultades. En Guatemala existe una red nacional de centros donde se procura una discusión con base en investigaciones escritas; sin embargo, pese a haber iniciado hace unos años, todavía no ha logrado consolidarse y por momentos ha estado inac-

tiva. Los centros, asimismo, rara vez, participan en proyectos conjuntos. En El Salvador no existe una red como tal pero sí se dan reuniones periódicas entre los centros y hasta han llegado a participar en proyectos conjuntos. Algo positivo de señalar sería la menor polarización ideológica de los centros pues si bien siguen existiendo diferencias apreciables, las distancias se han acortado, lo que hace posible y facilita el diálogo intercentros.²⁰

13. En la mayoría de los centros, la mitad o más de sus investigadores tienen estudios de posgrado,²¹ varios de ellos en el extranjero. Sin embargo, si se tiene la percepción (por razones obvias no se preguntó sobre eso) que los sueldos en los centros (con excepciones, por supuesto) están por debajo de empresas del sector privado o entidades en que se requiere de profesionales con perfiles similares (e.g. la banca u organismos internacionales). Esto incidiría en “fuga de cerebros” hacia otros países, o en una movilidad intensa hacia el sector público u otros trabajos. Vale la pena anotar, sin embargo, que los centros, aportan “prestaciones” no económicas que compensarían en parte lo anterior, principalmente en lo que a economistas jóvenes se refiere: se puede llegar a adquirir un protagonismo público con mucha celeridad (por las razones expresadas en el numeral 2) y se tiene acceso a una dinámica interesante llena de talleres, congresos o conferencias. Estas dos facetas no las aporta fácilmente cualquier otro trabajo en el sector público o privado.
14. En la actualidad casi no hay centros de investigación vinculados políticamente. Aquellos que existían en el pasado han desaparecido, y otros han tratado de tomar distancia de los partidos políticos. El único centro entrevistado que reconoció explícitamente su vinculación con la URNG fue el IPES.²²
15. En la región existen mecanismos “informales” de fomentar la investigación que, sin embargo, no han tenido el impacto beneficioso que se esperaría sobre la investigación económica. Uno de estos son los concursos Manuel Noriega convocados anualmente por el Banco de Guatemala. Otro mecanismo insuficientemente desarrollado es el de los congresos anuales de economistas²³ o eventos similares, que también podría propiciar la presentación de investigaciones.
16. Con la excepción de los bancos centrales, la investigación económica que se lleva a cabo en los ministerios o secretarías de go-

bien es escasa. Las razones varían de país a país: en casos como Guatemala obedece a la práctica ausencia de la carrera de servidor público,²⁴ lo que provoca inestabilidad laboral grande entre los profesionales que trabajan para el Estado y lo que no permite la creación de una “cultura investigativa” en el sector público. En otros como El Salvador, con mayor estabilidad a raíz de la permanencia en el poder de ARENA, obedece a que la investigación económica no se encuentra entre las prioridades, tendiendo a ser relegada por la coyuntura, y a que se ha descansado explícita o implicitamente en el apoyo de entidades como FUSADES.

Los bancos centrales tienden a ser la excepción (no siempre, pues a veces su investigación también es pobre) no sólo porque a su interior se da una carrera institucional sino porque también ha habido mayor interés por estimular la investigación. Sus agendas, sin embargo, son muy particulares: política monetaria y cambiaria, y de poca difusión incluso entre los centros de investigación mismos.

17. El sector privado tampoco le otorga mayor atención a la investigación económica. En esa falta de interés por parte empresas individuales incide la dificultad para internalizar el conocimiento generado con las investigaciones o para encontrarle un beneficio económico de corto plazo.²⁵ Por ello es que la escasa investigación económica que el sector privado encarga²⁶ —más que realiza— proviene de cámaras empresariales, donde la internalización del conocimiento resulta mayor. El programa CLACDS del INCAE/Harvard podría estar revirtiendo este desinterés privado por la investigación, máxime en lo relativo a los clusters (e.g., forestal, turismo, etc.).²⁷

Para esta investigación se realizaron visitas a El Salvador, Guatemala y Honduras. Se entrevistó a un total de 14 centros de investigación (dos de ellos son departamentos de investigación en universidades, y dos son consultoras privadas). Los centros entrevistados fueron los siguientes:

El Salvador²⁸

- Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)
- Fundación Guillermo Manuel Ungo (Funda Ungo)
- Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE)
- Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES)
- Departamento Económico de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA)

Guatemala

- Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES)
- Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (CIEN)
- Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)
- Inversiones y Desarrollo de Centroamérica (IDC)
- Instituto Centroamericano de Estudios Políticos (INCEP)
- Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales (IPES)

Honduras

- Economía, Sociedad y Ambiente (ESA)
- Proyecto Fortalecimiento de la Sociedad Civil de la Fundación para la Inversión y Desarrollo de Exportaciones (FIDE)
- Postgrado Centroamericano en Economía y Planificación del Desarrollo (POSCAE) de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras

Por razones presupuestarias no se incluyó Nicaragua ni Costa Rica. Aunque sí se logró entrevistar en Honduras a un representante del Instituto de Investigación y Desarrollo (NITLAPAN) de Nicaragua, y en México a uno del Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas (IICE) de Costa Rica. Asimismo, se logró bajar información del Internet sobre la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES) de Nicaragua, y de Costa Rica: el Centro Internacional de Política Económica para el Desarrollo Sostenible (CINPE), FLACSO/Costa Rica, y el programa del Centro Latinoamericano para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible (CLACDS) del INCAE.²⁹

El cuadro 1 sintetiza algunos rasgos de los centros de investigación entrevistados en los tres países mencionados inicialmente.³⁰ De ninguna manera se pretende emitir juicios concluyentes ya que se reconoce que una evaluación aceptable de los centros habría requerido —al

menos—una presencia de varios días en cada entidad (y no la entrevista de hora y media máximo que se tuvo en cada centro). Asimismo, se aclara que el resultado es muestral y no censal ya que pudiera ser que algún centro importante no hubiera sido incluido,³¹ y que los criterios que se califican se presentan con el fin de exemplificar y no de señalar que sólo esos criterios deberían evaluarse. Finalmente, hay que señalar que no se incluyen centros de Nicaragua ni de Costa Rica en vista de que la ausencia de presencia física le concedía menos solidez a la información que se pudiera obtener a través del Internet, por entrevistas a distancia o por la revisión de sus publicaciones.

2. LA INVESTIGACIÓN EN CENTROAMÉRICA SOBRE TEMAS RELATIVOS AL TEC³²

1. Los centros de investigación de Centroamérica no realizan mayores investigaciones sobre las vinculaciones externas de sus países. No hay ningún centro de investigación —con la excepción del CLACDS del INCAE (con el apoyo de la Universidad de Harvard)— que se especialice o al menos dedique su mayor esfuerzo a una agenda internacional próxima al TEC. Esta falta de atención a una agenda internacional no deja de ser paradójica ya que se supondría que los países centroamericanos, por ser países pequeños y abiertos y, por ende, tener economías tremadamente propensas a shocks externos, deberían analizar extenidamente todo aquello que los vinculase con el resto del mundo. El descuido, sin embargo, tiene su razón de ser: los centros de investigación se ven desbordados por la problemática local (muchos de ellos por la coyuntura macroeconómica) y, si tienen encargados del sector externo o algunas publicaciones sobre el tema, resulta ser accesorio más que fundamental. La agenda internacional pasa así a ser un apéndice de su investigación principal aun cuando en la realidad muchos de los problemas nacionales no sean sino apéndices o derivados de impactos positivos o negativos externos.
2. Atención aún mucho menor se le otorga a la temática de integración regional (nuevamente la excepción sería el CLACDS).³³ La integración regional no tiene mayor importancia en la agenda de los centros de investigación de la que podrá tener entre los políticos, empresarios o sociedad civil centroamericanos. En

el CARICOM se podría catalogar la investigación como vanguardia de la integración regional, ya que existe una Universidad de las Indias Occidentales, con sedes en varios países. En Centroamérica las universidades —no digamos los centros de investigación— miran hacia dentro de sus países no hacia sus vecinos. Cuando mucho se dan conferencias o talleres ocasionales, y en estos casos tienden a ser convocados por cooperantes internacionales —que conciben la integración regional como paso imprescindible para que nuestros países dejen atrás el subdesarrollo— más que por una decisión propia de los centros de investigación del área.

3. Los centros de investigación tienden a analizar la relación de sus países con el mundo exterior desde una óptica bastante ideológica, abundan las críticas o elogios al fenómeno de la globalización sin que se le dé un análisis y una apreciación más objetiva y se evalúe en forma más científica sus implicaciones para países como los nuestros. La globalización, en ese sentido, se convierte así, en manos de los centros de investigación, en una fuerza internacional irreversible para ser aplaudida o condenada a priori, no tanto una fuerza para ser diseccionada y analizada sin ambages en sus múltiples dimensiones.
4. El énfasis de la escasa investigación en temas de economía internacional se coloca a veces en la necesidad de participación de los actores: los centros de izquierda en particular propugnan por que se dé un involucramiento mayor de la sociedad civil. Esto, por supuesto, no tiene nada de malo; el problema es que a veces la investigación casi que se limita a clamar por ese involucramiento, creyendo que la simple participación social conducirá a una inserción exitosa en la economía mundial. En temas de economía internacional como la globalización se da incluso un fuerte efecto demostración: se lee o escucha a extranjeros como palabra última sin que exista aún una capacidad de análisis propio lo suficientemente sólida.¹⁴
5. La mayor parte de las decisiones asumidas por los países centroamericanos en materia de economía internacional se han tomado sin que existan estudios económicos de impacto de por medio (e.g., inserción en la OMT, integración regional, búsqueda de paridad NAFIA, TLC con México, negociaciones del ALCA). Eso contrasta grandemente con el tipo de investigación

que se desarrolla en otros países ante procesos similares (e.g., la elaboración en México de modelos de equilibrio general computable previo a la firma del NAFTA). En esta área yace una fuerte responsabilidad de los centros de investigación (y universidades por extensión): procesos político-económicos de semejante envergadura no reciben el debido sustento técnico; los políticos y técnicos gubernamentales avanzan tuertos en la toma de decisiones cruciales (e.g., procede o no un TLC con México).

6. Si bien los centros de investigación cuentan con Internet, tienen investigadores con maestrías y hasta doctorados del extranjero, aún se da un desconocimiento importante de lo que ocurre en materia de investigación en temas de economía internacional. Mucha de la investigación que se lleva a cabo en el FMI, el Banco Mundial, el BID o CEPAL, por citar algunas entidades,³⁵ pasa desapercibida en los centros de investigación del área aun cuando mucha de ella tenga implicaciones grandes para nuestros países (ningún centro, por ejemplo, se encuentra suscrito a sistemas de consulta electrónica de *journals* como JSTOR o Proquest).³⁶
7. Los centros, asimismo, no participan o participan poco de redes internacionales de investigación económica, lo que sin duda contribuye a su aislamiento y perjudica su capacidad de investigación sobre temas de economía internacional. En algunos casos los centros participan en redes de ONGs u organizaciones sindicales, y no propiamente de centros de investigación. La relación intracentroamericana al nivel de centros también es débil.

El cuadro 2 presenta un bosquejo de las publicaciones recientes de los centros de investigación entrevistados. En ese caso sí se incluyó información sobre algunos centros de Costa Rica y Nicaragua. Por un lado se manifiesta el desbalance investigativo profundo entre Costa Rica y el resto de Centroamérica: sólo el CLACDS ha publicado tanto como los centros de otros países juntos.³⁷ También se aprecia que —nuevamente con la excepción de Costa Rica— hay muy poca investigación en temas relativos al TEC, e incluso instituciones que tienen investigaciones al respecto se alinean bastante en la dirección del proyecto de *clusters* propugnado por el proyecto CLACDS del INCAE/Harvard, es decir, son un tanto los capítulos nacionales de este último. Además habría que remarcar que la agenda del CLACDS, si bien bastante amplia, no coin-

cide necesariamente con la agenda del TEC; el CLACDS tiene un énfasis fuerte en el sector empresarial, en detectar sus fortalezas y debilidades para delinear un mayor éxito exportador, pero alejado de una visión más integral de la inserción en el mundo globalizado que no gire solo alrededor de como hacer más eficientes a los clusters empresariales.

3. CENTROAMÉRICA ANTE LA NUEVA AGENDA COMERCIAL

La región³⁸ presenta serias debilidades para manejar los nuevos temas de la agenda comercial internacional. Esto obedece, en gran medida, a que hasta hace unos pocos años sus esfuerzos se concentraban en la finalización de conflictos internos y el restablecimiento de la paz, en el plano político, y en la obtención del ajuste macro, en el económico. No es sino hasta en las postrimerías de los noventa que comienza a gestarse investigación sobre la inserción de Centroamérica en la economía mundial.³⁹

El primer esfuerzo para tratar de potenciar las capacidades exportadoras de Centroamérica es el proyecto CLACDS de INCAE/Harvard (véase cuadro 3) que descansa fuertemente sobre la tesis de clusters del Profesor Porter. El segundo, de menor amplitud que el anterior, es el proyecto Centroamérica 2020, ejecutado por el Diálogo Inter-Americano de Washington DC, el Instituto de Estudios Iberoamericanos de Hamburgo y la Universidad Internacional de Florida, y apoyado financieramente por la AID y la Unión Europea (véase cuadro 4). En un plano más operativo (menos investigativo, aunque el proyecto CLACDS reúne ambos elementos) habría iniciativas de diversa índole, como algunos de los programas del PAR canadiense.

A parte de reconocer esas debilidades, no es sencillo jerarquizar el dominio que se tenga en la región sobre los nuevos temas de la agenda comercial internacional, ya que eso, entre otras cosas, habría implicado la necesidad de entrevistar también a funcionarios de gobierno (principalmente de los ministerios de economía o comercio exterior) y a representantes de cámaras empresariales (principalmente aquellas vinculadas con el sector externo), lo que ya iba más allá de los términos de referencia de este *paper*, cuyo objetivo se centraba en centros de investigación y similares. Todo lo que se puede hacer es intentar priorizar la importancia que esos temas tienen para la región. En ese sentido, si se toma como referencia los elementos que la OMT pretendía discutir en la 3rd Ministerial Conference de Seattle en 1999 (véase el Press Pack de la OMT), se podría hacer la clasificación que aparece en el cuadro 5.

Todo aquello que tenga que ver con el comercio en productos agrícolas o el comercio en textiles y vestidos es de suma importancia para el área. Los cuatro países descansan en un patrón comercial que se apega al teorema Heckscher-Ohlin, i.e., exportan (importan) productos intensivos en el factor de producción abundante (escaso) del país. De ahí que los productos agrícolas (el factor de producción es la tierra) y la maquila (el factor de producción es la mano de obra poco calificada) continúen figurando prominentemente en el patrón exportador con los países industrializados. No se percibe que en el mediano plazo (e incluso largo plazo) se vaya a revertir esa tendencia,⁴⁰ ya que el nivel educativo de la fuerza laboral aún permanece bajo (y lo usual es que cambie con lentitud en el tiempo) y los niveles de inversión física no son sustanciales. No cabe duda, por tanto, que Centroamérica necesita investigaciones continuas sobre ambos temas. Una lista posible de subtemas en ambas áreas sería:

- Evolución de la discusión internacional sobre esos temas, y aproximación para la formulación de posiciones conjuntas entre los países centroamericanos.
- Impacto de la entrada en vigor del calendario aprobado en la Ronda Uruguay —el caso de la supresión del Acuerdo Multi-Fibras cuyo efecto pleno aún no ha entrado en vigencia.
- Impacto de la inclusión de estos temas en la agenda de acuerdos regionales como el NAFTA o el ALCA.
- Cambios recientes en la biotecnología que podrían incidir en la producción agrícola de Centroamérica.
- Posibilidades para añadirle mayor valor agregado a la industria de la maquila.
- Armonización de incentivos fiscales con respecto a la maquila y zonas francas para evitar la erosión de las bases tributarias.

Siguen temas que son exigidos cada vez más por los países del Norte como requisito para la suscripción de tratados comerciales o la concesión de preferencias arancelarias a países en desarrollo. Los países centroamericanos no pueden ignorar que Estados Unidos muestra una preocupación creciente por esas vinculaciones, en particular en lo relativo a estándares laborales y propiedad intelectual en acuerdos como el CBI o APTA.⁴¹ La relación con el ambiente también es importante para el área por sus obvias riquezas naturales, lo sanitario y fitosanitario por lo relativo a las exportaciones agrícolas, e inversión por el hambre por capital externo que mantiene la región. Mientras los dos temas anterio-

res—agrícola y textiles y vestidos—pertenece a la agenda centroamericana, estos otros temas pertenecen a la agenda de nuestras poderosas contrapartes comerciales y, gústenos o no, no pueden ser ignorados. Subtemas en estas categorías que procedería investigar son:

- Relación entre la exigencia por la flexibilidad laboral que impone la globalización y el respeto a estándares laborales básicos que exigen las sociedades del Norte.
- Capacidad de implementación gubernamental—y mecanismos alternativos—para velar por el cumplimiento de estándares laborales básicos.
- Tratamiento al trabajo infantil y al comercio exterior.
- Implementación de códigos de conducta por los sectores exportadores y etiquetado social o ecológico.
- Posición centroamericana ante inclusión de cláusulas sociales en acuerdos comerciales multilaterales o regionales.
- Mecanismos para afrontar los retos de los nuevos requisitos sanitarios y fitosanitarios.
- Implicaciones del Multilateral Agreement on Investment (MAI) —o su equivalente⁴² para Centroamérica.
- Determinantes que podrían explicar el influjo de inversión directa extranjera (IDE) a Centroamérica.
- Factibilidad de joint ventures con capital extranjero como mecanismo empresarial para afrontar la globalización.

Finalmente, Centroamérica también tiene que iniciar investigaciones en temas que aún podrían parecer de utilidad lejana, tales como el comercio en servicios o el comercio electrónico. Si bien Centroamérica no podrá extraer un beneficio amplio de esos subsectores comerciales, si se percataría que son de suma utilidad para nichos exportadores, e.g., el turismo. En otras palabras, la investigación en el área no puede darse el lujo de ignorar ninguna de las vertientes del nuevo y caudaloso mundo del comercio internacional.

Eso es en cuanto a la agenda de la OMT, Centroamérica, sin embargo, tiene mucho más por analizar en temas relacionados con el comercio:

- Establecimiento de un arancel externo común y manejo regional (no nacional, como es a la fecha) de los recursos arancelarios.
- Reformulación aduanera.
- Infracstructura de transporte y de otra índole para facilitar la integración regional.⁴³

Y no sólo en el plano comercial:⁴⁴

- Moneda regional única o dolarización para Centroamérica (implicaciones de la coordinación de políticas macroeconómicas, por extensión).⁴⁵
- Ventajas y desventajas para Honduras y Nicaragua de acceder a la iniciativa HIPC.
- Integración de los mercados financieros del área (e.g., banca, bolsas de valores).⁴⁶
- La potencialidad del turismo para Centroamérica.⁴⁷
- La migración hacia Estados Unidos y sus efectos en las remesas, y la migración intracentroamericana.
- El impacto de la globalización en la equidad y la pobreza.

Eso en lo relativo a temas, en lo atinente a socios o foros de negociación comercial, es obvio que para Centroamérica todo lo relativo al NAFTA y al ALCA es de suma trascendencia, principalmente por la discriminación comercial privilegiada que México goza a la fecha en sus relaciones con Estados Unidos. La integración centroamericana también es señalada continuamente en las declaraciones de presidentes centroamericanos, aunque en la práctica esa profundización se tropieza contra una serie de obstáculos de índole política y económica, lo que envuelve esa integración con una fuerte dosis de retórica. Las relaciones comerciales con México también cobrarán más importancia en los próximos años, máxime porque a partir del 2000 los cinco países tendrán ya negociados FTA con ese país.

Valdría la pena remarcar, sin embargo, que Centroamérica debe enfocar su relación comercial con el resto del mundo más allá de la simple negociación de tratados de libre comercio bilaterales. A la fecha, nuestras autoridades ya han dedicado una inmensa cantidad de horas-hombre (horas-mujer) a la negociación comercial con República Dominicana, México y las exploraciones con Chile, como si a través de negociaciones comerciales bilaterales se fuera a lograr un éxito exportador para nuestros países. El gran esfuerzo dedicado a esas negociaciones no tiene relación con la escasa relevancia de esos flujos comerciales (véase el cuadro 6). Centroamérica, en otras palabras, no puede seguir dedicando tanta energía para suscribir TLC bilaterales pues la lista sería interminable, y los beneficios muy parcos. Una importancia muy distinta tiene, por supuesto, lo relativo a la paridad NAFTA, el ALCA o la integración regional.

Esos son los temas, sin embargo, ¿cómo se debe proceder para que se dé la investigación? ¿Cómo puede, un centro como IDRC incidir para que los centros de investigación centroamericanos se involucren en la investigación de temas relativos a la nueva agenda del comercio internacional? Ante estas interrogantes, surge un abanico de posibilidades, desde iniciativas débiles hasta otras más sólidas.

- Primera opción. Se apoyaría la realización de conferencias o talleres periódicos entre diferentes centros del área para discutir trabajos que estuviesen llevando a cabo sobre temas comerciales (o afines). Se trataría de crear la conciencia necesaria (a través de reuniones como la que tendrá lugar en Tegucigalpa) para que los centros incorporen en sus agendas de trabajo esa nueva temática de la economía mundial. Se procuraría, asimismo, crear conferencias o debates electrónicos (a través de una *homepage* permanente) en donde se irían discutiendo temas específicos.¹⁸
 - Costo: relativamente bajo pues implicaría que sólo habría que apoyar la movilización de los investigadores para esos talleres o conferencias, sin tener que financiar la investigación. Los debates electrónicos no tendrían mayor costo.
 - Resultados previsibles: modestos. Difícilmente la calidad y la cantidad de investigación sobre esa nueva agenda aumentarían a raíz de esa iniciativa. Los centros no tendrían mayor incentivo para modificar su patrón investigativo usual y con toda seguridad seguirían absortos en su agenda doméstica.
- Segunda opción. Adicional a lo anterior, se apoyaría la realización de investigaciones en los cinco países centroamericanos. Las investigaciones serían posteriormente divulgadas a través del Internet y publicadas en libros o documentos de trabajo. En otras palabras, IDRC trataría de crear a nivel centroamericano una red de centros equiparable a la que el BID ha creado a nivel latinoamericano, y por la cual procura estimular la labor de los centros de investigación y a la vez procura que se involucren en la agenda de investigación que al BID le interesa promover.
 - El costo sin duda aumentaría, pero en esa forma se podría establecer una metodología común y exigir una calidad mínima para las investigaciones a presentar en las conferencias y talleres, ya que los centros tendrían que respetar los términos de referencia acordados, con la exigencia académica necesaria que eso implicaría.

- Tercera opción. Adicional a lo anterior, se apoyaría la creación de una instancia regional —una especie de “federación de centros”— para la investigación de temas comerciales y de la nueva agenda económica mundial. Es decir, se procuraría crear un ente federado que liderara la investigación en Centroamérica sobre esos temas. Esa instancia federal, de ser exitosa, sería el germen para la creación futura de un centro de investigación con carácter regional.
 - El costo aumentaría aún más, pues implicaría no sólo la realización de reuniones regionales de investigación sino también de índole más organizativa, es decir, implicaría no sólo el involucramiento y movilización de investigadores sino también el de directivos de los centros (e.g., sus presidentes o directores).

¿Y cuáles podrían los criterios para escoger a los centros participantes? La clasificación puede hacerse según afinidad ideológica (e.g., los centros de centro-izquierda tienden a converger entre ellos, y lo mismo ocurre con los de centro-derecha). Eso, sin embargo, sería sectarizar la discusión y eliminar la riqueza de la transfusión de ideas contrarias. Otra alternativa sería que la selección de centros se hiciera con base en el interés que los centros manifiestan hacia el tema comercial, pues eso embarcaría a aquellos que tuviesen en común un mismo interés (el mismo “hobby”) aunque no necesariamente compartieran las mismas posiciones ideológicas. Este criterio, en apariencia el ideal pues supuestamente garantizaría la disposición por generar investigaciones en temas cercanos al TEC, sin embargo, no es el más apropiado en las circunstancias actuales ya que de hecho los centros centroamericanos (nuevamente con la excepción de Costa Rica varias veces señalada) no han evidenciado mayor interés en esa nueva agenda comercial.

Por todo esto, es que cualquier instancia que pudiera nacer debería ser abierta a cualquier centro del área que manifieste interés en participar.⁴⁹ La evolución posterior permitiría identificar a aquellos centros que verdaderamente estuvieran interesados en esa nueva agenda comercial y aquellos que sólo de palabra lo dijeron pero que ya no mostraran interés efectivo.

El Recuadro 1 presenta tres casos de centros exitosos en la temática de la nueva economía mundial. Lo que ahí se menciona es sólo un resumen; un conocimiento más amplio de los mismos puede obtenerse en una navegación por sus páginas de Internet. No se pretende, por su-

puesto, sugerir que Centroamérica debería tener un centro de esa dimensión (sólo el IIE tiene un personal de cerca de cincuenta personas, cerca de la mitad de ellos investigadores, y con un presupuesto anual de cerca de cinco millones de dólares), o que se siga ese patrón de comportamiento, o que se aborden precisamente esos temas. El objetivo no es otro sino presentar ejemplos exitosos de investigación en la nueva agenda comercial, de los cuales se podrían extraer enseñanzas valiosas.

Una interrogante final de IDRC para este estudio era si el apoyo de instancias como la suya debía darse sólo a nivel centroamericano o si debía incorporar a países del Caribe insular. A lo largo de este trabajo se ha evidenciado la falta de lazos sólidos a nivel regional en lo que a investigación respecta. Pretender acomodar la investigación en Centroamérica con la del Caribe insular sería un desacuerdo. Las relaciones son ínfimas, las realidades —pese a ser tanto unas como las otras economías pequeñas y abiertas— son diferentes: varias de sus islas dependen del turismo en niveles muchísimo más altos que Centroamérica, otras islas dependen de los servicios financieros (equiparable a Panamá más que al resto de Centroamérica); Trinidad y Tobago es una economía petrolera, varias de las islas sostienen una relación mucho más estrecha hacia Europa (a través del Acuerdo Lomé que está bajo renegociación).

Visto desde lejos, Centroamérica y el Caribe insular lucen cercanos,⁵⁰ y se cae en la tentación de agruparlos; visto desde el lugar de los hechos, esa agrupación es descabellada. Todo lo que cabe entre ambas subregiones es la realización semestral o anual de algún taller conjunto, o la realización de debates electrónicos ocasionales (a través de alguna *homepage* específica) sobre temas comunes que los colocan del mismo lado (e.g., paridad NAFTA, CBI, turismo), o en lados opuestos (e.g., exportaciones bananeras hacia Europa).⁵¹ Y, si mucho, invitar a algún (algunos) centros de la República Dominicana a participar en una iniciativa de investigación centroamericana.

Recuadro 1

Institute for International Economics (IIE)

"El centro de investigación líder en el mundo dedicado a la investigación de temas comerciales, inversión y cambiarios." Business Wire

El IIE presenta una mezcla ideal de investigación de calidad con incidencia política. Trata de anticipar temas emergentes y estar listo con propuestas prácticas (pero muy sólidas técnicamente) para informar y moldear el debate público. Su audiencia incluye funcionarios y legisladores de Estados Unidos, líderes empresariales y sindicales, funcionarios de organismos internacionales, académicos y estudiantes, otras ONG, la prensa y el público en general. Se dirige tanto a grupos en Estados Unidos como fuera de éste. Su staff de más de dos docenas de investigadores conduce cerca de 30 estudios simultáneamente. El IIE ha incidido en muchas decisiones comerciales clave: la Ronda Uruguay, NAFTA, ALCA, APEC, y las negociaciones comerciales Estados Unidos-Japón, entre otras. Tiene su sede en Washington D.C.

Sus publicaciones incluyen libros, working papers y policy briefs. Los que se enmarcan en temas como los siguientes:

- Monedas y tipos de cambio
- Este Asiático y el Pacífico
- Latinoamérica
- Ambiente
- Finanzas y deuda
- Inversión directa extranjera
- Crisis financieras globales
- Globalización
- Organismos Internacionales
- Regionalismo
- Liberalización comercial
- Política comercial

Third World Network (TWN)

La TWN evidencia que en los nuevos temas del comercio internacional, el Sur también puede tener una participación activa. Lleva a cabo investigación en temas económicos, sociales y ambientales que se relacionan con los países en desarrollo. Publica libros y revistas. Participa activamente en foros mundiales tales como el Millennium Forum convocado por las Naciones Unidas o la OMT Seattle Conference. Mantiene relaciones permanentes con centros afines como el South Centre de Ginebra. Sus oficinas centrales están en Penang, Malasia, pero cuenta con oficinas en otros países.

Tiene libros y papers en temas como los siguientes:

- Crisis financiera
- Temas comerciales y normas de la OMT
- Evolución del comercio mundial
- Biotecnología y bioseguridad
- Ambiente
- Turismo
- Economía del Tercer Mundo

Títulos recientes son: "Trends in world communication", "Trade and environment in the OMT", "Third World economics", "The OMT agreements: deficiencies, imbalances...", "The future of North-South relations: Conflict or cooperation", "Strengthening developing countries in the OMT".

Centre for the Study of Globalisation and Regionalisation (CSGR)

El CSGR presenta un "paquete completo" en lo relativo al análisis de la globalización, tanto en lo que a publicaciones y actividades se refiere así como al equipo multidisciplinario con que cuenta. Además constituye un ejemplo exitoso de un centro de investigación a lo interno de una universidad.

Organiza conferencias y talleres: "Regional and global interactions, tax competition, trade policy, and the political economy of globalisation and regionalisation", "Global governance", "Civil society and global finance project", "Transparency and the global political economy", "Development and the challenge of globalisation", "After the global crisis: What next for regionalism".

Edita el journal "The World Economy", donde se presentan trabajos sobre política comercial y otros relacionados con las economías abiertas tales como comercio y ambiente, finanzas internacionales y comercio y desarrollo. Regularmente incluye mini-simposiums en temas de actualidad: fuga de capitales de Rusia; geografía, comercio e inversión; liberalización en Asia; políticas de competencia en la economía global. Es un centro de la Universidad de Warwick, Reino Unido.

Algunas de sus libros recientes son: "Global sociology", "Non state actors and authority in the global system", "The East Asian financial crisis: Causes, contagion and consequences". Tiene una colección de working papers. Títulos recientes: "Adoption of an FMI programme and debt rescheduling: An empirical analysis", "Globalisation: Trends and issues for governments", "Monetary regionalism: Regional integration without financial crises", "US foreign policy after the presidential election: Will it make a difference who wins".

Fuente: www.lie.com, www.twinside.org, www.csgr.org.

4. COMENTARIOS FINALES

Este trabajo analiza a los analistas, critica a los críticos. Lo más aconsejable, sin embargo, sería que los centros de investigación procedieran *de motu proprio* a una evaluación franca de su desempeño, de la solidez de sus investigaciones, de su contribución efectiva para solventar problemas de mediano y largo plazo, de ir más allá de pronunciamientos sobre la coyuntura a través de boletines, o de contentarse con juzgar su éxito por la cobertura que les pueda dar la prensa.

Es evidente, asimismo, que con la excepción de Costa Rica, el resto de Centroamérica no está preparada en el plano investigativo para los retos que plantea el mundo globalizado del Siglo XXI. Mucho queda por hacer en esa dirección: los centros deben dejar atrás la introversión que los ha caracterizado, abrumados por la problemática nacional de corto plazo, y procurar un mayor grado de extroversión, tanto hacia Centroamérica como hacia el resto del mundo.

La nueva agenda comercial tiene líneas gruesas que requieren atención, y a su interno se da una lista amplísima de subtemas que deberían ser motivo de investigaciones exhaustivas de índole cualitativa y cuantitativa. Los centros de investigación pueden colaborar entre si en diferentes formas: (a) intercambio de investigaciones, (b) intercambio de investigadores, (c) talleres de discusión, (d) creación de redes electrónicas de discusión permanentes sobre temas específicos, (e) implementación de proyectos conjuntos a problemas comunes. Sin embargo, lo ideal sería que se forjara un programa centroamericano en alguna de las direcciones sugeridas arriba.

Finalmente, no basta con que instancias externas como IDRC apoyen la realización de estudios conjuntos entre centros de investigación del área. Estos se reunirán mientras dure ese financiamiento externo, pero la integración, la concreción de lazos permanentes, la programación de proyectos conjuntos que nazca del presupuesto ordinario de los mismos centros, seguirá siendo un objetivo remoto a menos que emane a lo interno de los centros. Su reestructuración, por tanto, debe abarcar ese replanteamiento de agendas, con un énfasis creciente hacia lo regional y lo externo.

Cuadro 1

	Posición Ideológica	Antigüedad (# de años)	Investigadores económ. (#)	Publicaciones?	Uso de Estadística	Agenda investigación
El Salvador	FLACSO					
	Fundación Unida					
	FUNDE					
	FUSADES					
	UCA					
Guatemala	ASIES					
	CIEN					
	FLACSO					
	IDC					
	INCEP					
	IPES					
Hond.	ESA					
	PFSC/FIDE					
	POSCAE					

1. Si bien esta cifra fluctúa, se toma como referencia el número de investigadores económicos a tiempo completo. Por supuesto, hoy centros como ASIES, Funda Unida y obviamente la UCA, que tienen muchos más investigadores en áreas distintas a la económica.
2. En el caso de los dos FLACSO se refiere a publicaciones del centro en general, no sólo de su departamento económico. La excepción es May, Díaz, Pérez.
3. Rango de importancia que le dan a temáticas internacionales dentro de su agenda de investigación.
4. O equivalentes a artículos de periódico.

Cuadro 2: Resumen de publicaciones recientes* en temas cercanos al TEC

Costa Rica	
CINPE	Algo: "La industria maquiladora en CA", "Turismo de masa o sostenibilidad", "Comercio y medio ambiente". Otras publicaciones recientes: desarrollo sostenible.
Estado Nación	Poco: "Estado de la Región". Otra publicación reciente: Estado de la Nación.
FLACSO	Considerable: "Encuentros inciertos" (lo local y la globalización), "Ciudadanía en preccio" (globalización, desigualdad y pobreza), "Mejor cercanos que lejos" (globalización y empleo), "Integración regional en CA". Publicaciones recientes en otros temas: migración, democracia y reforma económica, economía y desarrollo urbano, pobreza y política social, pobreza y exclusión social, mercado laboral, reforma económica y el Estado.
HCE	No, publicaciones recientes en otros temas: contabilidad social, política fiscal, encuesta Industrial, deuda pública.
INCAE (CLACDS)	Bastante: Véase el siguiente cuadro.
El Salvador	
FLACSO	No, publicaciones recientes en otros temas: economía salvadoreña, microempresa, artesanía.
Funda Ungo	No, publicaciones recientes en otros temas: protección al consumidor.
FUNDE	Algo: "Hacia una integración hacia abajo", ⁵² y ha abordado temas relativos al TEC en sus boletines, ⁵³ pero no tiene investigaciones más elaboradas sobre el tema. Otras publicaciones recientes: recuperación del Mitch, crédito popular, modelo de desarrollo económico, regionalización, migración.
FUSADES	Poco: Ha abordado temas relativos al TEC en sus boletines pero no tiene. Investigaciones más elaboradas sobre el tema. Publicaciones recientes en otros temas: encuesta empresarial, Informe de coyuntura económica, mercado laboral, pobreza.
JCA	No, publicaciones recientes en otros temas: análisis de coyuntura económica de El Salvador, lo social y lo económico en la violencia.

Guatemala	
ASIES	No. publicaciones recientes en otros temas: evaluación macroeconómica de Guatemala, empleo.
CIEN	No (aunque sí colabora con iniciativas como el Índice de libertad económica). Publicaciones recientes en otros temas: evaluación macroeconómica, lineamientos para un plan de gobierno, política social, presupuesto del Estado, reformas de política económica.
PLACSO	No. publicaciones recientes en otros temas: propuestas para el pacto fiscal.
IDC	Considerable: Agenda de competitividad y estudios sectoriales de clusters en el proyecto del CLACDS.
INCEP	Algo: Ha abordado temas relativos al TEC en sus boletines, ⁵⁴ pero no tiene Investigaciones más elaboradas sobre el tema.
IPES	No. publicaciones recientes en otros temas: presupuesto del Estado, pacto fiscal.
Honduras	
ESA	Poco: Agenda de competitividad en el proyecto CLACDS. Otras publicaciones recientes: desarrollo sostenible, política social.
FIDE (PFSC)	No. publicación reciente en otro tema: el Informe de Desarrollo Humano de Honduras, cuyo tema central fue el impacto humano del huracán Mitch.
POSCAE	Algo: Ha abordado temas relativos al TEC en la Revista Centroamericana de Economía, editada por el Programa Centroamericano de Postgrado en Economía y Planificación del Desarrollo de la Universidad Nacional de Honduras.
Nicaragua	
CRIES	Algo: "Anuario de la integración regional en el Gran Caribe 2000", "Sociedad civil e integración regional", "Los Estados des Unidos de América Central". Publicaciones recientes en otros temas: ahorro en inversión, liberalización financiera, reconstrucción pos Mitch.
NTLAPAN	Poco: "Hacia una Integración desde abajo" (integración regional, sociedad civil y pobreza. Publicaciones recientes en otros temas: gobierno municipal, recuperación pos Mitch, pequeña empresa.

⁵⁴ La expresión reciente se refiere a los últimos tres años aproximadamente.

Cuadro 3: Resumen de publicaciones del INCAE/CLACDS

<i>Aduanas</i>	
Aduanas, competitividad y normativo	
Proyecto de modernización aduanera: El proceso, sus logros y acciones pendientes	
Sistema aduanero nacional (para cada país)	
El Estado actual de la reforma aduanera (en cada país)	
<i>AgroIndustria</i>	
Análisis de las experiencias en Chile y California: Lecciones para los agronegocios en Centroamérica	
La liberación del comercio intrarregional de productos de la agricultura centroamericana	
<i>Ambiente</i>	
Desarrollo sostenible en Centroamérica: Políticas públicas, marco legal e institucional	
Gerencia ambiental como un indicador de responsabilidad de negocios en Centroamérica	
El ambiente y la competitividad centroamericana	
<i>Componentes electrónicos</i>	
Desarrollo de clusters en componentes electrónicos en Centroamérica	
<i>Educación</i>	
Educación y competitividad en Centroamérica	
<i>Huracán Mitch</i>	
Entendiendo desastres naturales en una región vulnerable: El huracán Mitch en Centroamérica, lecciones aprendidas	
Estrategia para la reconstrucción y transformación de Centroamérica después del huracán Mitch	
<i>Índices de competitividad</i>	
Ánalisis del reporte global de competitividad para Centroamérica	
Ánalisis del reporte global de competitividad microeconómica para Centroamérica	
Desempeño competitivo de las exportaciones de Centroamérica en diversos mercados internacionales	

<p><i>Infraestructura de transportes</i></p> <p>Implicaciones técnicas, financieras y legales de la concesión de un corredor centroamericano</p> <p>Cielos abiertos para la competitividad de Centroamérica</p> <p>Infraestructura avanzada de transportes para el desarrollo sostenible y la Integración de Centroamérica</p>
<p><i>Integración</i></p> <p>Amonización y convergencia en la integración</p>
<p><i>Macroeconomía</i></p> <p>Centroamérica: Balance macroeconómico y estado actual de los sistemas financieros</p> <p>Evaluación preliminar de los mercados de valores de Centroamérica y Panamá</p> <p>Marco institucional para el desarrollo de la actividad estadística: Benchmarking</p> <p>Centroamérica: Estado de cumplimiento de los principios fundamentales para la supervisión efectiva de bancos del comité de Basilea</p> <p>Política económica para la competitividad: Reflexiones para el caso de Centroamérica</p>
<p><i>Marco conceptual</i></p> <p>Centroamérica en el siglo XXI: Una agenda para la competitividad y el desarrollo sostenible</p> <p>Competitividad y prosperidad económica sostenible: Avances conceptuales y orientaciones estratégicas</p> <p>Fortalecimiento de los sectores productivos a través de la innovación</p>
<p><i>Política social</i></p> <p>Política social y competitividad en Centroamérica</p>
<p><i>Promoción de inversiones</i></p> <p>Visión estratégica para la atracción de inversiones en CA</p>
<p><i>Seguridad ciudadana</i></p> <p>Impacto de la inseguridad pública sobre el clima de negocios e inversión de Centroamérica</p>

Fuente: <http://www.incae.ac.cr/clacds>

Cuadro 4: Documentos de trabajo del proyecto Centroamérica 2020

Estrategia para afrontar la globalización
Las dinámicas del crecimiento a nivel sectorial
Integración regional y el cambio de las relaciones internacionales
Migración y transnacionalismo
Empleo, pobreza e inequidad
Modernización del Estado
Desarrollo económico y el ambiente
El problema de seguridad y la ley
Participación y democracia
Educación y bienestar social

Fuente: <http://ca2020.fiu.edu/MainMenu.html>

Cuadro 5: Importancia de la nueva agenda económica-internacional para los países de Centroamérica

<i>De suma importancia para la capacidad exportadora de CA</i>
Agricultura
Textiles y ropa
<i>De importancia porque se percibe como exigencia requerida por los países industrializados</i>
Comercio y estándares laborales
Propiedad intelectual
Comercio y ambiente
Medidas sanitarias y fitosanitarias
Comercio e inversión
<i>De menor importancia para el área</i>
Comercio en servicios
Comercio en productos de la tecnología de la información
Facilitación comercial
Comercio y políticas de competencia
Transparencia en compras gubernamentales
Disputas
Comercio electrónico

Fuente: Elaboración propia con base en información de la www.CMT.org

Cuadro 6: Exportaciones como porcentaje de las exportaciones totales

	Hacia México		Hacia Chile		Hacia Rep. Dom.	
	1994	1999	1994	1999	1994	1999
Costa Rica*	1.0	1.6	0.5	0.4	0.4	0.7
El Salvador	2.6	1.2	0.1	0.5	0.9	1.2
Guatemala	4.5	4.0	0.8	0.6	1.0	1.2
Honduras	0.3	0.2	0.01	0.01	0.2	0.6
Nicaragua	3.1	2.9	0.0	0.01	0.5	0.8

*1994 y 1998 en el caso de Costa Rica.

Fuente: Con base en Información de www.sleco.org

Anexo: Lista de personas entrevistadas

Costa Rica

IICE Juan Diego Trejos

El Salvador

FLACSO Héctor Cada

Funda Ungo Julio Evelin Martínez

FUNDE Roberto Rubio

FUSADES Roberto Rivera

Departamento Económico de la UCA Alvaro Trigueros

Guatemala

ASIES Experiencia personal del autor*

CIEN Carmen Urizar

FLACSO Mayra Palencia

IDC Ligia Chinchilla

INCEP Fernando Solís

IPES Wilson Romero

Honduras

ESA Ian Walker

PFSC/FIDE Teresa Deras y Rodolfo Sierra

POSCAE Alcidez Hernández

Nicaragua

NITLAPAN Arturo Grigsby

* El autor se desempeñó por un poco más de dos años como Coordinador del Departamento Económico de ASIES, y todavía colabora en la actualidad como consultor externo.

NOTAS

1. Este documento ha sido elaborado especialmente como base para discusión del Taller "Centroamérica en la economía mundial: Capacidades para la investigación en políticas comerciales y negociaciones internacionales", organizado por IDRC de Canadá y llevado a cabo en junio de 2000 en Tegucigalpa. Las opiniones vertidas son responsabilidad exclusiva del autor y no comprometen a IDRC.
2. A lo largo del trabajo se hablará de centros, pero esto se hace extensivo a universidades o empresas consultoras que efectúan investigación económica.
3. La profesión económica marcha a la zaga de otras profesiones en Centroamérica: mientras las especialidades en la medicina ya se dan por sentadas (e.g., neurólogos, cardiólogos, pediatras, y muchísimas otras), en la economía todavía se parte de la premisa de que eso es imposible (y hasta innecesario), y en ese sentido no se concibe que deban existir macroeconomistas, o economistas laborales, en comercio internacional, en pobreza, industriales, agrícolas, entre otras muchas subdisciplinas; los economistas, por el contrario, son "generalistas".
4. Caso de FUSADES (El Salvador) o CIEEN (Guatemala)
5. Los centros de investigación tienden a tener sus "fans" en el sector privado y/o en la sociedad civil.
6. Se realizan algunas regresiones sin preocupación absoluta porque satisface requerimientos estadísticos básicos. Una de las escasas excepciones a esa tendencia se aprecia en trabajos recientes de la UCA (El Salvador), cuya labor investigativa se ve retroalimentada por la docencia en técnicas cuantitativas que tiene lugar en sus aulas.
7. Las estadísticas económicas en Centroamérica tienden a experimentar altibajos fuertes, pues puede que las haya de calidad excelente o pésima. Habría que remarcar, sin embargo, que a lo largo de los últimos años ha mejorado su disponibilidad (también la de bases de datos internacionales) sin que los centros hagan un aprovechamiento mayor de las mismas. Con todo y sus limitantes, por tanto, se podría afirmar que las estadísticas van muy por delante de la investigación cuantitativa que pudiera llevarse a cabo en Centroamérica.

8. FLACSO sería una de esas excepciones ya que cada una de sus filiales en Centroamérica procura tener una producción bibliográfica continua.
9. El IIE de Washington, por ejemplo, produce síntesis periodísticas de sus libros o documentos de trabajo; en Centroamérica esas síntesis son la investigación en muchos casos.
10. El caso de FUSADES o CIEN citado arriba.
11. Ni la misma FLACSO (el único con tres filiales) llega a ese punto.
12. Una excepción a esto sería la relación de trabajo que INCAE ya alcanzó con el Harvard Institute for International Development (IIID) de la Universidad de Harvard o la que CIAPA (centro no económico sino más político y administrativo) mantiene con la Universidad de Tulane.
13. Este es el caso de la Konrad Adenauer que cerró su sede en El Salvador; el INCEP (institución regional) quedó así con una agenda con sesgo hacia Guatemala, lugar donde está su sede. Otro tanto ocurre con la Friedrich Ebert o la Naumann, que no tienen presencia en Honduras.
14. Por ejemplo, la convocatoria al pacto fiscal en Guatemala dio lugar a una profusión de investigaciones sobre el tema, aunque lógicamente en ese caso se podría argumentar que la débil carga tributaria es un problema estructural, y que entonces la proliferación de investigaciones no hizo sino satisfacer una demanda que había estado insatisfecha por años.
15. Esto podría explicar en parte el caso del rezago investigativo aún mayor de universidades (o hasta dependencias públicas) respecto a los centros de investigación: no tienan la presión de competir por fondos de la cooperación internacional.
16. Esse es el caso de BSA (Honduras) e IDC (Guatemala).
17. En Centroamérica no es sencillo distinguir el trabajo de los centros de investigación del de empresas consultoras, pues puede que ambos produzcan publicaciones similares. La diferencia radicaría más en ese carácter de "bien privado" que tienen las publicaciones de las consultoras, contrario al carácter de "bien público" que adquieren en los centros, y en que las primeras no tienen una agenda propia de

investigación sino que responden a las necesidades de sus clientes, mientras que los centros, con todo y las limitaciones planteadas a lo largo de esta sección, sí tienden a tener líneas gruesas de investigación.

18. Un participante hizo el comentario durante el taller que Honduras ha sido investigada por Estados Unidos.
19. En ambos aspectos hay excepciones, por supuesto: hay centroamericanos que sí asisten a esos encuentros internacionales y hay extranjeros que sí divultan en el área sus libros o *papers*.
20. Es interesante observar, por ejemplo, como FIACSO/El Salvador acaba de publicar un libro cuyo autor es Roberto Rivera, coordinador del departamento económico de FUSADES.
21. De ellos, la mayoría con maestría y algunos con doctorado.
22. ASIES (Guatemala), si bien ha colaborado con diferentes gobiernos desde 1985 a la fecha, no tiene una filiación partidaria. FUNDE (El Salvador) niega tener relación con el FMLN; otro tanto ocurre con FUSADES (El Salvador) y ARENA.
23. Lo contrario a lo que ocurre en otros países, donde esos congresos son eventos económicos de gran relevancia y donde se dan a conocer muchas investigaciones. El evento por excelencia es el congreso anual de la American Economic Association, el cual tiene lugar en los primeros días de enero de todos los años, y donde confluyen cientos de economistas.
24. Cada nuevo partido gobernante incorpora un número considerable de afiliados, en especial en plazas profesionales como asesores.
25. Aunque se dan excepciones, por supuesto, principalmente por parte de empresas muy grandes.
26. Para lo que contrata a empresas consultoras. IDC (Guatemala) afirma tener una cartera considerable de clientes privados.
27. Las 17 críticas manifestadas en esta sección en ningún momento constituyen una apreciación peyorativa de la investigación en Centroamérica. Las investigaciones llevadas a cabo por el autor no se eximen de muchas de esas críticas.
28. En El Salvador también se entrevistó al Programa Salvadoreño de Investigación sobre Desarrollo y Medio Ambiente (PRISMA), pero no

se le incluyó por ser un centro fundamentalmente orientado hacia lo ambiental.

29. Sobre el proyecto CLACDS del INCAE, el autor ya tenía información amplia a raíz de un estudio previo que llevó a cabo para el proyecto Centroamérica 2020.
30. El autor reconoce que algunos de los juicios son subjetivos (con base en el conocimiento que el autor tiene del centro y la revisión de su producción investigativa) y que podrían ser motivo de reacción contraria por parte de algunos de los centros identificados.
31. Ese sería el caso del CEDOH en Honduras, o del IDIES/URL o IIES/USAC en Guatemala.
32. Aquí no se amplía sobre el contenido de la agenda TEC del IDRC, para ello consultar la presentación por Andrés Raus en Tegucigalpa o la página www.idrc.ca/tec
33. El INCEP sería una segunda excepción ya que por definición es un instituto centroamericano. Su protagonismo, sin embargo, aún es muy bajo (tiene pocos investigadores).
34. Estos incluso no siempre son economistas o expertos en relaciones internacionales o política, hay hasta escritores (e.g., Vargas Llosa o Montaner en la derecha, o Galeano en la izquierda).
35. No digamos la producción de *journals* especializados (y ya tradicionales) en temas del desarrollo o comercio internacional como World Development, Journal of Common Markets, Studies, Economic Development and Cultural Change, Journal of Development Economics, Weltwirtschaftliches Archiv, World Economy, entre otros.
36. Por supuesto, de ninguna manera se pretende sugerir que la investigación que se conduzca en Centroamérica consista en reciclar material que se obtenga a través del Internet. Las investigaciones evidentemente tienen que partir de la realidad y de los datos centroamericanos; esa revisión de literatura externa permitiría más bien apreciar el avance de la teoría en el tema respectivo y las dificultades técnicas que confrontan las investigaciones empíricas, aparte de facilitar una comparación de los resultados domésticos con resultados obtenidos en otros países.

37. Y eso que no se incluyó otros centros de Costa Rica como la Academia de Centroamérica.
38. Se insiste en que se exceptúa Costa Rica, país sobre el cual sólo se cuenta con información fragmentaria y el cual no fue visitado para esta investigación.
39. Uno de los participantes en el taller de Tegucigalpa hizo ver, sin embargo, que Centroamérica había tenido una investigación bastante elaborada en los sesenta y setenta, a raíz de la creación del Mercado Común Centroamericano. Tanto SIECA así como proyectos como el de la Brookings Institution conducían investigaciones que incluso eran vanguardia en temas integracionistas en el mundo en ese entonces.
40. Véase Pablo Rodas Martini, (1999) "Centroamérica: Para afrontar con éxito la globalización del Siglo XXI", investigación llevada a cabo para el proyecto Centroamérica 2020.
41. Sobre las exigencias laborales, véase Pablo Rodas Martini, (2000) "Labor standards in regional integration and trade preferential schemes: A complicated relation but one that is making progress", background paper para el Informe Mundial de Desarrollo Humano 2000.
42. Hay que recordar que el MAI como tal no se concretó en la OECD.
43. El CLACDS ya le ha dado un énfasis fuerte a lo anterior y a esto.
44. También existe una agenda amplia sobre el tipo de medidas que los países centroamericanos deberían adoptar para mejorar sus posibilidades de inserción en la economía global, e.g., mejoramiento educativo, mayor infraestructura, privatizaciones o desregulaciones domésticas, mejoramiento institucional, entre otros muchos. Sobre esto, sin embargo, los centros y/o el sector público ya han generado investigaciones importantes en los últimos años.
45. Esto último todavía es tema tabú, pero tiende a discutirse más. El proyecto Centroamérica 2020 hace una propuesta con relación a una moneda regional, y el BID plantea para Guatemala la posibilidad de lograr un régimen monetario-cambiario más estable (e.g., currency board o dolarización).
46. Ningún país centroamericano califica aún como *frontier market* (mercados de capitales incipientes, pero aún con fuertes rezagos), mucho menos como *emerging market*.

47. No hay que olvidar que las potencialidades exportadoras para Centroamérica descansan en mayor o menor medida, dependiendo del país, en: productos agrícolas tradicionales, productos agrícolas no-tradicionales, la maquila, industria ligera hacia otros países centroamericanos y el turismo; Costa Rica adiciona las exportaciones de INTEL.
48. También sería aconsejable organizar un congreso anual en donde investigadores centroamericanos y extranjeros pudieran presentar trabajos sobre estos temas (i.e., una especie de mini-LASA en temas de comercio internacional).
49. Quizá sólo exigir algún requisito mínimo de antigüedad o similar.
50. De hecho incluso la realización de talleres sería costosísima pues casi no existen vuelos directos, lo que obliga a dirigirse a través de Miami.
51. Además, aun cuando muchos investigadores centroamericanos ya tengan dominio del inglés, siempre habría cierta barrera idiomática.
52. Con el apoyo del PAR y de ACDI.
53. Su boletín se llama: "Alternativas para el desarrollo".
54. "Reporte político: Panorama centroamericano".



Debate y polémica sobre el conflicto Cuba-Estados Unidos

Rafael Hernández. *Otra guerra. Ensayos cubanos sobre estrategia y seguridad internacional*. Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, 1999

Este libro del politólogo Rafael Hernández constituye, sin duda, un aporte a la más bien escasa bibliografía cubana sobre cuestiones de seguridad en la compleja y conflictiva relación entre Estados Unidos y la isla caribeña. Reúne un conjunto de ensayos que son el resultado de más de veinte años de estudio y de reflexión sobre el tema, que se destacan por su calidad, y un nivel de sofisticación en el análisis poco usual.

En los dos primeros trabajos que conforman el libro, "En el cenit de la guerra fría" y "Treinta días, las lecciones de la Crisis de Octubre y las relaciones cubanas con los Estados Unidos", el autor examina las causas del conflicto entre Estados Unidos y la revolución cubana, y encuentra sus raíces en la Doctrina

Monroe, los 200 años de influencia norteamericana en la isla, la guerra fría, el nacionalismo revolucionario cubano con antecedentes en la historia independentista del país, y el desconocimiento, la simple ignorancia o, tal vez, el desprecio de las élites de poder de Estados Unidos hacia el pequeño país que ha desafiado su hegemonía en su zona de influencia y predominio naturales.

Se examinan en estos ensayos las dos crisis que marcaron las relaciones cubano-americanas durante cuarenta años: La invasión de Playa Girón o Bahía de Cochinos, como es más conocida internacionalmente, y la crisis de los cohetes de octubre de 1962. Para el autor, Playa Girón demostró ante la nación cubana —y ha sido una experien-

cia imborrable— la duplicidad, la falta de principios y la agresividad, a que puede llegar el gobierno de Washington. Incluso hoy, cuando en retrospectiva histórica se discuten los episodios principales de la guerra fría, predomina en Estados Unidos el análisis de los errores cometidos en aquella operación, pero no se aborda la cuestión de la legitimidad de una acción claramente violatoria de las más elementales normas éticas y jurídicas de la convivencia internacional.

La invasión de Playa Girón y la permanente hostilidad norteamericana llevaron al gobierno revolucionario a fortalecer su potencial militar defensivo y a establecer una virtual alianza con la Unión Soviética, que, más allá de convergencias ideológicas, se explica por claras razones de seguridad, incluso puede decirse, de supervivencia.

Cuba se dotó gradualmente de una capacidad *disuasiva* —aquí el autor utiliza un concepto extraído de la panoplia teórica de los estrategas nucleares, que apunta a la capacidad para infilir al eventual agresor tales bajas que lo hagan desistir, que lo disuadan de atacar— gracias a esa alianza, que, desde luego, tuvo su costo político en el contexto latinoamericano, pero que, sin duda, era imprescindible. Se hizo necesaria también —y aquí el autor destaca con acierto—, otro aspecto importante, por las debilidades que demostró el sistema multilateral internacional, especialmente, aunque no exclusivamente, la Organización de Estados Americanos (OEA), para proteger a un país pequeño de la

amenaza de intervención armada por parte de la potencia hegemónica en el hemisferio.

A la crisis de los cohetes de octubre de 1962, por otra parte, condujo lo que Rafael Hernández, utilizando otro concepto de los estrategas nucleares llama una *profecía autocumplida*, o profecía que exige o provoca su propio cumplimiento. Su mecanismo funcionó de la siguiente manera: Estados Unidos temía que Cuba se convirtiera en una base soviética en plena guerra fría y a sólo 90 millas de sus costas; sus propias y tempranas acciones hostiles, la invasión de Playa Girón y el hostigamiento posterior, llevaron a Cuba a la alianza con la URSS y a que aceptara la instalación de los cohetes. Es decir, Estados Unidos, de hecho, provocó con su agresividad lo que justamente temía, que Cuba se transformara, al menos en esa ocasión, en una base soviética.

En otro momento, el autor recuerda un segundo caso de *profecía autocumplida*: el temor norteamericano al ejemplo de la Revolución en América Latina y la proliferación de subversiones armadas de signo revolucionario, llevaron a Washington a desplegar una política de aislamiento y bloqueo de Cuba en el Hemisferio; en respuesta, Cuba practicó por su parte una estrategia de *defensa activa o avanzada*, que la llevó a colaborar e incluso, debe admitirse, a estimular las acciones revolucionarias en América Latina. Los temores de Washington se hicieron realidad, alentados por su propia política de hostigamiento contra la isla.*

La crisis del octubre de 1962 es examinada sobre todo en el ensayo "Treinta días", que constituye uno de los mejores trabajos del libro y, en general, de la amplia bibliografía sobre el tema, por la profundidad y sutileza del análisis, por la objetividad con que trata las motivaciones, percepciones y acciones de los tres actores implicados, y por dar a conocer, con altura poco usual, las posiciones asumidas por el gobierno cubano, sobre las que existe mucho desconocimiento a nivel internacional.

El autor comienza por subrayar algo fundamental: que la decisión soviética-cubana de instalar cohetes nucleares de alcance intermedio en Cuba, fue una acción muy osada, indudablemente, pero en modo alguno una locura, y formó parte coherente de una gran estrategia, enmarcada en la confrontación global de la guerra fría. A eso puede añadirse que el traslado de los cohetes desde la URSS hasta Cuba, a través de miles de kilómetros y ante las narices de todo el "*establishment*" de seguridad nacional norteamericano, la llamada "Operación Anadir", fue un verdadero "*accomplishment*", un logro soviético.

Los errores, sin embargo, comenzarían en Cuba con un camuflaje defecuoso que facilitó su rápida identificación por los servicios de inteligencia norteamericanos y, sobre todo, por la política seguida por la dirección soviética, que, como el autor subraya, abandonó la iniciativa diplomática a Washington. Nikita Jruschióv rechazó la sugerencia cubana de hacer público el acuerdo mi-

litar defensivo entre ambos Estados previo al desencadenamiento de la crisis, y una vez descubierto los cohetes en Cuba, procedió a una negociación directa con Estados Unidos, sin una sólida base de principios en términos de un "*quid pro quo*" entre los cohetes norteamericanos en Turquía y los soviéticos en la isla y marginando a Cuba.

En aras de una escrupulosa objetividad, el autor examina las motivaciones soviéticas y no desconoce la presión de las circunstancias, de la crisis misma y hasta la preocupación que a Moscú podía inspirarle la emotividad de los jóvenes dirigentes revolucionarios cubanos. Desmenuza analíticamente la solución de la crisis y demuestra que la posición de principios asumida por los cubanos no constituía una postura extremista. El acuerdo final, logrado en privado entre Kennedy y Jruschióv, desaprovechó la oportunidad de una verdadera negociación sobre Cuba, en que los tres gobiernos hubieran participado y, en un marco multilateral, seguramente la ONU, como deseaban los cubanos. Se perdió, sobre todo, según el autor, la posibilidad de discutir a fondo el diferendo histórico entre Cuba y Estados Unidos.

Por esta razón, considera, con justificación, que no se creó un verdadero régimen de seguridad en torno a la isla, como han pretendido algunos estudiosos del conflicto Cuba-Estados Unidos, pero no niega que, en definitiva, se evitó la guerra mundial, y que el acuerdo bilateral y puramente verbal entre Esta-

dos Unidos y la URSS, basado en la promesa norteamericana de no invadir a Cuba a cambio de la soviética de no instalar en la isla armas ofensivas en el futuro, fue cumplido en las décadas subsiguientes de guerra fría, pese a cuestionamientos ocasionales, como los de Kissinger a inicios del gobierno Nixon, o de Alexander Haig a comienzos del gobierno Reagan. No obstante, el autor subraya dos factores que contribuyeron, a su juicio, y decisivamente, a ese cumplimiento: la capacidad disuasiva de Cuba y la guerra de Vietnam.

Todo el análisis de Rafael Hernández demuestra que la posición cubana ante la solución de la crisis no era en modo alguno maximalista, aunque sí de principios, y extrae una lección de aquellos acontecimientos: la necesidad de fortalecer en la posguerra fría las estructuras multilaterales internacionales, que les permita equilibrar las asimetrías de poder y proteja a los países pequeños.

Casi como una continuación del trabajo anterior, en el ensayo "Cuba y la seguridad en el Caribe", examina la nueva problemática de seguridad que se perfila en la región al iniciarse la posguerra fría. De hecho, la Cuenca se vio inmersa plenamente en la gran confrontación global de 40 años a consecuencia de la Revolución cubana, aunque una primera vinculación pueda encontrarse, indudablemente, en la operación de Guatemala en 1954. El Caribe fue un escenario destacado de la guerra fría con la crisis de los cohetes, con los triunfos revolucionarios posteriores de Nicara-

gua y Granada, y la ofensiva reaganiana de los ochenta, que condujo a una militarización parcial de la región.

Para el autor, al concluir la guerra fría, en la década de los noventa, Estados Unidos rediseña su agenda de seguridad, centrada ahora en la problemática del narcotráfico (por el Caribe transita el 40 por ciento de la droga que ingresa a Estados Unidos), las migraciones ilegales incontroladas, la estabilidad política de los Estados de la región y hasta cierto punto, las cuestiones medio ambientales.

Considera, sin embargo, que la continuada hostilidad norteamericana hacia Cuba, constituye un problema permanente de seguridad regional, que responde, a una óptica residual de guerra fría, y contribuye por otra parte, a mantener en la isla, una mentalidad de fortaleza sitiada. Aunque para el autor no esté a la orden del día una eventual agresión militar, subraya que Cuba no puede descartarla debido a la hostilidad del gran vecino del norte, y puede añadirse, porque ahora, con la desaparición de la URSS, los acuerdos de 1962, que con todas sus limitaciones y ambigüedades fueron acatados, no existen.

Para Estados Unidos en la posguerra fría, el Caribe ha perdido su anterior significación estratégica, aunque no carece de importancia, y no sólo como vía marítima de tránsito sino por las mencionadas amenazas del narcotráfico y el lavado del dinero asociado, relacionados con la estabilidad de los países de la cuenca, que depende a su vez, del desa-

rrollo económico y social. Estos fenómenos se vinculan en una trama compleja: el subdesarrollo conduce a la inestabilidad política, y ésta a su vez en caldo de cultivo de la delincuencia transnacional y la migración incontrolada.

Rafael Hernández subraya cómo en este contexto, la política norteamericana de hostilidad hacia Cuba encierra una paradoja: Washington necesita la estabilidad de los países de la región, pero sus acciones contra Cuba se encaminan a generar precisamente la desestabilización del régimen revolucionario. Con ello, se pierde una nueva oportunidad de avanzar en el diálogo y la cooperación constructiva, en torno a temas como la lucha contra el narcotráfico y la creación de medidas de confianza y de un efectivo régimen de seguridad en torno a la base naval de Guantánamo.

Para el autor, por consiguiente, la situación en torno a Cuba sigue constituyendo un problema de seguridad regional y hemisférico, que exige de la potencia hegemónica un cambio sustancial de sus posturas tradicionales y la aceptación definitiva de la diversidad política.

Los ensayos siguientes "Aprendiendo de la guerra fría: la política de Estados Unidos hacia Cuba y Vietnam", y "El problema de la solución del conflicto entre Estados Unidos y Cuba", se vinculan estrechamente. El primero es un análisis muy original de las semejanzas y diferencias entre los dos Estados que centraron las preocupaciones de seguridad de Washington durante la década

de los sesenta, Cuba en los primeros años y Vietnam en toda la segunda parte de ese periodo. Pero, más allá de la comparación, el autor examina, y es lo que enlaza estrechamente a estos trabajos una cuestión de gran actualidad: ¿Por qué Estados Unidos ha normalizado sus relaciones con Vietnam, a pesar de los recuerdos y consecuencias de la guerra y con Cuba no?

Para el autor son obvias las diferencias geográficas, la diversidad de intereses y de actuación de otros actores internacionales y regionales, y la existencia en el caso cubano de un influyente "*lobby*" que rechaza toda normalización entre Cuba y Estados Unidos. Aunque no niega la importancia de ese "*lobby*", que tiene su centro en Miami, sostiene que las decisiones fundamentales en política exterior, y por consiguiente también con relación a Cuba, las toma, en última instancia, la élite del poder norteamericana, guiándose por consideraciones de interés y seguridad nacionales, y pasando por encima del grupo de presión cubano, cuando lo estima necesario.

La tesis es, desde luego, debatible, hay analistas que otorgan mayor peso al "*lobby*" cubano en el "*decision making*" con relación a la isla, pero en cualquier caso está bien argumentada y respaldada por dos ejemplos sólidos: los acuerdos sobre el Cono Sur Africano, de fines de los ochenta, y los acuerdos migratorios de 1994-1995, a los que se llegó contra la voluntad expresa de los intereses de Miami.

Para el autor, el problema cubano no es sólo y primordialmente un asunto doméstico, sino una cuestión de política exterior en la que se mantiene un enfoque residual, una inercia de guerra fría, además de un frío análisis de costos y beneficios. Cuba ahora, que no tiene más que ofrecer que su propia independencia, no es demasiado importante en las consideraciones estratégicas de Washington. Para Cuba, por otra parte, la normalización implica grandes beneficios, pero tiene también eventuales altos costos, si se produce, antes de que se consolide el proceso de reformas de su proyecto social.

El libro concluye con el ensayo "Cultura y concertación regional en el Caribe", en el que se realiza un rápido examen de un tema significativo para el desarrollo sustentable en la cuenca, la cultura, entendida en su más amplia acepción. Y el desarrollo sustentable, es para el autor un elemento clave de la estabilidad política y por ende, una cuestión importante para la seguridad regional.

En conclusión *La otra guerra* constituye un valioso aporte de Rafael Her-

nández a la bibliografía sobre el tema, que no dejará de incitar al debate y la polémica, como todo lo que se relaciona con el conflicto cubano-norteamericano, sin duda, un tema vigente en la agenda de seguridad hemisférica.

Roberto González Gómez

* Una objeción posible a esta tesis se referiría a las acciones armadas desarrolladas, con la activa participación cubana, contra los gobiernos de República Dominicana y Nicaragua en 1959, antes de que se desplegara la política agresiva de Estados Unidos contra la Revolución. Debe subrayarse que esas acciones estuvieron dirigidas contra los dictadores tradicionales y más odiados de la región, Trujillo y Somoza, y se inscriben más bien en la tradición de la "Legión del Caribe", a la que estaban vinculados algunos dirigentes cubanos. Por ello, esas acciones contaron con simpatía y probablemente algún apoyo de otros países latinoamericanos de la región, y se diferencian claramente de las actividades revolucionarias realizadas después de 1962.

PULSO BIBLIOGRÁFICO



Gobernabilidad Democrática y Seguridad Ciudadana en Centroamérica

Andrés Serbin/Leticia Salomón/Carlos Sojo

Serie: Gobernabilidad Democrática y Seguridad Ciudadana en Centroamérica, Ediciones CRIES, Managua, Nicaragua, 2001, 172 págs. ISBN 99924-31-1-09

Este libro, el último publicado dentro de esta serie, tras los títulos dedicados a Nicaragua, Honduras, Costa Rica y Panamá, establece un diagnóstico de las condiciones de gobernabilidad e institucionalidad democrática a escala nacional y regional para promover políticas de seguridad ciudadana a partir de un análisis de los mecanismos judiciales y policiales existentes y de la participación de la sociedad civil. El contenido presenta de manera general los riesgos y oportunidades de la gobernabilidad democrática en el ámbito centroamericano así como una visión regional de la seguridad ciudadana. El primer capítulo aborda el tema de la Gobernabilidad democrática y Seguridad ciudadana desde un enfoque de seguridad con equidad. Le sigue un análisis de la Gobernabilidad democrática en Centroamérica enfocando los riesgos y las oportunidades, administración política y consolidación democrática. La Seguridad ciudadana en Centroamérica desde una visión regional muestra los antecedentes político-institucionales, el rol de las instituciones, experiencias de participación, la cooperación internacional y las propuestas de la sociedad civil en torno al tema de gobernabilidad democrática y seguridad.



Ciudadanía y Mundialización La sociedad civil ante la integración regional

Bruno Podestá/Manuel Gómez Galán/Francine Jácome/Jorge Grandi (coordinadores)

Ediciones CRIES, Managua, Nicaragua, 2001, 308 págs. ISBN 84-87082-15-7

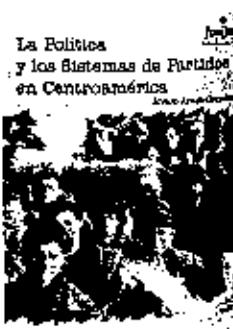


Las transformaciones que origina la globalización afectan las vidas de los ciudadanos y las políticas de los Estados. En este nuevo escenario se intensifican los procesos de integración regional entre países, especialmente en América Latina, como el MERCOSUR, la CAN, la AEC, el SICA, la CARICOM, el TLCAN o el ALCA que se añaden a otros ya existentes con anterioridad en otras regiones mundiales, como la Unión Europea (UE). El presente libro analiza desde diferentes perspectivas, americanas y europeas, la participación de la sociedad civil y el papel que puede corresponderle actualmente al ciudadano en la configuración de dichos procesos.

La política y los sistemas de partidos en Centroamérica

Alvaro Artiga-González

Ediciones FUNDAUNCO, San Salvador, El Salvador, 2000, 233 págs. ISBN 99923-29-06-8



Esta obra representa un valioso aporte al estudio de la institucionalidad política de Centroamérica, en la medida que desarrolla una metodología y un enfoque analítico que permiten profundizar en el conocimiento de los sistemas de partidos políticos centroamericanos y de su influencia en el proceso de fortalecimiento democrático de la región. Es un trabajo que combina el análisis cualitativo con el análisis cuantitativo y que representa un esfuerzo por volver los ojos hacia Centroamérica y desarrollar a partir de ella una visión que permita comprender mejor las particularidades de los casos nacionales. Se trata en síntesis, de un trabajo que debe ser conocido por las nuevas generaciones de estudiosos centroamericanos y por cualquier persona interesada en la dinámica política y social de esta región.

Globalización sin pobreza Una propuesta de integración para el desarrollo

Aleides Hernández Ch.

Editorial Guaymuras, Honduras, primera edición, marzo 2000,
405 págs. ISBN 99926-15-49-4

Es un libro necesario en la presente coyuntura regional, marcada por la crisis del sistema integracionista e inmerso en un sistema mundial, que acentúa la desigualdad en las relaciones internacionales. Fundamentándose, en las cifras y en la realidad, el autor devela los mecanismos de la llamada globalización de la economía, cuyo núcleo se ubica en la empresa multinacional y su red de articulaciones. Ésta, enarbola la bandera del liberalismo económico, pone en precario el concepto de nacionalidad, pero encubre el andamiaje neoprotecciónista que la sustenta. Este libro aporta una nueva visión de la integración, que busca la integración del trabajo y el desarrollo humano, más allá del intercambio comercial, como lo han concebido hasta ahora los grupos de poder centroamericanos.

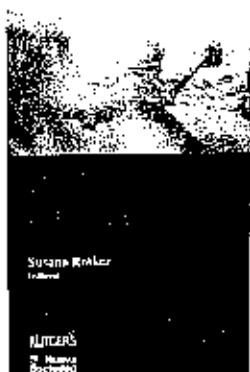


Ciudadanías del Miedo

Susana Rotker (editora)

Editorial Nueva Sociedad, Caracas, Venezuela, 2000, 252 págs.
ISBN 980-317-175-5

¿Cómo contar el miedo en las grandes ciudades de América Latina? La sensación es tan inexpresable como la del dolor para los seres humanos. Sin embargo hay lugares donde es una experiencia cotidiana. Una manera de contar el miedo ante la violencia social es acercarse al espacio de las ciudades y tratar de leerlo como un texto. Un texto con omisiones, repeticiones y personajes: con diálogos y suspensos, con puntos y comas. Un texto escrito por los cuerpos de los habitantes de las ciudades sin poder leerlo. Los relatos que componen este libro, describen y analizan, agrupados alrededor de diversos puntos de vista (los miedos, los hechos, los relatos y los imaginarios) las múltiples aristas de la violencia urbana en América Latina.



ORDEN SOCIAL Y GOBERNABILIDAD EN NICARAGUA 1990-1996

Elvira Cuadra Lira, Andrés Pérez Baltodano, Angel Saldomando



209 páginas

Precio: US\$5 + envío

Introducción

Una perspectiva histórica comparativa del orden social

Andrés Pérez Baltodano

Construcción del orden social y gobernabilidad

Angel Saldomando

(In)Seguridad ciudadana en Nicaragua.

Un análisis de la Policía

Elvira Cuadra Lira

Pacificación, gobernabilidad y consenso social

Elvira Cuadra Lira y Angel Saldomando

Reforma económica y consenso social

Oscar Neira Cuadra

Reforma del sector público y consenso social

Andrés Pérez Baltodano

Reflexiones finales

Los ensayos que componen este libro analizan el problema del orden social y la seguridad ciudadana desde perspectivas teóricas, históricas e institucionales. El problema del orden social es el problema de la historia, de su construcción social. Es el problema de la creación y reproducción de la vida en sociedad.

La crisis del orden social en Nicaragua es, desde esta perspectiva, una crisis que pone en peligro su propia viabilidad como sociedad nacional. De ahí que el principal objetivo de los autores sea contribuir a la exploración de las limitaciones y oportunidades con que cuenta Nicaragua para construir estructuras de orden social justas y democráticas.

Editoriales CRIES

Apartado 3516
Managua, Nicaragua

www.cries.org
criesadm@nicarao.org.ni



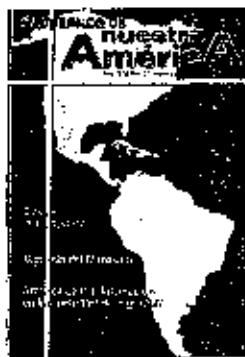
Aportes

*Aportes, Año V, Número 15, septiembre-diciembre de 2000.
Editada por la Facultad de Economía de la Benemérita,
Universidad Autónoma de Puebla, Puebla, 215 págs.
E mail: aportes@cen.buap.mx*



En esta edición *Aportes* presenta materiales dedicados a analizar hechos y fenómenos económicos, acontecimientos políticos y sus repercusiones en el futuro social, centrados especialmente en América Latina. En un primer artículo, "Periferia y fábrica mundial", de Javier Martínez Peimado plantea la necesidad de estudiar el desarrollo de la fábrica mundial desde la perspectiva teórica de la economía capitalista mundial y como parte de su proceso de transformación y reproducción. Carlos M. Vilas se pregunta "¿Más allá del Consenso de Washington?" Y ofrece un enfoque de este tema desde la política de algunas propuestas del Banco Mundial. Arturo Huerta C. habla de "la insustentabilidad del modelo económico actual", mientras que Aída Lerman Alperstein presenta el panorama de "América Latina y el Área de Libre Comercio de las Américas". Jaime Ornelas Delgado ofrece un "Balance preliminar de la economía mexicana en el gobierno de Ernesto Zedillo". A lo largo del apartado *Foro Económico*, Gerardo Reyes y Guzmán Miguel Ángel Corona Jiménez presentan su artículo "The Fobaproa: impoverishing the next generation".

Cuadernos de Nuestra América



Cuadernos de Nuestra América, Vol. XIII, no. 25 enero-junio 2000.
298 págs. ISSN 0864-179. E-mail: cea@cea.org.cu

Este número recoge importantes aristas de la problemática actual. Temas tales como la integración, la identidad cultural, el medio ambiente, los movimientos sociales y la religiosidad, la globalización y las consecuencias del neoliberalismo en Chile, son vistos desde una perspectiva latinoamericana y caribeña. El bloqueo de Estados Unidos contra Cuba se analiza como asunto de debate en ese país, y también se presenta uno dedicado a la actualidad política de Venezuela.

La revista cuenta además con sendos trabajos de los conocidos estudiosos Francois Houtart y Giulio Girardi quienes abordan, el primero, las alternativas de hoy para los movimientos sociales en la región, y el segundo, que atañe también a nuestro continente, el Jubileo del año 2000. La revista también recoge el texto firmado por los Jefes de Estado y de Gobierno de Iberoamérica dado a conocer como Declaración de La Habana, y los discursos del presidente cubano Fidel Castro.



Sociedad Argentina fin de siglo

Sociedad, Argentina fin de siglo, no. 15, diciembre de 1999. Editada por la Facultad de Ciencias Sociales (UBA). 264 págs. ISSN 0327-7712

La revista abre con un artículo de Marcelo Cavarozzi y Juan Abal Medina sobre "El problema del Estado al problema del gobierno: los desafíos de la nueva gestión". "La crisis argentina y su dimensión cultural" es tema abordado por Mario Margulis y Marcelo Urresti. "La salud al final de siglo" es el tema de José Carlos Escudero. "La construcción de identidades en la prensa escrita", "Las representaciones sociales sobre los trabajadores y los pobres o las otras formas de ser de la violencia" son temas abordados por Irene Vasilachis de Gialdino. "La cuestión de la infancia. Derechos del niño y educación pública", "Hipótesis sobre la historia argentina contemporánea" son temas que analiza Sandra Carli. "Capitalismo siglo XXI: La impostergable alternativa.

"Imperio Hobbesiano o Instituto Spinozista" son los temas desarrollados por Marcelo Matellanes. En Notas de investigación se abordan los temas de "La acción en problemas" por Emilio de Ipola, "Niklas Luhmann o el Discurso Sociológico de la Complejidad. Notas en torno al concepto de sistema social" por Antonio Camou. La revista incluye también una entrevista con Roberto Cipriani realizada por Julio Pinto.

Estudios Internacionales

Estudios Internacionales, Año 10 no.19, enero-junio 1999. Editada por el Instituto de Relaciones Internacionales e Investigaciones para la Paz (IRIPAZ). Guatemala, 68 págs
E-mail iripaz@quetzal.net

Esta revista se edita semestralmente y en el contenido de este número aborda temas como "El desafío de la globalización", "El Desarrollo Humano Sostenible: ¿paradigma para Políticas Públicas Globales sobre Desarrollo?", "Central America's Experience on Sustained Growth and Human Rights", "La cuestión Ética en el Sector público (discurso y praxis)", y en *Las relaciones europeo-centroamericanas hoy*, trata el tema bajo el título "¿Está muriendo el Proceso de San José?

Estudios Internacionales



Revista de Ciencias Sociales

Revista de Ciencias Sociales (RCS), Nueva Época, no. 8, enero de 2000. Editada por el Centro de Investigaciones Sociales de la Universidad de Puerto Rico, recinto de Río Piedras. Puerto Rico, 224 págs. SIN 0034-7817. Apartado: 23345, San Juan, Puerto Rico 00931-3345

Con base en el tema central, *Nuevos ensayos sobre historia, cultura y economía de Cuba*, este número de la revista ofrece el siguiente contenido: "Escarpir a Martí: memorias y monumentos en la primera República Cubana", por Lillian Guevara; "Nacionalizar la africana: el auge del afrocubanismo en La Habana, 1920-1940", de Robin D. Moore; "Cuba: una visión desde lejos ¿reforma económica o estancamiento?", por Hans-Jürgen Burchardt. "Cuba:



los efectos sociales de la crisis y el ajuste económico de los años noventa", por Viviana Togores González. Pablo Navarro Rivera escribe sobre "Control político y protesta estudiantil en la Universidad de Puerto Rico, 1903-1952. "La relación entre crecimiento de las exportaciones y el crecimiento económico" por Carlos Sojo Seijo. Marc Craps escribe sobre "Los nuevos movimientos sociales y el replanteo postmoderno del desarrollo". En el apartado Reseña, Jorge Duany. "Popular Expression and National Identity in Puerto Rico: The Struggle for Self, Community and Nation", por Lillian Guerra.

COLABORADORES



Anthony Peter Gonzales se desempeña actualmente como Director Interino del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad de las Indias Occidentales en St. Augustine. Es graduado de la Universidad de las Indias Occidentales donde completó su licenciatura en economía y sociología, así como un posgrado en relaciones internacionales en 1968. Cursó un doctorado en el Graduate Institute of International Studies en Ginebra con especialización en Economía Internacional. Es especialista en políticas de inversión y comercio internacional, particularmente integración económica, estrategias comerciales, acuerdos comerciales, e inversión extranjera. Ha publicado varios artículos sobre estos temas.

Pedro Caldentey del Pozo es Director de Relaciones Internacionales y profesor doctor de economía internacional en ETEA, institución universitaria de la Compañía de Jesús, Facultad adscrita de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad de Córdoba (España) y con más de una década de cooperación universitaria en Centroamérica y Cuba. Es experto en integración regional y economía del desarrollo y el BCIE acaba de publicar su libro "El desarrollo económico de Centroamérica en el marco de la integración regional".

Socorro Ramírez profesora del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI) de la Universidad Nacional de Colombia, doctorada en ciencia política y con diploma de estudios avanzados en relaciones internacionales de la Universidad Sorbona, París I. Autora de artículos y libros sobre teoría y práctica de las relaciones internacionales, política exterior colombiana y latinoamericana, procesos de integración regional, y perspectivas de género de las políticas públicas.

Colaboradores

Eduardo Gudynas, uruguayo, MSc en ecología social. Investigador del programa en desarrollo sustentable del Centro Latino Americano de Ecología Social, y coordinador de la iniciativa Sur Sostenible 2025 en integración, sustentabilidad y democracia. Autor de artículos y libros sobre desarrollo sostenible y los procesos de integración regional, entre los que se pueden mencionar "Ecología, mercado y desarrollo" (Chile, 1997), y "Desarrollo sostenible, globalización y regionalismo" (Bolivia, 1999). Docente invitado en centros y universidades de Argentina, Chile, Bolivia, Estados Unidos, Canadá, y otros países.

Pablo Rodas-Martini tiene un doctorado y una maestría en economía por la Universidad de Londres. Desde febrero de este año se desempeña como Director del Proyecto "Centroamérica en la economía mundial del siglo XXI", el cual es financiado por IDRC de Canadá y cuya contraparte en Centroamérica es ASIES. Ha participado en la elaboración de los Informes Mundiales de Desarrollo Humano de 1999, 2000 y 2001 que lleva a cabo el PNUD de Nueva York. Ha hecho consultorías para el InterAmerican Dialogue de Washington, el Instituto de Estudios Iberoamericanos de Hamburgo, la Universidad Internacional de Florida, el Instituto de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Londres, el Social Science Research Council de Nueva York, Lutheran World Relief, Action Aid, FLACSO y Acción Ciudadana, entre otros. Es columnista de El Periódico de Guatemala, donde escribe sobre economía y política.

Roberto González Gómez, politólogo, profesor titular (Teoría de las Relaciones Internacionales) del Instituto Superior de Relaciones Internacionales (ISRI) de la Habana, Cuba.



PENSAMIENTO PROPIO

GREATER CARIBBEAN BILINGUAL JOURNAL OF SOCIAL SCIENCES

Globalisation and Adjustment in the Caribbean
ANTHONY PETER GONZALES

From FTAA to Institutional Reform:
Bad Times for Integration
PEDRO CALDENTEY DEL POZO

Stages, Processes and Challenges of Informal Diplomacy:
Fifteen Years of the Rio Group
SOCORRO RAMÍREZ

The Re-launching of South American Integration
and Sustainable Development
EDUARDO GUDYNAS

An Analysis of the Analysts:
The Difficulties of Economic Research in Central America
PABLO RODAS-MARTINI

NUEVA EPOCA

13

JANUARY-JUNE 2001 / YEAR 6

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

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 to the Editor.

This publication was made possible thanks to the support of the Ford Foundation.

THE REGIONAL COORDINATION OF ECONOMIC AND SOCIAL RESEARCH (CRIES) is a network of research centers in the Greater Caribbean. It was created in 1982 and currently has 54 affiliated centers, associations, foundations and institutes 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-blocs demands the creation of broad and inclusive regional spaces for harmonisation and co-

ordination, 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 built up from below, 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.

For more information on the work developed by CRIES, please visit our web page www.cries.org

PENSAMIENTO PROPIO

CREATER CARIBBEAN BILINGUAL JOURNAL OF SOCIAL SCIENCES

NUEVA EPOCA

13

JANUARY-JUNE 2001/ YEAR 6



Editoriales CRIES

CRIES Board of Directors

Andrés Serbin-President Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos (INVESP)	Neville Duncan Sir Arthur Lewis Institute of Social and Economic Studies (SALISES-University of the West Indies), Jamaica
Alvaro de la Ossa Fundación Centroamericana por la Integración (FCI), Costa Rica	Judith Wedderburn Association of Caribbean Economists (ACE), Jamaica
Enrique Brito Faro de Apoyo Mutuo (FAM), México	Hernán Yanes Centro de Estudios sobre América (CEA), Cuba
Clara Arenas Asociación para el Avance de las Ciencias Sociales (AVANCSO), Guatemala	

CRIES Members

Barbados Caribbean Policy Development Centre (CPDC) Women & Development Unit (WAND)	Haiti Centre de Recherche et de Formation Economique et Sociale pour le Développement (CREFED) Group Haïtien des Recherches & D'Actions Pédagogiques (GHRAP)
Belize Society for the Promotion of Education & Research (SPEAR)	Honduras Centro de Documentación de Honduras (CEDOH) Centro de Investigación y Estudios Nacionales (CIEN) Equipo de Reflexión, Investigación y Comunicación (ERIC)
Colombia ECOFONDO Instituto de Estudios Caribeños (IEC - Universidad Nacional de Colombia) Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI - Universidad Nacional de Colombia) Dept. de Relaciones Internacionales, Pontificia Universidad Javeriana (PRJU)	Jamaica Association of Caribbean Economists (ACE) Sir Arthur Lewis Institute of Social and Economic Studies (SALISES-University of the West Indies)
Costa Rica Centro de Capacitación para el Desarrollo (CECADE) Centro de Estudios Demócratas de América Latina (CEDAL) Departamento Económico de Investigaciones (DEI) Fundación Centroamericana por la Integración (FCI) Fundación del Servicio Exterior para la Paz y la Democracia (FUNPADEM) Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas (IICE-Universidad de Costa Rica)	México Asociación Mexicana de Estudios del Caribe (AMEC) Centro de Estudios Latinoamericanos (CELA - Universidad Autónoma de Méjico) Departamento de Estudios Ibericos y Latinoamericanos (DEILA - Universidad de Guadalajara) Faro de Apoyo Mutuo (FAM) Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio (RMALC)
Cuba Asociación por la Unidad de Nuestra América (AUHA) Centro de Estudios sobre América (CEA) Centro Félix Varela (CFV) Centro de Investigación y Desarrollo de la Cultura Cubana / José Martínez Centro de Investigaciones de Economía Internacional (CIEI-Universidad de La Habana) Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas (CIPS) Fundación Alfonso Núñez Jiménez de la Naturaleza y el Hombre	Nicaragua Centro de Investigaciones de la Costa Atlántica (CIDCA) Centro de Investigaciones Económicas y Tecnológicas (CINET - Facultad de Ciencias Económicas UNAN - Managua) Instituto para el Desarrollo Sostenible (INDES) INTLAPAN - Universidad Centroamericana
Dominican Republic Centro de Investigaciones Económicas para el Caribe (CIECA) Centro de Investigación para la Acción Femenina (CIPAF) Centro de Investigación y Promoción Social (CIPROS)	Panama Centro de Capacitación y Desarrollo Social (CECADES) Centro de Estudios y Acción Social Panameño (CEASPA) Centro de Estudios Latinoamericanos Justo Arosemena (CELA) Centro de Investigación y Docencia de Panamá (CIDPA)
El Salvador Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE) Instituto para el Desarrollo Económico y Social de El Salvador (IDES)	Puerto Rico Centro de Estudios de la Realidad Puertorriqueña (CEREP) Proyecto Atlante - Universidad de Puerto Rico
Guatemala Asociación para el Avance de las Ciencias Sociales (AVANCSO) Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible (IPADES)	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**

JANUARY-JUNE 2001 / YEAR 6

Director: Andrés Serbin

Editorial Coordinator: R. Diego Ferreyra

Translation: Judy Butler, Claudia Ferreira

Graphic Design: Sarah Broder / Kathy Sevilla Z. (CEM). Printed by Imprimatur, ISSN: 1016-9628

International Advisory Board

Clara Arenas

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

Jean Michel Blanquer

Institut des Hautes Etudes de l'Amérique Latine (IHEAL), Université de la Sorbonne, Paris, Francia

Enrique Brito

Foro de Apoyo Mutuo (FAM), México

Víctor Bulmer-Thomas

Institute of Latin American Studies, University of London, UK

Sonia de Camargo

Instituto de Relações Internacionais Pontifícia Universidade Católica (PUC), Rio de Janeiro, Brasil

Álvaro de la Ossa

Fundación Centroamericana por la Integración (FCI), Costa Rica

Ruth Diamant

Universidad Torcuato Di Tella, Argentina

Neville Duncan

Sir Arthur Lewis Institute of Social and Economic Studies (SALISES- University of the West Indies), Jamaica

Rosario Espinal

Department of Sociology, Temple University, USA

Eduardo Gómez

Latin American and Caribbean Center, Florida International University, USA

Norman Girvan

Association of Caribbean States (ACS)

Alfonso Gaitán

Concertación Centroamericana, El Salvador

Xabier Gorostiaga

Presidente Fundador de CRIES

Wolf Grabendorf

Instituto para las Relaciones entre Europa y América Latina (IRELA), España

Alfredo Guerra-Borges

Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad Nacional Autónoma de México

Jean Grugel

The University of Sheffield, UK

Rafael Hernández

Revista Temas, Cuba

Richard Hillman

John Fisher College, Rochester, USA

Francine Júcome

Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos (INVESP), Venezuela

Wein Karlsson

University of Stockholm, Sweden

David Lewis

Manchester Trade Ltd., USA

Fernando López Alves

Universidad de California, Santa Bárbara, USA

Gilbert Merckx

Latin American Institute, University of New Mexico, USA

Gerl Oostindie

Royal Institute of Linguistics and Anthropology, The Netherlands

Laverne E. Rogster

University of the Virgin Islands, USA

Sacorro Ramírez

Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI), Universidad Nacional de Colombia

Carlos Sojo

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Costa Rica

Edelberto Torres Rivas

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Guatemala

Judith Wedderburn

Association of Caribbean Economists (ACE), Jamaica

Hernán Yanes

Centro de Estudios sobre América (CEA), Cuba

INFORMATION ABOUT PUBLISHING IN PENSAMIENTO PROPIO

CRIES through its journal *Pensamiento Propio*, invites the academic community from the Americas and other regions to submit their research works for publication.

PENSAMIENTO PROPIO STANDARDS FOR PRESENTING ORIGINALS

- 1) Articles submitted for the Editorial Committee's consideration must be unpublished and the text must be sent single-spaced by e-mail or on diskette in Word.
- 2) Articles must be no longer than 30 pages and should not include photographs, graphics or statistical tables and charts. The Editorial Committee will consider publishing charts or graphics as an exception if they are evaluated as indispensable to developing the theme.
- 3) Notes and bibliographic references must be included only at the end of the article. Author's surname and name, year of the publication in parenthesis, book title in italics, publisher and city.

- 4) Originals that the Editorial Committee deems appropriate for publication in the journal will be submitted to arbitration for incorporation into the sections on Research and Analysis or Profiles and Contributions. After receiving the evaluators' commentaries, they will be forwarded to the author for consideration together with suggestions from the Director and Editorial Coordinator.
- 5) The Editorial Committee reserves the right to select some articles for incorporation into other sections of the journal such as Viewpoint and Book Review.
- 6) When sending an article, a brief curricular sketch of the author (5 to 7 lines) must accompany it to be included on the Collaborators page. It is similarly necessary that the article be accompanied by a half-page summary.
- 7) The Editorial Committee reserves the right to accept or reject articles submitted or to condition their acceptance on the introduction of modifications.
- 8) Authors of published articles will receive a copy of *Pensamiento Propio* by post.

This journal is published with the generous support of the Ford Foundation

REVISTA PENSAMIENTO PROPIO / CRIES
Apartado Postal 3516, Managua, Nicaragua
Teléfonos: (505) 222-5217, 222-5137, 268-2364, Fax: (505) 268-1565
Correo electrónico: pproprio@nicarao.org.ni - www.cries.org/pproprio

Contents

MESSAGE FROM THE DIRECTOR / 1

RESEARCH & ANALYSIS

Globalisation and Adjustment in the Caribbean: An Assessment / 5

ANTHONY PETER GONZALES

From FTAA to Institutional Reform: Bad Times for Integration / 33

PEDRO CALDENTEY DEL POZO

Stages, Processes and Challenges of Informal Diplomacy:

Fifteen Years of the Rio Group / 59

SOCORRO RAMIREZ

PROFILES & CONTRIBUTIONS

The Re-launching of South American Integraton and Sustainable Development.

Some Implications for Central America and the Caribbean / 91

EDUARDO GUDYNAS

DOCUMENTS

An Analysis of the Analysts: The Difficulties of Economic Research
in Central America (With emphasis on trade research) / 103

PABLO RODAS-MARTINI

BOOK REVIEW

Debate and Controversy over the Cuba-US Conflict / 139

ROBERTO GONZÁLEZ GÓMEZ

BIBLIOGRAPHIC PULSE / 145

REVIEW OF JOURNALS / 149

CONTRIBUTORS / 153

Cover:

Title: *Mujer frente al horizonte*, Tito Chonoro,
Managua, Nicaragua. Oil and pastels on cardboard,
58 x 70 cm, 1993.

MESSAGE OF THE DIRECTOR

Valued friends:

The impetus that regional and sub-regional integration in Latin America and the Caribbean acquired in recent years after over two decades of lethargy and paralysis seems to have spent itself again. Trade liberalisation as a fundamental component of this integration has come up against many internal stumbling blocks, with the growing differences and tensions among the partners in the various integration schemes (starting with MERCOSUR and moving through the Central American, Andean and Caribbean processes) tending to promote fragmentation. It has also encountered external obstacles that are reflected in the different protectionist measures, whether implicit or explicit, of both the European Union and the United States. To this bleak picture must be added the increased frustrations that diverse social sectors are feeling toward the results of the adjustment programmes begun in the eighties. Linked up with the trade liberalisation initiatives, they have affected governments, political actors (particularly parties) and democratic governance in general.

Furthermore, the recent intergovernmental Summit of the Americas in Quebec has revealed the pitfalls that the process to create the Free Trade Area of the Americas (FTAA) is finding in its own road. First are the tensions triggered by Brazil's reticence to speed up the process, with Venezuela supporting its attempt to promote a geopolitical axis that would counterbalance US hegemony. Second is the intensification of the social mobilisations and protests challenging the FTAA and its scope.

On this second point, the anti-globalisation movements have begun to deploy even more radically since Seattle, culminating so far this year in the Porto Alegre World Social Forum in January and in the Peoples' Summit in Quebec in April. Together with them, even the civil organisations most amenable to dialogue with governments have come up against the unyielding hurdle of governmental reticence to accept a distinguished role for civil society despite the effort (and resources) by the host government in Quebec to support both-sides by different routes.

These two themes —the increasing deceleration of the regional and sub-regional integration processes and the heterogeneous, diversified and on occasion contradictory reactions to them and to globalisation in general by social and civic movements— are crucially important to an understanding of and debate about our region. Nonetheless, as we have often reiterated in CRIES and other forums, this debate cannot start from schematic and simplistic visions; it requires a solid base of information and analysis.

For this reason, we are offering in this issue 13 of *Pensamiento Propio* a series of articles to ground a rich debate on the first of these themes. The analysis begins with the article by Anthony Peter Gonzales, current director of the Institute of International Relations of the University of the West Indies in Trinidad & Tobago, which focuses on the impact of the globalisation and adjustment processes in the Caribbean. It links up well with a relevant contribution by well-known researcher Pedro Caldentey about the problems facing Central American integration. These two articles are complemented by the contribution of Socorro Ramírez, from the Institute of Policy Studies and International Relations (IEPRI) of Colombia's National University, on the dynamic of the Rio Group. With this, our Arbitrated Research and Analysis section covers a wide panorama of the situations of integration and political co-operation in Latin America and the Caribbean, with special emphasis on our region.

In addition, in the Profiles and Contributions section, Uruguayan researcher Eduardo Gudynas analyses a vision of South American integration with respect to sustainable development, underscoring some of its existing cleavages, particularly with respect to the Greater Caribbean.

To complete this vision of the region's dynamic, we include the article "An Analysis of the Analysts" by Pablo Rodas. It looks at the

results of an IDRC study (which has just given birth to an interesting regional project) that bares the shortfalls in Central American economic research and the limitations it encounters finding available human resources and institutions.

As usual, these five works are joined by the Review section, where a key book for understanding the dynamics of international relations in the Greater Caribbean, *Otra Guerra* by Rafael Hernández, centred on U.S.-Cuban relations, is presented and analysed. Completing the line-up are the traditional sections, Bibliographic Pulse and Journal Review.

We believe that with these contributions, we can make substantial inroads into both the analysis of our region's current problematic and the hammering out of agendas and strategies by the social stakeholders.

To conclude, we would like to add that we plan to take up the second theme in our next issue: social and civil movements and the role of civil society at the sub-regional, regional and global levels. Our aim, as always, is to contribute additional elements to the debate on integration, globalisation and civil society.

Until that next issue,

Andrés Serbin

Serie Gobernabilidad Democrática y Seguridad Ciudadana en Centroamérica



Caso Regional

Andrés Serbin
Carlos Sojo
Leticia Salomón

US\$5+envío 172 págs.

CONTENIDO

- I. Seguridad con Equidad
- II. Gobernabilidad Democrática en Centroamérica: Riesgos y oportunidades
- III. La seguridad ciudadana en Centroamérica: Una visión regional

Caso de Nicaragua

Dora María Téllez
Oscar-René Vargas
Roberto J. Cajina

US\$5+envío 196 págs.

- I. Entorno económico y social
- II. Marco institucional y político de la gobernabilidad en Nicaragua
- III. Nicaragua: De la seguridad del Estado a la inseguridad ciudadana

Caso de Costa Rica

Juan Manuel Villasuso
Jenny Díaz Díaz
Laura Chinchilla

US\$5+envío 196 págs.

- I. Coyuntura económica y social
- II. Marco jurídico-institucional de la gobernabilidad democrática: tendencias y perspectivas
- III. Seguridad ciudadana

Caso de Panamá

Carlos Correa G.
Enoch Adames Mayorga
Raúl Leis

US\$5+envío 224 págs.

- I. Coyuntura económica y social: Del ajuste a la globalización
- II. Marco jurídico-institucional de la gobernabilidad democrática
- III. Aproximación a la situación de la seguridad ciudadana

Caso de Honduras

Alcides Hernández
Mario Posas
Julietta Castellanos

US\$5+envío 118 págs.

- I. Contexto económico y social en la época del ajuste estructural
- II. Gobernabilidad democrática y sociedad civil en Honduras
- III. Seguridad ciudadana, sociedad civil y respuesta institucional



Editoriales CRIES

Apartado 3516
Managua, Nicaragua

www.cries.org
criesadm@nicarao.org.ni



Globalisation and Adjustment in the Caribbean: An Assessment

Anthony Peter Gonzales

INTRODUCTION

Low and stagnant growth rates, an inadequate inflow of investment and the slow pace of globalisation of regional firms accompanied by a declining share of world trade, particularly in key markets such as the EU and North America, have led many observers to suggest that the Caribbean is being marginalised by globalisation. Such trends have called into question the world integration strategy of the region, its domestic policies and the extent to which the external environment has been facilitating. They have also reinforced the view that smallness is an inhibiting factor in global adjustment and raised questions about the optimal mix of unilateral, regional, hemispheric and multilateral integration.

It is against the above background that this paper has been conceptualised. Its main aim is to examine the pace of trade and investment integration in the region and try to offer some explanation for the differences in economic performance among the countries. It is based on the assumption that globalisation of the world economy has led to

increased competition and liberalisation of trade and investment. It has forced Caribbean countries to integrate faster into the world economy and make significant policy changes at the macro-economic and structural levels in order to reap benefits from the liberalisation of trade through the reduction/elimination of trade barriers (tariffs and non-tariffs) either at the multilateral and/or national/regional level; adapt to the erosion of trade preferences under special trading arrangements as the CBI, Lomé, GSP and CARIBCAN as a result of universal and regional liberalisation; come to terms with the loss of specific commodity protection as for instance in the case of bananas; deal with trade and investment diversion stemming from the formation of trade blocks and the extension of FTAs to neighbouring competitors by the EU and North America; and respond to the planned and phased elimination of the Multifibre Agreement (MFA) with its potential negative impact on special garment quotas from the US.

Most Caribbean countries accepted in the 1980's the importance of adapting to the changing order and began a process of trade and investment liberalisation. While this process is accelerating in a few Caribbean countries, most Caribbean states have however, been slow in reacting to these changes. They tend to see more the threats rather than the opportunities in this process. This perception is linked to the fact that these economies depended on above-average protection (relative to other developing countries) in the markets of developed countries under the CBI, Lomé and CARIBCAN and universal and regional liberalisation has eroded and threatens to erode that protection. Dependence on traditional arrangements is still considered important as the search for alternatives continues and diversification appears to be a daunting task.

Efforts at diversification and adaptation to the above changes have not been facilitated by some trends in investment such as the concentration of international investment in a few countries and the difficulties for small countries to attract investment outside the natural resource sector as well as the intense competition to attract foreign investors leading to more and more incentives and greater resources for investment promotion.

The above has led Caribbean countries to emphasise the importance of vulnerability of small states in the global system. They have paid special attention to their exposure to economic volatility resulting from high export commodity dependence, the huge costs of environmental changes and impact particularly for Small Island Developing Countries

(SIDS), the curse of smallness in terms of building competitiveness and the disastrous effects of natural disasters.

GLOBALISATION VIA TRADE AND INVESTMENT INTEGRATION

Globalisation can be defined as a process of integration of production, distribution, and consumption of goods and services among the economies of the world. It is reflected at the production level particularly in terms of increasing flows of capital, and on the demand side in a growth in world trade that is above the growth of world output. The ratio of trade (exports and imports) to output and the ratio of international investment to output are two overall ex-post measures of world integration. The rate of change in these ratios is the first order approximation of the speed of integration, and is commonly used to measure the pace of world integration.

The speed of globalisation has been rapid. The world aggregate trade/output ratio more than doubled in the past 35 years, from 21 per cent in 1960 to 46 per cent in 1994. It has not been constant during these years; there have been periods of rapid integration as well as periods of stagnation. However, since 1950, there has been a positive pace of integration as international trade grew faster than output. There has also been a significant acceleration in world integration through trade in the mid 1980s. In the first half of the 1990s the pace has been much higher than anything experienced in the 1970s or 1980s.

The pace has also been different among groups of countries. During the same period, the ratio for low and middle income countries (LMIC) increased from 31 per cent in 1960 to 47 per cent in 1994 which meant a reversal in the trend of OECD countries which had been slowed by the macroeconomic instabilities and heightened trade barriers in 1970s and early 1980s. For LMIC as a whole, the increase in trade integration was a new phenomenon. It was largely connected to a unilateral wave of liberalisation among developing countries that involved a shift in development strategy from an inward-oriented to an outward-oriented (export-promoting) framework and allowed these countries to take advantage of the opportunities on the world market. In fact, out of the 36 per cent rise in the trade integration ratio (trade/GDP) of the LMICs in the past three decades or so, a 15 per cent surge was observed only after the mid 1980s.

Recently, there has been an observed sustainability of trade growth in the early 1990's which was caused by the de-linking of world trade and output movements as a result mainly of the desynchronisation of business cycles in the United States, Japan, and Europe; the continuation and even acceleration of growth in the developing world, notably in East Asia and Latin America, and the surge in private capital flows to LMIC regions, namely East Asia and Latin America. From a longer-term perspective, even though this trend was affected by the Asian financial crisis, this new robustness in world trade growth has been attributed to a substantial degree to the structural changes and liberalisation drives that many developing countries undertook in the mid 1980s to early 1990s.

Prospects for trade integration continue to differ by region. East Asia, with its sizeable market and autonomous regional integration forces, is regarded with more prospects for sustained integration into the world market as compared to Latin America and the Caribbean, Eastern Europe and Central Asia. In the latter regions the process of integration will continue to depend on capital inflows and a favourable terms of trade. The Middle East, North Africa, and Sub-Saharan Africa have been and will continue to be dependent on favourable terms of trade and capital flow. In the case of Sub-Saharan Africa, official flows will remain important for their integration into the world market.

CARIBBEAN WORLD INTEGRATION AND GROWTH

The relationship between trade and growth has been widely examined with the use of various econometric techniques and methodologies. The evidence however, continues to remain inconclusive.¹ The authors who have pointed to the strong relationship between faster (slower) integration into the world economy and higher (lower) economic growth use various indicators of trade and investment openness to measure the speed of integration. The index of trade integration, computed as a ratio of exports plus imports to GDP is commonly used. It is however, one of an array of indicators used to represent trade openness. Other aggregate indicators include the effective exchange rate (for exports vs. imports); Dollar index and its variations; ordinal and subjective rankings of liberalisation, comprising a group of individual indicators; and Leamer's index. Similar to the trade/GDP ratio, all these indicators have their own limitations.

The trade/GDP ratio has several shortcomings. It does not reveal the bias in trade policy and can thus represent both an anti and a pro-export bias. It is also strongly associated with the size of the economy and has to be corrected for the size factor when used comparatively. The volume of trade also says little about the content of trade especially whether it is diversified or not in terms of the range of goods and services as well as their market outlets which is important for sustainability and the minimisation of income volatility. As a measure of openness, it also says nothing about market access barriers faced by countries or the type of products being exported and under what trade arrangements. If output volatility is one of the consequences of openness, greater openness on balance can only be positive if it provides larger market access on relatively secure terms. Whether a larger trade/output ratio leads to net positive results seems to depend on the context and nature of the openness. Openness would appear to generate less volatility and more sustainable growth to the extent that market access is secure and predictable—a condition that is more likely to arise for a small state if it is highly integrated into a developed constituent region.

Even though the above limitations are recognised, designing a measure that would take them on board is daunting especially for a limited exercise of this nature. As a result, the trade output ratio is used. It only covers trade in goods and does not include services which is so important for countries of this region. No effort is also made to develop an integration index similar to the one in the World Bank (1996) study which derives a speed of integration index from changes between the early 1980s and early 1990s in the following four indicators: the ratio of real trade to GDP, the ratio of FDI to GDP, Institutional Investor credit ratings, and the share of manufactures in exports. The speed of integration index is the simple average of changes in the four indicators over the period expressed as standardised scores.

The study uses evidence provided in the various analyses mentioned in footnote 1 and attempts to add some value by comparing the various findings in search of consistency of performance. In Table 1, where evidence on trade openness is provided from Otsubo (1995), Guyana and Jamaica to a much lesser extent, do best on the unadjusted trade openness indicator that is based on market GDP. When GDP is adjusted for purchasing power, Suriname moves from fourth to first. Guyana is next and is followed by Jamaica and Barbados. The differences among the countries are also not as sharp as with the first indicator. With the third

measure (GDP per capita trade), Barbados tops the list followed closely by Trinidad and Tobago and then Suriname. On the basis of the fourth indicator which is real GDP adjusted for market size, Suriname comes to the top followed closely by Guyana. If an average of the country rankings of the four indicators is taken for each country, then Guyana emerges at the top followed by Jamaica and Suriname as shown in Table 2. The latter three countries seem to consistently come among the first three followed by Barbados and Trinidad and Tobago in the middle and the Dominican Republic and Haiti at the bottom.

Table 1: Caribbean trade openness ranking

Trade openness ranking (unadjusted)-Trade/mkt GDP Ratio		
Country	Per cent	Country rank (134 countries)
Guyana	132.5	6
Jamaica	66.3	34
Trinidad and Tobago	54.2	52
Suriname	43.0	75
Barbados	37.2	63
Dominican Republic	36.3	88
Haiti	19.2	124
Trade openness ranking (adjusted)- Trade/ppp GDP Ratio (A)		
Country	Per cent	Country Rank (129 countries)
Suriname	43.1	33
Guyana	40.4	36
Jamaica	34.8	44
Barbados	33.0	46
Trinidad and Tobago	24.6	59
Dominican Republic	11.8	102
Haiti	6.2	123
Trade openness ranking- per capita trade US\$ (B)		
Country	US\$	Country Rank (129 countries)
Barbados	2,218	37
Trinidad and Tobago	2,052	39
Suriname	1,514	44
Jamaica	948	53
Guyana	551	66
Dominican Republic	260	89
Haiti	57	118

*Trade openness ranking - Trade/PPP GDP Ratio
(Adjusted for Size of PPP GDP) (C)*

Country	Ratio	Country rank (129 countries)
Suriname	1.4	28
Guyana	1.4	30
Barbados	1	43
Jamaica	1	46
Trinidad and Tobago	0.7	62
Dominican Republic	0.3	104
Haiti	0.2	123

(A) Average for 1990-92, (B) Average for 1990-1992, values in 1987 US\$.

(C) Adjustment for the size of economy using PPP GDP. Ratio = (actual Trade/PPP GDP ratio)/(fitted Trade/PPP GDP ratio) where fitted values are obtained using the following regression: $(\text{Trade}/\text{PPP GDP}) = a + b \ln (\text{PPP GDP}) + c (\ln (\text{PPP GDP}))^2$

Source: Otsubo Shigeru (1995). *Globalisation — A New Role for Developing Countries in an Integrating World*, mimeo, International Economic Analysis and Prospects Division, International Economics Department, The World Bank.

Table 2: Caribbean trade openness and average country ranking

Country	Average country ranking*
Guyana	34
Jamaica	44
Suriname	45
Barbados	52
Trinidad and Tobago	53
Dominican Republic	96
Haiti	122

*Calculated from the four rankings in Table 1.

In Low et. al. (1998) some further evidence is provided in Table 3 on trade openness and the speed of trade integration between 1976 and 1995. The indicator (TI) of trade openness used is the ratio of trade (exports plus imports) to GDP. It is calculated on the basis of five-year moving averages between 1976 and 1995 and in constant 1987 dollars using the World Bank purchasing power parity index for 1976 and 1995. The value of TI for 1995 divided by that for 1976 gives a rate of trade integration (RTI) which is then corrected for differences in country size

(GDP) and level of development (GDP per capita) and subsequently adjusted for the initial degree of openness. This new RTI is labelled RTI^e.

The latter takes account of the fact that large countries tend to trade less similar to countries with a high per capita income whose service sector would increase proportionately more though it is largely non-tradeable. The correction for the initial level of openness also takes into consideration the observation that highly open economies may experience more difficulty in further opening their economies. A country is ranked with a value greater than one if it is considered as integrating at a reasonable pace into the world economy.

Table 3: Ranking of rates of trade Integration (RTI) between 1976 and 1996*

Country	TI 96 over TI 76 (RTI)		Speed of integration (RTI*)	
	Value	Country Rank (104 countries)	Value	Country Rank (104 countries)
Trinidad and Tobago	3.12	1	1.86	4
Haiti	1.83	12	1.68	7
Jamaica	1.50	23	1.54	14
Dominican Republic	1.36	34	1.08	45
Guyana	0.58	100	0.99	59

Source: Low Patrick, Marcelo Olarreaga and Javier Suárez (1998) *Does Globalisation Cause a Higher Concentration of International Trade and Investment Flows?*, August, 1998.

On the above evidence Trinidad and Tobago emerges as the country that has been integrating the fastest into the world economy between 1976 and 1995. It ranks first among the 104 countries with the use of the unadjusted indicator and fourth with the latter indicator adjusted for size, level of development and the initial level of openness. On the basis of the adjusted indicator it is followed by Haiti which ranks seventh and Jamaica which ranks fourteenth. Guyana is placed at fifty-ninth and the Dominican Republic forty-fifth. Comparison of this evidence with that in Tables 1 and 2 is made difficult since no information is provided on Suriname and Barbados. However even with this limitation, a significant reversal of positions is seen in some cases. The most noteworthy is that of Guyana which drops to the bottom and Trinidad and Tobago and Haiti which shoot up over Jamaica. The Dominican Republic also climbs the pecking order above Guyana. All of the five countries have attained an adjusted RTI^e value between 1-1.83 and are

regarded as integrating into the world economy at a reasonable pace. Guyana's unadjusted RTI value (and corresponding ranking) significantly improves when adjusted. The performance of the other four countries does not significantly change except for Trinidad and Tobago whose adjusted RTI value, though still high, now declines more appreciably.

The analysis in Low et al. (1998) is more sophisticated since it uses a longer time period and is dynamic as it shows changes in the state of openness over this period. It also goes beyond that of Otsubo (1995) by adjusting for levels of development and the initial level of openness. By neutralising the initial level of openness, it would suggest that countries with higher scores enjoyed a faster rate of openness over this period even though they could have started from a lower level of openness. In the case of the Caribbean it would essentially imply that Trinidad and Tobago, Haiti and Jamaica made faster strides than the Dominican Republic and Guyana. In an effort to reconcile it with the work of Otsubo (1995) it could also mean that Guyana and Jamaica began with an initial level of openness higher than that for Trinidad and Tobago, Haiti and the Dominican Republic. Trinidad and Tobago and Haiti would have accelerated their rate of openness over that for Guyana and Jamaica while the Dominican Republic would have done the same over that for Guyana.

It is clear that consistently in Table 1, with the exception of per capita trade, Guyana and Jamaica enjoyed a higher level of openness in 1990-1992 on all the other three counts. This may suggest that at such a high level of openness, a faster speed of integration similar to that attained by the Dominican Republic and Trinidad and Tobago may not have been a realistic expectation.

Haiti and the Dominican Republic have been closed economies in the 1970's as compared to the others. Haiti even today can hardly be regarded as an open economy in terms of the level of trade to GDP calculated in real terms and corrected for purchasing power parity. As shown in Table 1, this was just six per cent in 1990-1992. If, according to Low et al. (1998), Haiti had a relatively faster rate of opening, then it would mean that it came from a figure much lower than that in 1992. The Dominican Republic would have had a similar experience in that it would have achieved a real trade/GDP ratio of 11 per cent in 1990-1992 from a much lower figure in 1976. In general, a conclusion from the evidence of Low et al. (1998) could be that the countries that started with a lower level of openness tended to accelerate their pace of integration faster

than the others. Some caution should however, be exercised in this interpretation since even though Jamaica started at a high level of openness, its pace of integration (RTIT^{*} value of 1.51) was not considerably below that of Haiti and Trinidad and Tobago.

Table 4: Trade integration with the global economy for four selected Caribbean and three other countries

Country	Trade of goods						Growth in real trade less growth in real GDP % points***	
	% of PPP GDP*			% of goods PPP GDP**				
	1987	1997	RTIT	1987	1997	RTIP		
Dominican Republic	11.2	30.5	2.72	127.8	177.3	1.39	10.7	
Haiti	9.0	12.1	1.34	n.a.	n.a.		6.5	
Jamaica	32.1	56.0	1.74	152.9	330.2	2.16	1.6	
Trinidad and Tobago	40.7	59.8	1.46	134.1	191.4	1.43	-2.4	
Paraguay	8.5	27.3	3.2	51.6	94.3	1.83	10.8	
Hong Kong China	125.0	250.4	1.64	596.6	n.a.	n.a.	8.2	
Singapore	200.7	290.7	1.45	783.0	753.9	0.96	4.9	

* Trade in goods as a share of PPP GDP is the sum of merchandise exports and imports measured in current U.S. dollars divided by the value of GDP converted to international dollars using purchasing power parity conversion factors.

** Trade in goods as a share of goods GDP is the sum of merchandise exports and imports divided by the current value of GDP in U.S. dollars after subtracting value added in services.

*** Growth in real trade less growth in real GDP is the difference between annual growth in trade of goods and services and growth in GDP. Growth rates are calculated using constant price series taken from national accounts, expressed in percentages.

Source: World Bank, 1999, World Development Indicators.

In Table 4, some further evidence is taken from World Bank (1999). It is only available for the Dominican Republic, Haiti, Jamaica and Trinidad and Tobago and offers indicators on the pace of integration with the global economy such as the ratio of trade in goods to total GDP and its rate of change from 1987 to 1997 (labelled RTIT), the ratio of trade in goods to goods GDP and its rate of change from 1987 to 1997 (labelled RTIP), and the growth in real trade less growth in real GDP.

The faster pace of trade integration of the Dominican Republic that is detected in Low et al. (1998) and discussed above is better appreciated in the figures (Table 4) from World Bank (1999). The Dominican Republic on all three indicators has a good performance between 1987 and 1997. Its RTIT almost tripled and its growth in real trade was 10 percentage points above its growth in real GDP. Its performance on RTIP was also satisfactory though not as strong as that of Jamaica where it doubled. Jamaica's performance was strong on RTIT but weak on trade growth relative to GDP growth. In a similar way, Haiti's performance described above on the basis of evidence in Low et al. (1998) was confirmed but probably not to the same extent. It did show some increase in its RTIT but not as dramatic as in Low et al. (1998). Some appreciable growth in its trade relative to its growth in GDP is also visible where it did outperform Jamaica. But it is difficult on the basis of these figures to draw the conclusion that its pace of integration was higher than that of Jamaica over this period especially when there is no information on Haiti's RTIP.

The performance of Trinidad and Tobago is also puzzling. There is an appreciable increase in its RTIT and RTIP but its trade growth declines relative to its GDP growth. This would hardly put it in the position that Low et al. (1998) has it for the period 1976-1995.

Each country has a higher ratio of trade to GDP in 1997 as compared to 1987 with the Dominican Republic coming the closest to Paraguay (Table 4), one of the best performers on all three counts among the 148 countries.

As regards the above four countries for which evidence was provided in all three studies, with the exception of Haiti, the other three countries by 1997 had reached high levels of trade openness (30 per cent and over) and achieved significant speeds (over 1) of trade integration. The Dominican Republic had made remarkable strides in this regard in that by an accelerated pace of trade integration, it managed to attain a high level of trade openness by the end of 1997.

Jamaica's performance also appears relatively more consistent. Both in terms of the actual level of openness and the speed of trade integration, its performance appears satisfactory. The Dominican Republic and Trinidad and Tobago would appear however, to be accelerating their pace of trade integration possibly faster than that of Jamaica since 1985. Haiti is improving on its pace of trade integration but still has very far to go in terms of achieving a desirable level of integration into the world economy.

Table 5 : Ranking of countries according to rate on Investment integration

Country	Investment openness indicator (II)*	
	Value	Rank
Guyana	13.83	2
Jamaica	3.27	8
Trinidad and Tobago	0.62	48
Dominican Republic	0.56	50

* This is the ratio of foreign investment flows to GDP controlled for the size of the country and GDP per capita between 1976 and 1995. The latter is corrected for the initial level of investment openness to build a speed of investment integration. The ranking is from 66 countries and a faster investment indicator is consider to be greater than 1.

Source: Low, Patrick, Marcelo Olarreaga, and Javier Suárez (1998) "Does Globalisation Cause a Higher Concentration of International Trade and Investment Flows?" WTO August, 1998

On the investment side, Low et. al. (1998) provide evidence in Table 5 only on Guyana, Jamaica, Trinidad and Tobago and the Dominican Republic using the ratio of foreign investment flows to GDP. Guyana has an exceptional rate (13.8) of investment integration well over 1. It is followed by Jamaica (3.2). Internationally, these two countries are ranked very high (Table 5) for the period 1976 to 1995. The other two countries fall way below Guyana and Jamaica and considerably below 1 indicating a very low rate of investment integration. In Table 6 data from World Bank (1998) for 1987-1997 is provided for Jamaica, Trinidad and Tobago, the Dominican Republic and Haiti. It measures the ratio of Gross Private Capital Flows to GDP and the ratio of Gross Direct Foreign Investment to GDP. Trinidad and Tobago comes to the fore on both counts and way ahead of the pack on the second indicator. Jamaica's performance on the first indicator is marginally better than that of the

Dominican Republic which significantly outperforms Jamaica on the second indicator. Overall, all these three countries perform satisfactorily (a value of over 1) as compared to Haiti which consistently falls way below 1.

The findings of World Bank (1998) in Table 6 contradict that of Low et al (1998) shown in Table 5 for Trinidad and Tobago and the Dominican Republic. These two countries performed significantly much better in the 1987-1999 period in the calculation of the World Bank (1998) as compared to the measure for the period 1976-1995 by Low et al. (1998). The choice of two different base years and two different periods along with different indicators of investments would account for this difference in the findings.

Table 6: Investment Integration with the global economy for four selected Caribbean and one other country

Country	Gross private capital flows % of PPP GDP*			Gross foreign direct investment % of PPP GDP**		
	1987	1997	RCI	1987	1997	RDI
Dominican Republic	0.6	1.5	2.50	0.4	1.2	3.00
Haiti	0.6	0.1	0.17	0.1	0.0	0.00
Jamaica	3.1	8.5	2.74	1.3	2.2	1.70
Trinidad and Tobago	2.6	9.2	3.54	0.6	3.6	6.00
Singapore	24.1	109.3	4.54	10.0	14.3	1.43

*Gross private capital flows are the sum of the absolute values of direct, portfolio, and other investment inflows and outflows recorded in the balance of payments financial account, excluding changes in the assets and liabilities of monetary authorities and general government. The indicator is calculated as a ratio to GDP converted to International dollars using purchasing power parities.

**Gross foreign direct investment is the sum of the absolute values of inflows and outflows of foreign direct investment recorded in the balance of payments financial account. It includes equity capital, reinvestment of earnings, other long-term capital, and short-term capital. Note that this indicator differs from the standard measure of foreign direct investment, which captures only inward investment. The indicator is calculated as a ratio to GDP converted to International dollars using purchasing power parities.

Source: World Bank, 1999, World Development Indicators.

The purpose of the exercise is to try and rank countries in terms of fast and slow-integrating countries in relation to trade and financial flows. The available evidence used from the three studies cannot provide any conclusive evidence especially when they do not consistently cover all the countries and use different historical periods and different measures and methodologies. Tentatively what seems to emerge is that among the four countries covered by all the three studies, the Dominican Republic, Jamaica and Trinidad and Tobago can be considered as fast integrators both in terms of the level and speed of trade and investment integration. Haiti is integrating especially in terms of trade openness but would need to accelerate this much more to significantly improve its level of trade openness. Its performance is particularly dismal as regards investment integration. Guyana, Barbados and Suriname for whom less data was available seem to do reasonably well in terms of the level of trade openness. According to the information in Low et. al. (1998) in Table 3, Guyana's pace of trade integration may be worrisome but its speed of investment integration (Table 5) may be encouraging.

In terms of economic growth as shown in Table 7, it is difficult to make a conclusive judgement on the economic performance of the countries in relation to their pace of world integration. Jamaica which seems to have consistently performed both in terms of the level and speed of trade and investment integration, records low and stagnant growth rates from 1991 and negative growth rates from 1996 over the period 1990-1998. The Dominican Republic on the other hand, has consistently achieved positive and even relatively high growth rates over this period which may reflect its strong performance especially in terms of the speed of trade and investment integration. Its ranking in terms of the expansion of trade over GDP growth in Table 4 would provide some support for the positive impact of trade on income growth.

Guyana, which was ranked consistently high on the trade openness indicators and high on the speed of investment integration [Low et. al., 1998], has also enjoyed a positive and high growth rate between 1991 and 1995 the period for which the data was available. Trinidad and Tobago, which is ranked reasonably well in terms of the level and speed of trade and investment integration began to enjoy steady, moderate and positive growth rates only from 1995. Barbados which has a reasonably high level of trade openness only started to have moderate growth rates since 1993. Haiti is showing some positive growth from 1995 and Suriname between 1990-1995 did not show any clear growth trend.

As compared to Hong Kong and Singapore as shown in Tables 4 and 6, Caribbean countries are yet to attain the desired high levels of trade and investment to GDP. In the future, they would need to target such high ratios. In addition there is no clear evidence that Caribbean countries with the highest levels of integration tended to exhibit the highest output growth and vice versa. The case of Jamaica would however, appear to be the most perplexing in this regard since more than the others its economic performance appears to be way out of sync with its consistent pace of integration into the world economy.

Table 7: Caribbean growth rates (1990-1998)

Country	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Barbados	-4.81	-2.91	-4.98	0.99	4.54	0.50	—	—	—
Dominican Republic	-5.83	0.97	8.02	3.02	4.34	4.81	7.27	8.15	7.00
Guyana	-3.04	6.00	7.82	8.17	8.83	5.50	—	—	—
Haiti	-0.10	4.24	-13.19	-2.43	-8.29	4.43	2.70	1.15	—
Jamaica	5.47	0.74	1.54	1.43	1.10	0.46	-1.75	-2.36	-0.93
Suriname	0.05	2.92	4.35	-3.00	-2.30	4.00	—	—	—
Trinidad and Tobago	1.51	14.36	-11.73	-1.41	3.57	3.81	3.52	3.24	3.20

Source: World Bank.

FACTORS ACCOUNTING FOR THE PACE OF INTEGRATION INTO THE WORLD ECONOMY

The export performance of the majority of Caribbean countries in the past decade has been disappointing. The problem is related to both an inadequate domestic supply response as well as a lack of export opportunities. On the domestic front, the economies have been hampered by a number of structural factors, including macroeconomic imbalance, a lack of human and physical capital, poorly developed infrastructure, and a lack of institutional capacity.

1. Domestic factors

a. Trade Liberalisation

A major source of distortion between domestic and international prices is domestic protection. It causes countries to use their scarce resources less efficiently. Very high levels of protection in particular can seriously hamper both export performance and domestic growth. High effective trade protection engenders anti-export bias by reducing the profitability of exporting relative to serving the domestic market. It also discourages the adoption of world-class standards of product quality and production efficiency, and, particularly for small markets, it can negatively affect the country's attractiveness to foreign investors.

In 1992, CARICOM accelerated the pace of trade reform by establishing a new rate structure for the Common External Tariff which came into force from January 1, 1993.² The new tariff range of 5 (0.5 for CARICOM LDCs³) to 20 per cent (as against the existing 0.45 per cent) was set to be achieved by 1 January 1998 in a time-phased process of reducing the current rates. The phasing-in of the new rate structure is illustrated in Table 8.

Table 8: 1992 CET rate structure and its time phases

Period of Application	Implementation Period	Rate Structure
1.1.93 - 31.12.94	1.1.93 - 30.6.93	5(0.5 LDCs) to 30/35
1.1.95 - 31.12.96	1.1.95 - 30.6.95	5(0.5 LDCs) to 25/30
1.1.97 - 31.12.97	1.1.97 - 30.6.97	5(0.5 LDCs) to 20/25
1.1.98 onwards	1.1.98 - 30.6.98	5(0.5 LDCs) to 20

Source: CARICOM Secretariat.

The rate of implementation of these four phases has varied considerably among the member states. All countries have completed the first three phases even though in many cases outside the stipulated time-phases. The final fourth phase which, according to the schedule, started on January 1 1998 involved a reduction of the rate to a maximum of 20 percent. However, at the end of June 1998 (the six months within which the reduction should have been implemented) only Barbados and St Vincent and The Grenadines had met the deadline for the fourth phase. Some countries such as Trinidad and Tobago, Grenada, Guyana, St Lucia and Suriname promised to implement it in the second half of the year. Others as Jamaica planned to implement it in early January 1999. Coun-

tries as Antigua, Dominica and St Kitts-Nevis were still to suggest a time frame for implementing it as they were either holding discussions on the CET or awaiting technical assistance to facilitate its implementation or completing a study on revenue implications of the reduction. One of the main causes of these delays has been the tendency to avoid revenue loss.

At the end of August 1999, Guyana, Jamaica and Trinidad and Tobago joined Barbados and St Vincent and The Grenadines in implementing the fourth phase of the CET. Member States that had not yet implemented the fourth phase were required to do so by the end of December 1999.⁴

It should also be noted that the CET is far from common as there have been many requests for its suspension on particular goods in accordance with Art. 32 of the Common Market Annex. Exemption lists exist regarding products that are revenue-sensitive. They allow each country to set its own rate above the minimum set rate (List C). They also exist for goods whose production account for less than 75 per cent of regional consumption but which a country regards as competing and may wish to apply a higher rate to protect its industry.

CARICOM countries have not all embraced trade liberalisation with the same enthusiasm. Initially at the start of the 1990's Guyana, Jamaica and Trinidad and Tobago pursued trade liberalisation with the aim of enhancing their international competitiveness and speeding up the process of integration into the world economy. Accompanying macroeconomic policies, in particular liberalising the exchange system and introducing exchange rate reform, were adopted. Guyana and Trinidad and Tobago experienced steady positive growth rates and have been able to stay on course with the trade reform programme.

Recent economic developments including the negative impact of the Asian crisis on exports could however, slow down the process. Jamaica, for instance, has retreated somewhat under pressure for protection from the agricultural and manufacturing sectors. Macroeconomic policies resulted in high interest rates and an overvalued exchange rate in Jamaica and have stymied progress in this regard. This situation was further compounded by collapses in the financial sector and setbacks in sugar and tourism leading to reservations about sustaining the pace at which the economy can continue to open to international competition.

In comparison to many other developing countries such as Latin American neighbours, CARICOM countries still have high and widely

dispersed tariffs with special rates on many products. Import quotas and prohibitions accompanied by import licensing are still widely used particularly for essential items as food, fuel, etc. Duty-free discretionary treatment is also widespread.

In measuring the extent of trade liberalisation, it can be noted that the average tariff ranges between 9.7 to 11.2 per cent. Belize is at the top of the list followed by Guyana, Grenada, Dominica and St Lucia. The others are below 10 per cent. Surcharges and other discriminating taxes on imports are still high in Barbados, Jamaica and Trinidad and Tobago. In terms of the number of tariff items covered by the maximum tariff, Trinidad and Tobago, Jamaica, St Vincent and The Grenadines and Dominica stand out from the pack with about 5.6 per cent as compared to 0.2 per cent in the others. There is also a fair amount of variation in the maximum tariff across sectors.

As regards foreign exchange controls, Trinidad and Tobago and Jamaica appear to have the most open system. The other countries require either prior approval and/or a percentage tax (1-5 per cent) or advance deposits. Exchange controls remain in place in many of the countries. In ten of the fifteen, export receipts must be repatriated and surrendered for domestic currency. Only seven of the fifteen allow banknotes to be freely imported and exported. Two of the countries still maintain dual currency rate systems, and twelve of the fifteen control capital movements. Some control over prices either through state monopoly importation or state decree is also present.

In assessing the degree of liberalisation in each country, it should be borne in mind that CARICOM countries either do not have the resources to use subsidies and/or are unsophisticated in the use of this protective device (especially hidden subsidies). They also lack advanced export financing systems and either do not have the technical capacity to implement contingent protection and/or cannot afford the high investigation cost surrounding the imposition of anti-dumping and countervailing duties. In addition, they have not employed safeguards⁵ and do not have elaborate standards that are systematically enforced. Furthermore, if one adds porous borders (an extreme example of which is Guyana) and lack of administrative and legislative capacity, it would imply that these economies are not as closed as nominal tariffs would suggest. Applied tariffs are also very low due to the numerous exemptions particularly for producers.

Attitudes to liberalisation vary also across sectors and within sectors in the particular countries. Domestic manufactures are generally against liberalisation with some exception in Trinidad and Tobago among a small segment of these manufacturers. Even the latter segment would however appear to favour a very gradual pace of opening. In cases where economic growth has been sluggish as in Jamaica and the macroeconomic policies that accompanied liberalisation have not worked, the private sector voices against liberalisation have been strengthened. Manufacturers in Guyana and Barbados are equally very strong against trade liberalisation. However, in the case of Guyana the open borders coupled with the lack of support services in terms of utilities, roads, port charges and available skill have almost made liberalisation a non-issue. Barbados is an exception in some regard in that it has never embarked on an official liberalisation programme and its domestic manufacturers do operate at very high cost.

Farmers in the region have adopted a very defensive attitude to liberalisation arguing that they cannot compete in a world of agricultural subsidies and under high domestic costs. They are largely responsible for the high CET rates and other charges in agriculture. Consumer groups and importers are mainly those in favour of liberalisation even though today their voices are somewhat subdued.

In the Dominican Republic, since 1990 there was an important reform of trade policies and practices and the accompanying legal and institutional framework. The previous trade regime was characterised by a wide range of tariff rates. In some cases, nominal rates exceeded 200 per cent, and effective protection was considerably higher for certain sectors. Import prohibitions and quantitative restrictions also provided abnormally high levels of protection to domestic industries. The allocation of resources was distorted resulting in anti-export bias due to the high levels of protection.

In 1990, all import quotas and most import licenses and prohibitions were eliminated. Import licenses were replaced by tariffs, providing greater transparency to the system. The following are some of the most important measures:

- Reduction of existing tariff levels that varied between 0 per cent and 200 per cent to nine tariffs, ranging from 0 per cent to 35 per cent.
- Replacement of specific duties by ad valorem levies.

- Import valuation on the basis of market rates rather than different rates for various types of goods.
- Application of tariffs based on c.i.f. value (cost, insurance, freight) for goods instead of f.o.b. value.
- Elimination of prohibitions, quotas and other types of quantitative restrictions for most imports.
- Elimination of tariff exceptions and exemptions granted to sectors under special agreements with the State or under promotion.
- Elimination of multiple exchange rates.
- Introduction of a new customs nomenclature.
- Modernisation of the customs service through computerisation of customs offices and simplification of clearance procedures.
- Abolition of discrimination in the application of the selective consumption tax on alcohol, tobacco and beer.
- Abolition of price controls.

Under the reform programme, trade policy has become more open and competition has been encouraged. A large number of trade restrictions have been suspended in an important effort to reform a highly discretionary and complex trade regime. However, tariff escalation still exists indicating that certain processing industries benefit from higher effective protection than is evident from the nominal rates. While tariff reform eliminated other levies and taxes on imports, additional charges that remain are the foreign exchange commission and consular fees.

In terms of the overall picture in the region,⁶ tariffs are still relatively high. Tariffs on agricultural goods are 40 per cent, and many rates are above 25 per cent. Rates in several other developing countries are lower. Latin American post-Uruguay Round applied rates for instance average less as well as that for East Asian and Pacific developing countries.⁷ Quantitative restrictions and non-automatic licensing requirements are applied by many of the countries to most food products and to beverages. Imports of cosmetics, appliances, clothing and even some industrial goods are likewise controlled. Even within CARICOM, every member maintains restrictions on some imports from other members, or from a targeted subset of members. The OECS countries did not embrace liberalisation to the same degree. Even though these countries are trying to meet the CET deadlines, they still view protection as important to their development. The maintenance of Art 56 of the CARICOM Treaty which provides protection to OECS industry from

other CARICOM countries underscores this observation as well as the firm position on non-reciprocity for the OECS in regional and international trade negotiations.

In the region, the institutionalisation of the liberalisation process within a multilateral framework began with the acceptance of bindings as well as limited time-phased reciprocity in a number of trade-related areas within the WTO (GATT 1994). In terms of its schedule of commitments in the WTO, no significant effort at trade liberalisation is observable in the Uruguay Round (UR). The major change involved the binding of tariffs. Most Caribbean countries did a 100 per cent MFN binding on all agricultural and agro-processed goods and 50 per cent for manufactured items. In the years ahead, further extensions of the liberalisation process will be required as reciprocity is introduced in trade relations between developed and developing countries.

Table 9 offers an overall rating of Caribbean States in terms of trade and financial liberalisation. The Bahamas, Suriname, Belize and the Dominican Republic get a high rating on trade liberalisation among the countries covered. The region on average performs much better on the trade side than on the capital account. The Dominican Republic, Jamaica and Trinidad and Tobago are the only three countries to have had a WTO Trade Policy Review and that may be the best indication of a commitment to openness in so far as they have shown a willingness to subject themselves to international scrutiny. Jamaica is also the only one that has submitted tariff and trade information to the WTO on a systematic basis.

As a result of the different speeds and phases of trade reform, trade policy is not being pursued in a coherent and consistent manner at the regional level. Countries are at varying stages of readiness for greater integration into the wider regional and world economy. This has serious implications for a common CARICOM external trade policy that is seeking to strategically re-position the countries in the regional and international setting. It has basically been responsible for CARICOM external trade policy being defensive.

Table 9: Heritage foundation, wall street journal indices for restrictiveness of Import policy and of capital flows and foreign investment policy

Country	Trade	Foreign Capital Flows and Investment
Bahamas	5	3
Barbados	4	2
Belize	5	2
Dominican Republic	5	3
Guyana	4	3
Haiti	4	4
Jamaica	2	2
Suriname	5	3
Average (Caribbean countries above)	4.3	2.8

Source: Heritage Foundation and Wall Street Journal (1997) , Index of Economic Freedom (New York: Dow Jones and Company) in "Trade Policies in the Caribbean Countries: A Look at the Positive Agenda" by J. Michael Finger, Francis Ng and Isidro Soloaga Caribbean Group For Cooperation on Economic Development Washington, D. C. June 8, 1998

b. Export Concentration

Given the changing structure of world trade, it is not surprising that most of the countries which have not benefited from global integration are primary commodity-dependent countries with relatively small and highly inefficient manufacturing sectors. These countries are especially vulnerable to external (or domestic) shocks and are generally viewed as having limited growth prospects. Caribbean countries are in the latter category since they have generally failed to diversify into non-traditional commodities.⁴

c. Macroeconomic policies

The experience of reform efforts suggests that "stable macroeconomic policies, structural reforms, and outward-oriented trade and investment regimes go a long way to provide economic stability and thereby lower the risk premium attached to investment". Countries which recorded above average export growth and an ability to attract foreign direct investment reported median inflation rates of 7.11 percentage points below those in the less successful performers in the 1984-93 period. They also reported real exchange rate volatility only a quarter that in the less suc-

cessful group. The less successful groups, moreover, tended to have higher budget deficits, to have more volatile deficits over time, and to shrink their deficits at a slower rate. Those in the poorest performing group actually expanded their deficits during the 1980s".⁹

On average for the 1990's the fiscal deficit for the Caribbean countries has been kept in check. Real exchange rate movements over the 1990s on the other hand have varied considerably among the countries. The Jamaican dollar, for example, appreciated by 65 per cent from 1990 through the first quarter of 1998 while the Trinidad and Tobago dollar depreciated by 13 per cent. Averaged across the countries, the real exchange rate appreciated by about 9 per cent. Movements in the average real exchange rate for Caribbean countries compared with the Mexican peso and the average for a selection of Latin American comparable countries¹⁰ were unfavourable to the trade interests of the Caribbean countries.

d. Infrastructure

Reforms designed to strengthen the financial sector appear to be an essential first step towards building financial markets. Financial market regulation and supervision can pave the way for subsequent liberalisation of capital movements which are necessary to promote growth and improve resource allocation. Most Caribbean countries have implemented financial sector reforms as part of broader policy-reform programmes which have comprised the reduction or removal of allocative controls over interest rates and lending, the introduction of market-based techniques of monetary control and the easing of entry restrictions on private capital.

In some Caribbean, financial markets are still characterised by government banks which do not behave as efficient, commercially-oriented, financial intermediaries. Effective institutional solutions to these problems have not yet been devised. Bank regulation and supervision have been a problem in Jamaica where bank and other financial failures have occurred.

Inadequate and inefficient road/rail/air transport facilities, storage facilities and telecommunications have also acted to limit the supply-side response.

e. Institutions

At the institutional level, many Caribbean countries lack sound transparent legal and regulatory frameworks. The private-enterprise sector,

which is the key agent of development, is not well developed and its growth is constrained by shortages of capital and of entrepreneurial, managerial, technical and marketing skills. Technological capacities in many industries are rudimentary.

2. External factors

a. Access to foreign markets

The reduction of import barriers as a result of the Uruguay Round constituted a threat to preferences enjoyed by Caribbean countries. In some specific sectors such as textiles and clothing, the phasing-out of the Multifibre Agreement (MFA) would have had some impact on investment in a sector that was based on special quotas for the US market. Caribbean exporters were induced by MFA restrictions on other suppliers to enter the production of textiles and clothing. Many of them did not possess a true comparative advantage in the production of these goods. They are now experiencing transitional adjustment costs as a result of changes to the MFA coupled with the formation of NAFTA which gave important concessions to Mexico in this area. Rising real wages and/or the emergence of even lower-cost suppliers among the newcomers are also eroding this industry. Jamaica and the Dominican Republic are the two Caribbean countries that have been most affected in this regard.

Banana exporters in the region also came under threat from the formation of the Single European Market and the Uruguay Round. Caribbean countries have also been concerned by the growing importance of free trade areas and customs unions in recent years, which now cover virtually all their major export markets, including Europe and North America. Since most of the major regional trading arrangements do not include them, they are concerned that these arrangements will result in a loss of preferences vis-à-vis third countries and, more generally, increase their degree of marginalisation. While Caribbean countries might benefit from the trade-creating effects of these regional arrangements, they might also incur costs as a consequence of the trade and investment-diverting effects. Already there are reasons to believe, especially in garments, that actual diversion effects have occurred as a result of NAFTA.

b. Capital inflows

The growing constraints on foreign aid and the difficulties in attracting increased foreign private capital are affecting the growth prospects of Caribbean countries. Recent capital flows into developing Asia and Latin America have been largely private direct investment and portfolio flows to private sector borrowers rather than official flows and commercial bank lending to public sector borrowers. Caribbean countries are not beneficiaries of portfolio flows and borrowing on international capital markets remain relatively restricted and at high costs.

With the exception of Trinidad and Tobago, Caribbean countries did not participate in the increasing share of the developing countries in world FDI inflows (15 to about 35 per cent between 1990 and 1994) which was focussed on just about ten countries.

c. Other external factors

As the world economy becomes increasingly integrated, external influences have an even greater impact on countries' domestic economies. Due to their typically small size and less diversified economic structure, Caribbean countries are more strongly affected by, and more vulnerable to, changes in the international environment such as declining terms of trade and financial contagion. The debt burden as in the case of Guyana and to a lesser extent, Jamaica, has also had a negative effect.

OVERALL ASSESSMENT OF CARIBBEAN INTEGRATION INTO WORLD ECONOMY

The above analysis has shown that with the possible exception of Haiti, differences in the pace of world integration do not appear to be highly pronounced among Caribbean countries. Most, if not all the countries, over the past decade are becoming more integrated with the global economy. The sound policy reforms that promote stable macro-economic conditions, realistic exchange rates, and open trade and investment regimes played an important role in determining both growth and the speed of integration. The integration so far has however, been unbalanced as seen from the high current account deficit as a percentage of GDP in many cases. This implies that integration into the world economy remains import dominant as imports have been growing rapidly. With one or two exceptions, neither the terms of trade, nor market access conditions, nor capital inflows (both official and non-official) have been

particularly favourable. With improvements in the external environment and second-generation reforms in some countries growth rates may show a better performance in the next decade.

The many external and domestic factors that determine a country's export performance constitute a complex interaction that has both positive and negative effects. Developments in external factors can improve or worsen the effects of domestic factors and vice versa. In a general way there has not been significant variation in macroeconomic factors. It would appear therefore, that the countries that faced the most difficult external circumstances in terms of market access and declining official and non-official capital inflows in a context of export concentration (particularly a low and declining share of manufactures in exports), would have been the most vulnerable. The region's general sluggish export performance may be explained more in these terms.

NOTES

1. The most recent evidence of a positive link is that provided by A.T. Kearney, the management consulting unit of Electronic Data Systems. In a study of 34 countries, it showed that countries which opened their markets had a faster economic growth and an improvement in social indicators. For other similar results on a positive link between trade and growth see the following: Shigeru Otsubo (1996), *Globalization: A New Role for Developing Countries in an Integrating World*, mimeo. International Economic Analysis and Prospects Division, International Economics Department, World Bank. Low Patrick, Marcelo Olarreaga and Javier Suárez (1998), *Does Globalization Cause a Higher Concentration of International Trade and Investment Flows?*, WTO, August, 1998. World Bank (1996), *Global Economic Prospects and the Developing Countries 1996*, Washington, D.C. For a recent test of the negative link between trade and growth see the following: Rodrik Dani (1999), *The New Global Economy and Developing Countries: Making Openness Work* (Policy Essay, No. 24).
2. According to the decision of the Heads of Government taken in October 1992, the new CET rate for the first phase had to be

implemented in Member States in the period 1 January 1993 to 30 June 1993.

3. In CARICOM, Barbados, Guyana, Jamaica, Suriname and Trinidad and Tobago are defined as More Developed Countries (MDCs). The others, the OECS countries and Belize are regarded as Less Developed Countries (LDCs).
4. A full Report on the current situation is awaited from the meeting of the Council of Ministers (COTED) in June 2000. It is at this time of the year that such information becomes available.
5. CARICOM countries did not even subscribe to WTO Special Safeguards in Agriculture.
6. Haiti has not been addressed since tariffs have been historically low (currently on average 10 per cent) and other border controls either relatively absent and/or unenforceable. Trade policy reform would also appear to be a minor factor in the Haitian export development equation.
7. Finger, Michael, Francis Ng and Isidro Suloaga, "Trade Policies in the Caribbean Countries: A Look at the Positive Agenda Caribbean Group For Cooperation on Economic Development", Washington, D. C. June 8, 1998.
8. The conventional wisdom that "commodity dependence" is always bad for economic growth is being more and more challenged. According to research done at the World Bank, problems often associated with commodity dependence do not arise because of commodity dependence per-se and they can be alleviated through appropriate policies. In other words, countries can be both commodity dependent and have high export and income growth.
9. WTO. Participation of Developing Countries in World Trade: Overview of Major Trends and Underlying Factors. WT/COM/TD/W/15 August 1996.
10. J. Michael Finger, et. al. Op. cit. The comprasat or sample includes Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Mexico and Nicaragua.

BIBLIOGRAPHIC REFERENCES

- Finger, Michael; Francis Ng and Isidro Soloaga, *Trade Policies in the Caribbean Countries: A Look at the Positive Agenda Caribbean Group for Cooperation on Economic Development*, Washington, D. C., June 8, 1998.
- Low, Patrick; Marcelo Olarreaga and Javier Suárez, *Does Globalisation Cause a Higher Concentration of International Trade and Investment Flows?*, WTO, August, 1998.
- Otsuka, Shigeru (1995), *Globalisation: A New Role for Developing Countries in an Integrating World*, mimeo. International Economic Analysis and Prospects Division, International Economics Department, The World Bank.
- World Bank (1996), *Global Economic Prospects and the Developing Countries 1996*, Washington, D. C.
- WTO, *Participation of Developing Countries in World Trade: Overview of major trends and underlying factors*, WT/COMTD/W/15, August 1996.



From FTAA to Institutional Reform: Bad Times for Integration

Pedro Caldentey del Pozo

INTRODUCTION: THE DEBILITY OF THE PROCESS

The final years of the past decade were not good for the Central American region in virtually any respect, and they have been particularly bad regarding the regional integration process. December 1999 closed that year with the conflict between Honduras and Nicaragua over the delimitation of maritime sovereignty. The reactions of both governments recall the worst scenes of territorial conflict, going beyond who had right on their side.

Honduras' decision to ratify the agreement with Colombia, and Nicaragua's reprisal by imposing an extraordinary duty of 35 per cent put the integration mechanisms in check yet again.

Despite efforts to mediate and apply the community norm that the integration institutions came up with in the succeeding days, the general reaction in the region was more to reject the regional integration process than to discuss the need to strengthen it to avoid new episodes of this sort. At issue is a constant that Central American integration must live with: more is asked of it than it is permitted to do.

We will return to the role of the integration institutions in the dispute between Honduras and Nicaragua. First, however, it is useful to situate the debate within the debility of the process after having been on the region's priority agenda for a number of years.

The Contadora and Esquipulas processes in the second half of the eighties opened the way for a prolific stage of designing and negotiating the treaties that give form to the Central American Integration System (SICA) and to the regional integration of the nineties.

The appearance in late 1994 of the U.S. free trade proposal known as Free Trade Area of the Americas (FTAA) acted as a brake on the integrationist impetus of the Central American governments by revealing their real convictions about the virtues of the process.

After that date, the priorities shifted to the multilateral negotiation of the FTAA, although 1995 saw new and important agreements (the Social Integration Treaty and the Democratic Security Framework Treaty), probably due to the inertia of the joint work since 1986.

The discussion in the XIX Presidential Summit, held in Panama in July 1997, regarding the ECLAC and IDB documents on reforming the institutions again brought integration to the fore due to the controversy triggered by those proposals. The profound differences that the theme generated among governments and some institutions were the last vital signs of regional integration. Even the bilateral free trade agreements with México or the possibility of a customs union between El Salvador and Guatemala, which seemed to be an active element of the process, fell prey to the debility that has affected all facets of the process since 1998.

In these years, the process has felt the effects of Hurricane Mitch, the absence of integrationist leadership from the Presidents, frequent failures to comply with the agreements, growing disinterest in the process by Central America's governments and society and the controversy among the institutions regarding the announced reforms.

CENTRAL AMERICAN INTEGRATION IN THE NINETIES

The first objective of reactivating and restructuring the regional integration process in Central America during the nineties was to solve the conflict engulfing the region's countries. The Contadora and Esquipulas processes were historic milestones as two initiatives, respectively of Latin American and Central American origin, that succeeded in replacing the dynamic of confrontation with one of negotiation.

The Central American Presidents did not stop meeting at the end of what was called the Esquipulas Process, which covered the seven summits held between August 1987 and April 1990. The August 1990 Summit of Antigua, Guatemala, marked the beginning of discussions centred on regional integration, and promptly took up its economic aspects. The forum of the region's Presidents has involved 20 ordinary meetings and numerous important gatherings of an extraordinary or informal nature. The new conceptual, judicial and institutional framework of Central American integration has emerged out of this succession of meetings and negotiations. The five member countries of the controversial Central American Common Market (MCCA) from the seventies form the core of this integration, while some of the new integration agreements extend to Panama, Belize and the Dominican Republic.

The XI Summit of Tegucigalpa in December 1991 and the XIV Summit of Guatemala in October 1993 are two especially important summits because they produced the Central American agreements renewing the fundamental integration treaties of the sixties. The Tegucigalpa Protocol to the 1962 ODECA Letter, signed in 1991, replaces the 1951 letter itself plus its 1962 reform; and the Guatemala Protocol to the General Economic Integration Treaty, signed in 1993, reforms the General Economic Integration Treaty of 1960. These two documents, together with the Social Integration Treaty approved in the XVI Summit of San Salvador in March 1995, and the Democratic Security Framework Treaty approved in the XVII Summit of San Pedro Sula in December 1995, form the basic legal foundation for the regional integration of the nineties.

Another agreement also needs to be spotlighted because it is an important conceptual novelty in the process. In the Regional Ecological Summit, an extraordinary presidential meeting held in October 1994 in Masaya, Nicaragua, the countries adopted the Alliance for the Sustainable Development of Central America (ALIDES). This conceptual framework is aimed at establishing sustainable development as a theoretical axis crosscutting the whole integration process. Its basic purpose, in our view, was to grant Central American integration a special magnet to attract external financing to support the process during the years marked by the international summits of Rio (1992) and Copenhagen (1995). Despite the idea's good theoretical proposals, however, its development is still scanty and its repercussion limited, depending on the country.

The 1991 Tegucigalpa Protocol to the ODECA Letter is the treaty establishing the judicial and institutional basis for the new stage of regional integration with the creation of the Central American Integration System (SICA). By designing a model based on four subsystems (political, economic, social and cultural), this system is aimed at providing the global dimension lacking in the integration designed by ODECA and the MCCA.

The institutional design of the new integration, leaving aside the transitory mechanisms established for the period until the treaties enter into effect, is structured into organs, specialised technical secretariats, regional institutions and ad-hoc inter-governmental secretariats.

The SICA organs prior to the reform are the following: the Meeting of Central American Presidents, the Council of Ministers, the Executive Committee, the SICA General Secretariat, the Consultative Committee, the Central American Parliament (PARLACEN), the Central American Court of Justice and the Meeting of Central American Vice Presidents.

SICA's specialised secretariats are the Permanent Secretariat of the General Treaty (SIECA), the Central American Social Integration Secretariat (SISCA), the General Secretariat of Central American Educational and Cultural Co-ordination (SG-CECC) and the Executive Secretariat of the Central American Environment and Development Commission (SE-CCAD). The specialised secretariats, the regional institutions and the ad-hoc inter-governmental secretariats also form part of the SICA. Together with the Tegucigalpa Protocol, the Guatemala Protocol to the General Central American Economic Integration Treaty (TGIEC) is the centrepiece of the new Central American agreements. The specific circumstances in which the regional integration process has developed and the need first to resolve the political affairs and quickly obtain agreements motivated the separation of the fundamental agreements into two blocs: political and economic, respectively included in the two mentioned protocols.

The Guatemala Protocol is a treaty that owes its existence to the greater pragmatism than in previous periods and its conceptual order is superior to the TGIEC. This time, the Protocol sidesteps the establishment of fixed deadlines for obtaining the objectives of the process. Nonetheless, this pragmatism regarding dates and deadlines contrasts with the mention of diverse stages of economic integration ranging from

improving the free trade zone to economic union, with the customs union or monetary integration along the path.

The economic integration model proposed by the Guatemala Protocol consists of the initial establishment, without deadlines, of a customs union, making use of what remained of the progress established by the MCCA in that regard. This includes, for example, the unification of the duty nomenclature or the dropping of tariffs already achieved in some sectors. The second stage consists of establishing a single market in the region based on determined progress toward the free circulation of both capital and labour.

In synthesis, the main agreements contained in the Guatemala Protocol refer to the following aspects:

1. Improvement of the free trade zone.
2. Creation of the customs union.
3. Co-ordination of external trade relations.
4. Free mobility of productive factors: monetary and financial integration.
5. Development of common policies.

Before looking deeper into the economic dimension and some institutional aspects of the process, it is useful to point out the quality of the Central American agreements with respect to creating a conceptual framework and adequate structures for fulfilling the objectives of the process and creating regional development strategies.

THE OBJECTIVES OF REGIONAL INTEGRATION

The process often goes forward, or its evolution is assessed, without clarity about its objective; results beyond its scope are thus expected of it. It would be an unquestionably good exercise to ask the different stakeholders of the Central American societies for their sense of the integration process. It would, for example, be very illustrative to ask this of those currently governing the region.

There seems to be consensus among the majority about the effects of the agroexport development model that the region has followed since even before the start of the 20th century. The model's characteristics can be synthesised as follows: it has been destabilising and excluding; it fosters economic and political dependence on outside factors and agents; its lack of sectoral articulation causes serious disturbances in the

region's food security and is a disincentive to industrialisation processes; and it has proven insufficient to resolve the region's problems.

The MCCA tried to correct and modify some of these characteristics, reduce the dependence on agrarian exports and create some sectoral articulation. Although the region views that experience as negative on balance, it gave the region's economies an important transforming impetus. The integration of the nineties has a similar intention, although the instruments and strategies put forward are palpably different.

What is the idea of the new Central American integration?

The nineties have been marked by the globalisation paradigm with all its complex manifestations. The difficulties closing the negotiation of the GATT's Uruguay Round also created a favourable setting for signing regional agreements, but with confusing motivations since they were presented as an alternative solution to the crisis of multilateral solutions, or at least as a transitory formula on the way to one.

The new integration proposals are a Central American response to a globalisation in whose sphere the size of the economies is a determining factor. Never before has the doubt about the viability of separate Central American economies made as much sense as in these times.

Nonetheless, this is not the only argument. We have reflected in detail on the theoretical objectives of an integration process in other works.

Benefits and costs of integration for developing countries

The general objective of any integration process is to improve the well-being of a country or the set of countries that make up an integrated group. That is done by improving economic efficiency through the expansion of the markets and increased competition with the sectors and businesses of the integrated countries and by taking advantage of the greater negotiating strength that these countries have in the international concert by forming a bloc.

A sizeable bibliography exists on the static effects of economic integration, based on the pioneering analysis of customs unions by Jacob Viner, and another on its dynamic effects, although with less agreement. The static effects of a customs union are evaluated in accord with two concepts developed by Viner: creating creation and diverting trade. Both effects, based on static efficiency —that is, on resource distribution

keeping the other factors constant—have been profusely studied since their formulation in Viner's work.

The effect of creating trade is to improve the efficiency and well-being of the national economy, fostering specialisation and the use of comparative advantages. It also indirectly favours third countries due to the presumable increase of imports derived from the improved well-being. Diverting trade reduces the wellbeing of the international economy by undercutting the more efficient external producers to the benefit of less efficient producers in the customs union. The effect on the member countries' economies of diverting trade can be either positive or negative given that resource reassignment has consequences on both the demand side (prices rise due to the higher cost of the union's products) and the supply side (increased sales for the union's producers).

Viner's analysis of these two combined effects, based on the special case of the theory of the "second-best",¹ showed that a customs union could have positive consequences among the member countries, thus contradicting the neo-classic tendency to view free trade as the best possible option. In other words, the restrictions on international trade can make a customs union more beneficial than a generalised free trade strategy if the factors needed to make trade creation predominate over diversion are given.

Nonetheless, the analysis of the effects of integration, particularly in its first stage, which is the customs union, has centred in recent years on its dynamic aspects and experience has modified the views on the issue. According to various authors, the customs union's dynamic effects on the wellbeing generated, although granting evident difficulties in measuring them, are more important than the static ones. No analysis of integration's dynamic effects is as uniform as that of its static effects, but the majority of authors cite the following effects: improved economic efficiency caused by increased competition; the appearance of economies of scale facilitated by the expanded markets; the increase of both domestic and foreign investment given the opportunities generated by a wider market; the stimulus to technological development, etc.

If we centre on the cited static effects as criteria for determining the suitability of establishing a customs union among developing countries, we will probably conclude that the diversion of trade is greater than the creation of trade among them. The reasons for this phenomenon are evident. Developing countries are characterised by low industrial development; the concentration of production and exportation

in a handful of agricultural or mineral raw materials or barely processed products; a usually limited level of inter-regional commerce; and, finally, the difficulties posed for specialised production due to the average size and purchasing power of their markets.

From the neo-classical perspective, this analysis would presume rejection of the decision to establish a customs union. Nonetheless, analyses of the multiple integration experiences in underdeveloped settings seem to negate this evidence. The static effects of regional integration become irrelevant when it occurs among underdeveloped countries since the predominance of trade diversion and hence the permanence of notable inefficiencies in recourse allocation are due to the economic and trade structure of these countries. Action must be taken precisely on these structural factors.

There are also hard-to-quantify dynamic effects and some political aspects that could modify the conclusions of the analysis. In developing countries, a customs union has a dual role today: while it facilitates trade liberalisation on the one hand, it would also permit the establishment of selective protective mechanisms in the face of products imported from advanced countries. This trade diversion would thus be an effect sought with the objective of discriminating in favour of national products or at least those originating in other developing countries.

The degree of discrimination must evidently be reduced and applied temporarily to avoid achieving effects contrary to those pursued. The presence of transnational corporations could be permitted and even encouraged, linking it, for example, to demands for investment in national territory.

In any event, *the difference starts from conceiving of integration as an instrument not for liberalisation but for economic development*, which in the underdeveloped countries must involve transforming the given structural conditions that impede it. Based on this argument, the assessment of the effects of a free trade zone among underdeveloped countries tends to be negative due to its scant contribution to the transformation of the traditional structures of underdevelopment.

There is also an aspect of integration theory whose application is palpably important for developing countries but that clashes head on with the basic postulates of the neoliberal proposals on which structural adjustment is based. We are speaking of the *need to establish common regional policies and jointly plan their application on behalf of decided-upon development objectives*.

Numerous arguments defend this need and justify regional, social, industrial and other policies for their contribution to economic, social and political stability and avoidance of the risk of conflicts due to the malaise of sectors or whole countries harmed by integration. Nonetheless, the main justification of these policies in the case of the underdeveloped countries is the need to plan the use of scarce resources to ensure the transformation of their traditional economic structures.

In short, applying economic integration theory to developing countries presents specific characteristics that allow a differentiated assessment of their effects on the economy. In principle, given the lesser competitiveness of the underdeveloped economies, the diversion of trade will predominate over its creation among the static effects of a customs union. Nonetheless, the static effects are the precise result of the structural problems of this type of economic reality and lose relevance when assessing the contribution of a customs union's dynamic effects to the transformation of these structures.

The fundamental contribution of an integration process among developing countries is thus to help launch structural transformations that attack the condition of underdevelopment. It helps modernise economic systems and, finally, helps link the sectors of the underdeveloped countries' economies and contributes to their gradual insertion into the world economy.

The Central American countries must define what their future gamble on integration is to be, but to do so they must first define some principles of their development strategy. If they are wagering on structural transformation before that of increasing their market quotas, regional integration facilitates a favourable setting for the application of policies. But if the wager consists of launching themselves into the international markets to capture market quotas, regional integration mechanisms are not very effective for this and the region must opt an environment of free trade agreements.

This is the debate contaminating the evolution of integration in Central America following the thrust generated by the new treaties. Although the second option presents better short-term results and its application will face fewer obstacles, it is our opinion that the region must put its money squarely on eliminating the structural obstacles that are mortgaging its development.

THE DEBATE OVER THE INSTITUTIONAL FRAMEWORK

One of the main elements conditioning the success of the process is the institutional sphere. If the European model serves as a reference for an advanced and fruitful process, it is useful to underscore that one key to its success has been the existence of an ample institutional structure that is becoming a representative of regional interests vis-à-vis national interests (already defended tooth and nail by the governments of the member states) and that enjoys enough autonomy to make its voice heard.

Central American institutionality has always been an especially controversial arena in the process, and even more so since 1997. The IDB and ECLAC proposal to rationalise and reinforce the community institutions adopted by the Central American Presidents and SICA has sparked serious debate in the region, particularly among the regional institutions.

The reflection has generated important consequences that were first manifested in the XIX Presidential Meeting, which took place in Panama on July 11-12 of that year. The Presidents decided to address the issue of institutionally reforming SICA with rationalisation as the main objective. The following have been their main decisions:

- a) Revise the number of PARLACEN deputies and their attributions.
- b) Repeal the Central America Court of Justice's competency for domestic intervention and reduce the magistrates to one per country.
- c) Unify the System's Secretariats.
- d) Replace the Executive Committee with a Liaison Committee.

In addition, the Central American governments decided to start working on recasting the regional agreements into a single treaty.

On February 5, 1998, the Central American Presidents held an extraordinary meeting in the Comalapa airport (San Salvador) mainly to discuss the progress in the reflection and reform of the institutional framework. Some important decisions came out of this summit, of which the following are the main ones:

- a) Reduce the number of PARLACEN legislators from the current 20 per country to 10 or 15.
- b) Reduce the number of magistrates on the Central American Court of Justice from 2 to 1 per country and modify their labour

- relations with the Court, moving to a remuneration system paid by the day or the session rather than by monthly salary.
- c) Proceed to the unification of the regional institutions into a single secretariat headquartered in San Salvador under the co-ordination of SICA's General Secretary.
 - d) Name a technical expert as president of the Central American Bank of Economic Integration, eliminating the habit of rotating the presidency among the different countries, and modify the bank's statutes to facilitate the entry of extra-regional partners.

The decisions are well taken from the point of view of rationalising the system but they have raised considerable unrest in the institutional arena, although neither the court nor PARLACEN have figured out how to justify the importance of their functions. They have got tangled up in that frustrating integrationist rhetoric that so raises the hackles of Central American society.

Nonetheless, the institutional reform proposals discussed in Panama appear correct, except for some concrete measures that merit discussion. The institutional scaffolding resulting from the old and new agreements is not very suitable to the successful development of the integration process. Although the key to the process is found less in design defects than in the questionable political will to go forward, the efficacy of the institutions is indispensable to its development.

As we have pointed out in other works published in Central America,² the main defects of the institutional framework created by the 1991 Tegucigalpa Protocol have, in our judgement, been the following:

- a) The process is developing in amid notable judicial disorder, due first to interpretation difficulties provoked by the decision to sign new agreements as protocols to old agreements, hence not repealing the old ones but only some of their norms that contravene the new ones. The disorder also grows out of the complications derived from the lack of homogeneous and obligatory deadlines for national ratification of the agreements, which delays putting the agreements into effect or leads to some of them being put into effect only partially and only in some member countries.
- b) The profusion of institutions complicates the determining element of the institutional framework's contribution to the success of the process: efficacious decision-making.

- c) The graphic representation of SICA is evidence of the system's excessive complexity. The new Central American agreements have increased the already large number of institutions linked to the process.
- d) The complexity of the institutional system and the large number of organs suggest a serious problem in financing their activities.
- e) There is an evident imbalance in the Central American institutional system between "inter-governmental" power and "community" power to the detriment of the latter. The regional institutions, which are the ones that defend and develop the community interest in the process, reveal a high degree of dispersion and thus a very scant degree of co-ordination.
- f) The Presidential Summit hoards the decision-making power in the process and in its intense activity has greatly overextended the regional agenda.
- g) SIECA has lost leadership in Central America's new institutional integration scheme. Its capacity as an implementing and proactive organ of the economic integration process needs to be buttressed. The accumulation of agreements and decisions could create frustration among the region's social and economic stakeholders if the process does not show significant progress. Advances in economic integration are particularly important since, notwithstanding the social attention that Central America's reality requires, the economic aspects of integration are its dynamic element.

By way of synthesis, and to facilitate the presentation of the reform's proposals, some comments follow about the role of each institution and the proposals for reforming them.

The *Central American Parliament (PARLACEN)* is probably the institution that has earned the greatest rejection by aware public opinion. Extremely critical opinion articles about it are found frequently in the Central American press, with accusations not unlike those the European Parliament received in its incipient period. The lack of competencies undercuts the legitimacy of the daily actions of the parliamentarians, whose political weight in the region is already very meagre within their own political parties. Nor has the presence of former Presidents and Vice Presidents had the desired effects.

It seems evident by now that the creation of PARIACEN in 1987 had a positive impact on the peace accords but has not been very functional for the objectives of the integration process. The proposal to reduce the number of parliamentarians adapts the institution's size to its possibilities of work in this still early moment of the process.

The creation of the Central American Court of Justice is, together with that of the Consultative Committee, one of the most interesting novelties of the institutional framework created by the Tegucigalpa Protocol. Its presence could offer the judicial guarantees that the process requires. One of the keys to the European Union's success is the existence of a respected Tribunal of Justice that has the tools needed to impose its decisions. It is a fundamental element of the institutional equilibrium that defends and guarantees regional interests against the push of national interests.

The main weakness of the Central American process is the defencelessness of regional interests and the frequent non-compliance of the integration agreements. The court has a distinguished function in correcting this traditional obstacle in the Central American experience, but it needs its decisions to be respected and obeyed without all the poorly argued resistance to its sentences by the member states.

The proposals regarding the Court have engendered a strong controversy among its members. The reduction to one magistrate per country would normally not affect its functioning and is in accord with the reform's general objective, which is to rationalise the institutional apparatus. In the current conditions, however, in which not all states have ratified the Court's statute or named any magistrate, it would leave the Court in a provisional state of functioning prejudicial to the process.

The intention of reducing the Court's permanent nature, establishing a remuneration system by day or session, could introduce problems in its functioning by being unable to demand the magistrates' exclusive dedication and by affecting the legitimacy of their decisions. The proposal to repeal the Court's competency to intervene in domestic issues unrelated to the integration agreements is, from our viewpoint, a fortunate decision. This competency turns the Court into a regional Supreme Court implicated in thorny national problems unrelated to integration and wrests from it the legitimacy and recognition it needs to guarantee fulfilment of the integration agreements.

Nonetheless, the Central American Court has defended itself particularly poorly in this institutional debate. Its arguments have turned

more to a conspiracy logic and to the rhetoric of Central American political unity than to the indispensable need for an organ that provides judicial guarantees to the process and to the appropriateness of granting it the instruments it needs to have its decisions enforced.

The proposal to replace the *Executive Committee* with a liaison committee also seems pertinent. The functions of the Executive Committee established by article 24 of the Tegucigalpa Protocol created some confusion with respect to other institutions such as the SICA General Secretariat. Furthermore, they introduced within the institutional co-ordination an organ that is closer to national interests than to those of the regional whole. Its transformation into a lower-ranking liaison committee, on the order of the European Union's COREPER,³ improves the institutional design.

Another of the proposals that have generated intense debate has been that of creating a *Unified General Secretariat* of the SICA headquartered in San Salvador. The pertinence of the idea seems obvious despite the logical resistance that the proposal sparks among officials given the need to change their residence, or reasonable fears of personnel cuts or possible loss of power quotas and influence capacity.

Another of the great weaknesses of Central American integration is the dispersion of the institutions that could represent regional power. In contrast, another of the keys to the success of European integration has been the existence of a strong, compact European Commission with the capacity to confront the intentions of the European Council⁴ and the European Union's diverse Councils of Ministers.

The dispersion of the institutions has undermined all the political capacity that this secretariat could have. The system's different specialised secretariats have been functioning without co-ordination and without pulling together the meagre strength of the integration institutions relative to the national governments. The figure of a Secretary General of the System who has regional or international clout, surrounded by a small team of specialised secretaries functioning with common objectives, gives the idea of a strong regional power that can guarantee fulfilment and progress of the agreements, together with the Court of Justice and PARLACEN. In a setting laden with serious budget problems, the unification of administrative apparatuses, infrastructure and common services becomes an indispensable measure.

One area in which the reform proposals have not offered any measure is the concentration of power in the *Meeting of Presidents*. The excessive

dependence on this body mortgages the development of the process at moments—like now—when the Presidents are showing no interest in its progress. The presidential top-heaviness of Central American integration, like that of the national political systems themselves, jeopardises the effort to create the balance of interests and institutions needed by an integration model. For all that, the Presidents in power during the Esquipulas process, once convinced of the possibilities of that process, made good use of the advantages of a system based on presidential decision-making.

In any event, the debate over the institutional reform proposals is conditioned by suspicions about what motivated them. Although the IDB-ECLAC document is well thought through, the opposition to its proposals must also be looked at from the interpretation that the reforms are an excuse for deflating the institutional apparatus and some aspects of the process along with it. The logic of the report seems to refute this, but the evolution of Central American integration since 1997 sows seeds of doubt about whether there is not maybe a basis for such suspicion.

"...the integration process requires periods of accommodation, with moments of integrationist euphoria and moments of pessimism, on an always open road. That is where its great creative force lies. The bottom line in the European experience of four decades and Mercosur in the nineties, is clearly positive"

*Felipe González, former President of the Spanish government
Diario El País, 2-8-99*

THE THREE DILEMMAS OF ECONOMIC INTEGRATION

The economic aspects of the process do not offer new elements that encourage optimism either. The evolution of the economic agreements triggered interesting expectations at the start of the decade about the possibilities offered by the interrelation of the Central American economies. Notwithstanding positive events that we will comment on later, however, economic integration remains a prisoner of what we could call the dilemmas of economic integration.

Dilemma I: Intra-regional trade is not great enough to justify the advantages of the regional accords, yet non-compliance with the accords impedes its growth.

A common external customs duty with a floor of 0 per cent and a ceiling of 15 per cent⁵ is still in effect in the region, as is the system of in-

tra-regional free trade, but transgressions against the tariff agreements are a constant. The Central American governments have in recent years repeated decisions to unilaterally modify the tariffs toward third countries. El Salvador and Guatemala in 1996 and Nicaragua⁶ with its July 1997 tax reform law unilaterally modified their tariff floor or ceiling, thus making the regional accords vulnerable. Such measures force the integration bodies to try either to convince the transgressor country of the need to withdraw the measure or to get the bloc of countries to modify the regional tariffs. The latter is what happened with the Salvadorean modification, which provoked the change from the previous structure (1 per cent floor-20 per cent ceiling) to the current one (0-15 per cent).

Spans of the Central American Import Duty System

Raw materials, intermediate goods and capital goods not produced in the region	0 per cent
Raw materials produced in the region	5 per cent
Intermediate and capital goods produced in the region	10 per cent
Final goods	15 per cent

More recently, the conflict between Honduras and Nicaragua served as an excuse for a new alteration of the regional accords, when Nicaragua imposed an extraordinary tariff of 35 per cent on imports coming from Honduras. The conflicts over non-tariff obstacles are still frequent and are the main obstacle to perfecting the free trade zone.

The Central American governments do not seem to be clear about one of the basic rules of a regional integration process, which, if not obeyed, particularly mortgages the possibilities of success of the economic accords. *Integration means ceding sovereignty to common entities in order to benefit from the joint efforts.* Although each member state will feel jeopardised in some specific area, the balance of all these common efforts and decisions should be positive for all.

The agreements for perfecting intra-regional free trade and establishing the customs union offer important development possibilities for the Central American countries. The increase in intra-regional trade relations in a setting of free intra-regional trade could increase the efficacy of resource use and of the cost systems in some economic sectors

of the region. Even if the increased efficacy were insufficient in terms of creating and/or diverting trade, however, it is still worth carefully analysing and comparing the content of intra-regional trade to determine the contributions to sectoral articulation and to the productive transformations of the Central American economies. We are obviously speaking of integration's dynamic effects.

The evolution of the percentage of intra-regional exports and imports with respect to the total sample, using SIECA statistics, reveals some clear trends in intra-regional trade over the nineties.

In synthesis, they are the following:

1. The overall level of intra-regional exports is more than 20 per cent of total exports. The percentage exceeds 40 per cent in the case of El Salvador and 25-30 per cent in that of Guatemala, giving both countries special interest in the regional agreements. The percentage is lower than the regional mean for Nicaragua, Honduras and Costa Rica.
2. The overall percentage of intra-regional imports ranged between 10 per cent and 15 per cent over the decade. Nicaragua pays less attention to the trade agreements of the integration than it should if we recognise that it is the country with the highest percentage of imports, always exceeding 20 per cent. El Salvador's proportion is around 15 per cent and Costa Rica's is the lowest with little more than 5 per cent.
3. Between them, Guatemala and El Salvador account for over 60 per cent of intra-regional exports, with approximately 35 per cent and 25 percent, respectively. Honduras and Nicaragua only represent a bit over 15 per cent.
4. Guatemala and Costa Rica are the only countries with positive intra-regional trade balances during the decade. El Salvador came close to a zero balance and Nicaragua and Honduras had a constant and growing negative balance.

From all this, it can initially be deduced that El Salvador and Guatemala have the greatest interest in the progress of the Central American accords but that Costa Rica could obtain interesting commercial results for some of its productive sectors if it were to wager more on regional integration. There is also still a classic problem in Central American integration, which is the scant participation and clearly negative balance of the region's poorest countries, Honduras and Nicaragua.

An analysis of the intra-regional flows, comparing them with the extra-regional ones, offers important information on which regional institutions such as ECLAC are working. An exhaustive analysis of these flows is one of the pending tasks for institutions, research centres and universities in the region, the results of which would provide reliable and definitive arguments for resolving some of the dilemmas of integration.

For all that, Central American integration has not been given the opportunity to test its potential for development. According to diverse authors and to Europe's experience, intra-regional trade levels of around 40 per cent would permit all the advantages and transformations generated by the customs union to be exploited.

If the region's governments, through their unilateral non-compliance or constant use of tariff obstacles, do not permit intra-regional trade to develop, it will be very hard to expect the process to offer results.

Dilemma 2: FTAA's emergence onto the stage halted the advance of the Central American integration agreements, subordinating them to the FTAA negotiations.

The hemispheric offer by the United States of free trade to the Latin American countries in the December 1994 Miami Summit quickly derailed the progress of the Central American process. The Central American countries, it should be known, concentrate their trade relations on the American continent, but especially on the U.S. market. If we analyse the main markets for the region's exports in the first half of the nineties, according to data found on the SIECA web pages in Internet, the figures leave no doubt about the importance of Central America's trade relations with the United States. The characteristics of these relations explain the influence of any trade negotiation proposal coming from that country. Even if the trade relations had not had such relative importance, we could find an explanation in political or cultural factors, or in the hundreds of thousands of Central Americans living in the United States.

Nonetheless, it appears that Central America is not interested in joining either NAFTA or a hypothetical FTAA right away. The best strategy would be to establish preferential agreements with those blocs that would permit them access to their markets with more freedom and better possibilities, although always reserving for itself the use of certain protective instruments to safeguard the possibilities of regional development, arguing as a criterion its lesser relative development. At

issue, then, is to establish asymmetrical and preferential accords, which does not seem an easy task under the current political conditions in the United States.

Integration could have positive effects in this regard for two reasons. First, it could reduce dependence on the U.S. market, diversifying the region's trade options. Second, it could strengthen the formation of more solid negotiating teams, above all because in any trade negotiation a united Central American market offers more attractive arguments. It is another of the previously mentioned dynamic effects of integration.

This possibility requires abandoning those unilateral trade negotiation strategies that are incompatible with the multilateral negotiations or with the Central American accords. The indecision of some Central American governments regarding integration has led to unilateral negotiations, provoking non-compliance with the regional accords and even to a certain loss of legitimacy in regional and international public opinion. Abandoning unilateral negotiation strategies forms part of the definition of postures required by the regional project.

In this regard, SIECA⁷ establishes the following distinction among the different types of negotiation to explain the state of the trade negotiations underway:

Co-ordinated Negotiations. The countries mutually exchange information at the start of the negotiations to see where they coincide and diverge and where the interests of MCCA partners could be affected. Each country conducts its negotiation individually; reciprocity is individual, but following consultation with the MCCA partners to avoid damages. There is mutual information and transparency in the course of the negotiations. The negotiations with FTAA or the WTO, and those of Mexico, Colombia and Venezuela are co-ordinated.

Convergent Negotiations. The countries agree on certain principles and parameters that will govern their negotiations. The nature and amount of reciprocity is also defined, so that all converge around this issue; each country conducts its negotiation individually, in accord with the rhythm determined by its own needs. There is mutual information and transparency in the course of the negotiations. The only examples of a convergent negotiation, according to SIECA, would be the ones developed with Mexico separately by Costa Rica and by Nicaragua and jointly by Honduras, El Salvador and Guatemala.

Joint Negotiations. The countries agree to open negotiations with a third country, define their aims and what they are willing to give in ex-

change for joint reciprocity. They also agree on the strategy to be followed and the way the negotiation responsibilities will be distributed. The countries conduct the negotiations jointly, as member countries of the Central American Common Market. The negotiations with the European Union, the United States, Panama, CARICOM, Dominican Republic, Mercosur and Chile follow this modality.

SIECA's own definitions make evident the need to explain what is ill suited to a customs union scheme. Anything that is not a joint trade negotiation irremediably affects the regional agreements and introduces a dose of insecurity that notably constricts the internal and external conception of the zone as a homogeneous region. Amid the confusion of the negotiations, the attractiveness of the united region for foreign investment thus gets lost.

Finally, there is no incompatibility between Central American integration and the option of joining NAFTA or FTAA in some way. The Central American countries could create a customs union among themselves and simultaneously form a free trade zone with the North American countries. In addition, the latest works of ECLAC propose Central American integration as a platform for preparing the negotiations for joining the FTAA, given the trade dependence with the United States.

Nonetheless, this simultaneity could pose problems, some of which are already perceptible in the Central American setting. There are evident incompatibilities in simultaneously negotiating the two integration schemes.

Dilemma 3: The region has opted for a development strategy that does not coincide with the model underlying the integration agreements of the nineties.

What is the development strategy for which the region has opted? What does the integration model contribute to that strategy?

The integration models of the Central American scheme and of NAFTA are based on different theoretical foundations. The neoliberal model that has fostered NAFTA or FTAA does not recognise the benefits that the customs union could generate, sees preferential treatments among regional partners as obstacles to free trade and is stubbornly opposed to both the creation of regional institutional frameworks and the establishment of common policies. It promotes the overall opening of the economy over proposals to introduce gradualness and selectivity into the process.

Regional integration in Central America is a development instrument that could have considerable potential for the structural transformation of the region's economies and societies. The historical and recent evolution of Central American integration is based on conceptions close to structuralism and neo-structuralism. NAFTA and the FTAA promote an economic development strategy based on the traditional export model, which does not resolve the structural problems of the Central American economies, as can be appreciated by looking back over Central America's history in the 20th century.

The dilemma between one model and another laid the foundation for the seesawing and lack of definition of regional integration in the nineties. The policies that would derive from applying the treaties signed at the start of the decade are in no way compatible with the priorities of today's economic policy. This is the main dilemma of regional integration in Central America.

In light of this conflict of goals, it is worth thinking about whether the progress during the early nineties was the fruit of an agreement by governments and society or only got as far as the point at which the neoliberal strategy and the integrating effort were compatible. One might even ask whether the integration agreements might not have had the fundamental goal of facilitating trade liberalisation in the area to eliminate obstacles and advance the work of the FTAA negotiations or those being conducted today in the WTO framework.⁶

It is our opinion that, even in the sphere of so-called globalisation, the free trade option is perpetuating the defects of the agroexport model in Central America. The option for regional integration probably offers less visible results in the short run but ones that would more effectively help eliminate the obstacles that mortgage the region's development and limit the progress in the fight against poverty.

Situating this objective as the axis of the regional development strategy, the integration mechanisms offer interesting responses, for example through the definition of common infrastructure development policies, social integration,⁷ or agrarian policy. On the other hand, the possibilities of developing common policies of regional cohesion are not exclusively limited to international co-operation. The presence and the situation of the Central American Regional Integration Bank allows one to think of a regional cohesion policy in the process that, among other things, resolves the problem of the poor distribution of integration's potential benefits.

THE PERSPECTIVES OF THE PROCESS

As the title of this work suggests, the short-term perspectives of Central American integration are far from encouraging. The process has come to a skidding halt since 1998.

There is no way that the process can advance if the Presidents are more interested in their meetings with Michael Porter than in the pending issues of the integration process. It would not be much of an exaggeration to state that in the past two years the Presidents have met more with Michael Porter than with each other to talk about the region. It is very significant that following the XIX Panama Summit of 1997, where the institutional reform was discussed, no further ordinary summit was held until Hurricane Mitch hit the region, provoking some ordinary meetings as well the XX Guatemala Summit to focus on disaster prevention.

The Presidents have shown significant interest in Michael Porter's proposals, which some have referred to as integration proposals. These proposals are unquestionably of great interest, but they could hardly be called proposals for integration in the sense that we have been analysing it.

The suggestive *Informe sobre el Estado de la región en desarrollo humano sostenible* (Report on the state of the region in sustainable human development)¹⁰ offers a synthesis of the regional development proposals by Porter and INCAE. The suggested policies are irreproachable but they do not seem to have the transforming impulse that the region requires. Although the authors have surely not forgotten it, there is no express mention of the fight against poverty among their objectives, although greater productivity and free regional trade and investment are mentioned.

In any case, the proposal offers a certain alternative to the integration agreements of the early nineties and their underlying regional development strategy. The alternative goes beyond the proposals based on free trade, liberalisation and adjustment that are so frequent in the region, adding some proposals related to infrastructure, governance and other aspects.

If the Central American governments do not end up defining themselves clearly in favour of developing the integration agreements, they should see the opportunity to waste no more time and resources on integration and its institutions. Instead, they should lower the profile of the process to its minimum expression and develop proposals like those of INCAE.

The INCAE Proposal for Central America

Goals	Greater productivity		Regional free trade and investment		
	Means	Incentives to productive investment.	Regional infrastructure.	Regulation.	Regional Governance.
Phase 1	Eliminate trade and investment barriers in the region. Increase internal competition.	Increase personal security. Basic protection for investors. Accords in directives for promoting foreign investments.	Improve regional transport infrastructure. Upgrade communications.	Establish minimum environmental standard. Simplify border regulations and procedures.	Establish regulatory institutions.
Phase 2		Macroeconomic co-ordination.	Improve higher education. Integration of financial markets. Create efficient energy network. Expand access to information.		

Source: *Proyecto Estado de la Nación* (1999), p. 131.

Seeking good news in the process, however, positive factors in the process can be pointed to over the past two years. They include civil society's participation in the debate on institutional reform, the negotiations between Guatemala and El Salvador to establish a customs union for two and the business integration experiences that are increasingly present in the region.

The final third of the cited *Informe 1999 sobre el Estado de la Región* is titled "The new efforts of regional integration." It is dedicated to elements such as the skimpy advances of the institutional reform process and its new elements in the nineties; the regional integration sectors considered dynamic; civil society's efforts to join the process; the populations' efforts and intra-regional migration; and the business efforts for integration.

Although many of these facets show positive changes due to the intensification of economic relations among the region's countries, their development owes very little to the integration mechanisms. The opening of the Central American economies is a positive and inevitable phenomenon by this point but it does not necessarily mean integration.

In this sense, the report errs on the side of optimism by considering the intensification of economic interrelations of the region, however positive these may be, as integrating efforts. It also perhaps gives the impression that Central American civil society has intensely strengthened its nexuses recently when in fact the networks were created more in previous decades and the first half of the nineties than in recent years.

The effort that has indeed been favoured by the regional integration mechanisms is the intensification of business interrelations in the region. The effect of globalisation and the opening in the Central American markets has combined with the Central American trade agreements to produce what the *Informe sobre el Estado de la Región* calls microeconomic efforts¹¹ in sectors such as the following: agricultural production (land purchase and sales of basic grains, purchase of sugar refineries, etc.); agroindustrial sectors (breweries, processed fruit drinks, chicken raising); industrial sectors (cement, construction); commercialisation chains; airlines; financial systems; stock market integration; service sectors (hotel chains such as the Camino Real and Princess) and other tourist services or regional investments in the media.

These microeconomic efforts, however, neither take their strength from the integration agreements nor are focused on fulfilling the development strategies that the Central American treaties propose. There is a zone of confluence between the objectives of the advanced regional integration strategies and the free trade strategies, which is where the progress in regional integration has been made. This progress includes areas such as tariff reduction, the Central Americanisation of some companies and of the region's economic activities or the negotiation of agreements on all the aspects on the agenda of the WTO and its Millennium Round (liberalisation of services, intellectual property, etc.).

All of the above does not permit us to conclude that Central American integration is continuing to move forward. The Central American governments and societies are still not giving the integration process a chance to demonstrate its transforming potential at the service of a development strategy centred on economic growth, human development and poverty reduction. The governments' lack of political will to take the

process forward is at present the main obstacle encountered by the development of the regional agreements. In this scenario, political pressure from civil society will be determinant in forcing a reflection on the virtues of these accords.

NOTES

1. Initially proposed by J.E. Meade in "The Theory of Customs Unions" (1955) and developed and universalised by R.G. Lipsey y K. Lancaster in his work, "The General Theory of the Second-best." He sustains that if not all the conditions of the optimum paretiano are met, there could be a set of second options that, even if the majority of them are not fulfilled, represent the maximisation of the wellbeing that is attainable.
2. See Caldentey and Romero (1998).
3. Committee of Permanent Representatives of the EU Council of Ministers, formed of representatives of the governments of these member states.
4. Formed of the heads of State and of Government of the member states.
5. Each country has a calendar for lowering its tariffs so it can adapt them over time to the spans shown in chart. Compliance with the calendar is frequently affected by unilateral decisions of the member states.
6. Nicaragua unilaterally modified its tariff structure with respect to third countries by deciding to reduce its ceiling to 10 per cent.
7. See SIECA web page (www.sieca.org).
8. The agenda of all the region's trade negotiations coincide to a large degree with the contents of the negotiations that the WTO is promoting. The logic of regional integration has little space in these negotiations.
9. The 1995 social integration treaty offers a suggestive and very interesting framework for the definition of social policies and the fight

against poverty that could benefit from a partially common management of international co-operation. Its development would undoubtedly be an incentive for attracting new funds and agents of international co-operation.

10. The State of the Nation project is financed and supported by the United Nations Development Program (UNDP) and the European Union. This report is the main and nearly only regional perspective on what has happened in Central America produced in recent years. Its annual publication would be a notable contribution to regional integration.
11. See "Proyecto Estado de la Nación (1999)," chap. 12, pp. 327-342.

BIBLIOGRAPHIC REFERENCES

- Caldentey del Pozo, Pedro and Romero Rodríguez, José Juan (1998). "Integración: agenda abierta con un dilema pendiente", revista Envío no. 193, abril de 1998, pp. 34-45.
- Caldentey del Pozo, Pedro (1997). *El desarrollo económico de Centroamérica en el marco de la integración regional*. Doctoral dissertation. School of Economic and Business Sciences (ETEA), University of Córdoba (España), 659 pp.
- Guerra-Borges, Alfredo (1998). "Reflexiones críticas y propositivas sobre regionalismo abierto en América Latina", Pensamiento Propio no. 8, octubre-diciembre 1998, pp. 17-34.
- Proyecto Estado de la Nación (1999). *Informe 1999 sobre el Estado de la región en desarrollo humano sostenible*. Ed. Proyecto Estado de la Nación. San José, Costa Rica. 464 pp.
- Secretaría General SICA (1999). *El libro de Centroamérica*.
- SIECA (1993). *La integración centroamericana. Algunos principios y conceptos*. SIECA. Guatemala . 17 pp.
- Serbin, Andrés (1998). "La integración en el Gran Caribe", Pensamiento Propio no. 6, enero-abril 1998, pp. 49-66.



Stages, Processes and Challenges of Informal Diplomacy: Fifteen Years of the Rio Group

Socorro Ramírez

Political concertation—i.e. the mechanisms by which two or more governments act jointly vis-à-vis other individual or collective actors in the state realm, generally in diplomatic affairs and with preferentially political objectives—and the Rio Group as an example of this type of mechanism have not been a significant focus of Latin American and Caribbean academic research or debate. This is perhaps explained by the recent development of international studies centres and the predominantly rhetorical and ambiguous nature of concertation, which sometimes makes it easier to note its absence than its scope, but also by the Group's changing orientation. In addition to the Group's own minutes, however, some analyses by various academics do exist, especially when some country assumes the secretariat *pro tempore* and it becomes worth returning to the issue to stimulate debate in this regard. This is becoming more necessary with the recent entry of the Central American countries and the Dominican Republic, expanding the Group to virtually the

entire region, as Chart 1 indicates. The Regional Co-ordinator of Economic and Social Research (CRIES), which acts as a Greater Caribbean academic network, is an appropriate framework for laying out this discussion of both the meaning and reach of the Rio Group and the challenges posed to political concertation for accompanying regional integration at the start of the 21st century.

Chart 1: Rio Group Members 1986-2001

Founders 1986 The Group of Eight, or of Lima, later Rio Group	Contadora Group	1. Mexico 2. Venezuela 3. Panama 4. Colombia
	Contadora Support Group	5. Brazil 6. Argentina 7. Uruguay 8. Peru
Invitation to participate 1990 Linkage 1991	South American neighbours	9. Chile 10. Ecuador 11. Bolivia 12. Paraguay 13. Insular Caribbean 14. Central America
	Regional Delegate	
Approval of admission 1999 Linkage 2000	Individual entry by each Central American country and one from the Caribbean Islands	14. Costa Rica 15. Nicaragua 16. El Salvador 17. Guatemala 18. Honduras 19. Dominican Rep.

To contribute to this discussion, I will first lay out a periodisation of the 15 years that the Rio Group will complete in 2001. I will then draw up a balance sheet of its development and results, both in its Latin American and Caribbean concertation arena and in its relations with other regions or countries. Finally, I will suggest some of the challenges that the Group faces today.

1. STAGES OF A CONTRADICTORY PATH

For analytical purposes, four stages² can be identified in the Rio Group's 15 years. Common elements may be found in more than one stage, but each stage largely corresponds to moments of change within the Group pressured by the international and hemispheric context, and pushed by

the countries that, as observed in Chart 2, have assumed a kind of presidency of the Group through the annually rotating secretariat *pro tempore*. To typify the four stages for discussion purposes, I have designated them as follows: (a) attempts at unity in the face of crisis (1986-1990); (b) globalisation more important than regionalisation (1990-1994); (c) hemispheric aspects at the cost of regional integration (1994-1999); and (d) attempts to remake the Group and its role (2000 ...).

Chart 2: Presidential and Río Group stages and summits, 1987-2001

Stage	Summit Place	Date
Foundation	Río de Janeiro, Brazil	6-7 December 1986
I. Unity in the face of crisis	1. Acapulco, Mexico 2. Punta del Este, Uruguay 3. Ica, Peru	29 November 1987 29 October 1988 31-12 October 1989
II. Globalisation over regionalisation	4. Caracas, Venezuela 5. Cartagena, Colombia 6. Buenos Aires, Argentina	11-12 October 1990 2-3 December 1991 3-2 December 1992
III. Hemispheric aspects at cost of integration	7. Santiago, Chile 8. Río de Janeiro, Brazil 9. Quito, Ecuador 10. Cochabamba, Bolivia 11. Asunción, Paraguay 12. Panama, Panama 13. Veracruz, Mexico	15 October 1993 10 September 1994 4-5 September 1995 4 September 1996 23-24 August 1997 4-5 September 1998 19 March 1999
IV. Attempts to remake the Group and its role	14. Cartagena, Colombia 15. Santiago, Chile	15-16 June 2000 17-18 August 2001

a) Attempts at unity in the face of crisis: 1986-1990

The objectives agreed to at the time of creating the Group and consigned in the Declaration of Río, signed in December 1986, were to expand and systematise political co-operation among the governments, examine international issues for the concertation of common positions and propose solutions to these problems.

In this first stage, one of unity in the face of crisis, the legacies of the Rio Group's origin that became part of the so-called Latin American and Caribbean "new foreign policy" can be seen. In fact, the Group began as a form of unity that distanced itself from the almost complete alignment with the United States that the majority of the region had had during the first part of the Cold War. Tying the foreign policy of the Latin American and Caribbean countries to the strategic U.S. framework had meant that their links to the rest of the world and their international behaviour largely passed through Washington and were subordinated to the geopolitical dictates of that country to the north. Nonetheless, the Latin American and Caribbean economies experienced some growth since the sixties—alongside the emergence of other poles of economic power like the European Community of the time, Japan and later the Southeast Asian dragons—and their businesses and states began to diversify relations with the world and seek greater autonomy from the United States.

This new, more independent foreign policy found an echo in the eighties in the Contadora Group, which, together with its Support Group, or Group of Lima as it was also known, gave rise to the Group of Eight, soon called the Rio Group (Chart 1). Like its forerunners, this emerged to confront as a region the reactivation of the Cold War and its transfer to Central America and the Caribbean. It pulled together the successes of regional efforts on behalf of a peaceful solution to the Central American crisis and defence of non-intervention and free determination. On that basis, one finds in its very origin a tone that diverged with the United States, criticised the Organisation of American States (OAS) and favoured Latin American and Caribbean forums. It was also on that basis that the declarations of the Rio Group's first three summits stressed the aim of strengthening and systematising political concertation through regular consultations on themes of interest to the region in the context of what by then seemed to be growing Latin American unity.

For all that, not everything was euphoria in getting the Rio Group up and running. Its birth coincided with the foreign debt crisis and it inherited the effects of the region's inability to create a debtors' cartel or even unify positions around the increased interest rates. To the contrary, individual solutions and bilateral negotiations by each country with its creditors were imposed. This first stage also corresponds to an era of economic crisis and precariousness in the regional economic in-

tegration process. All of this limited the Rio Group's reach for dealing with these common regional problems that were again beginning to shrink the already limited margins of autonomy. The paradox, as Allan Wagner³ points out, is that that moment produced the most intense Latin American political concertation, if viewed through the emergence of groupings or of meetings without the United States and through the number of their agreements and pronouncements in the region's name.

*b) Globalisation more important than regionalisation:
1990-1994*

The second stage, one of exuberance about globalisation closely linked to the rapid international changes of the moment, was ushered in with the fourth summit, held in Caracas in 1990. The shift can be observed in at least three events: the Group's expansion at the same time that regional affairs began to get clouded; the changes in its proposals, which correspond to the rhythm of the world transformations underway; and the emphasis on its role as extra-regional interlocutor.

This stage corresponds to the decision to admit Chile and Ecuador to the Rio Group and the issuing of an invitation to join to Bolivia and Paraguay, as well as to one representative each of Central America and the insular Caribbean, to give it a more regional character. Alongside this entry of new members, the Group, while making many pronouncements on integration or democracy, sidelined such key regional issues in practice. Despite many communiqués on "the need to seek development through greater autonomy in action, supported in political concertation and regional integration," the Group did not debate the new justification that integration was acquiring at that time, or the change of integrationist principles and paradigms and step toward "open regionalism" that the Group's initial declarations included.

With respect to the Rio Group's change of orientation, the end of the bipolar confrontation at the start of the nineties brought with it at first a euphoria that seemed to revitalise the group's enthusiasm and aims. As Wagner notes, "*The main feature [of this period] is the absence of any analysis of the international setting as the changes occurring in the world are taken on board as a positive supposition. Here we can find the beginnings of an inflection in the Rio Group's thinking; in that optimistic perspective about the evolution of international relations, Latin America's concerns are centred on domestic economic reforms, on its insertion into an increasingly competitive world. In this period, the region's*

*countries are implementing severe economic adjustment policies, which are changing the paradigms regarding economic management, and therefore, their perceptions of the international phenomenon. The economic opening of the countries is also making way for a reactivation of regional integration, particularly on the commercial plane. A thematic diversification and diversion is thus starting to take place in the Rio Group by addressing themes that have to do with development, but not from a perspective that seeks its 'own solutions' to the challenges. It is rather from a vision closely linked to the pragmatic search for competitive insertion in the world economy's globalisation process, with minimal reflection about the paradigm orienting it, about adhering to a concept of hemispheric economic association or about the concertation of positions at a regional level.'*⁴⁴

In a manner coherent with the changing focus of the Group's pronouncements, this stage ushered in the predominance of global interest, which was assumed as a natural space to which regional interests are subordinate. Globalisation appeared to be more important than regionalisation. During those years, the Group's emphasis shifted somewhat from internal concertation to extra-regional dialogue. In fact, the most significant pronouncement made in Caracas was the backing given to the Initiative of the Americas presented by President George Bush, and the dialogue got underway with the preparation of the Summit of the Americas called by the United States. It was institutionalised in 1992 with the European Union (EU), in which an annual dialogue on bi-regional relations and global issues was organised. Dialogue was also initiated with China in 1990 and later with Russia.

c) *Hemispheric affairs at the cost of concertation and regional integration: 1994-1999*

In the third stage, the Rio Group went through an adjustment deriving from four events: the beginning of the process of constructing the Free Trade Area of the Americas (FTAA), the tension between the two possible poles for constructing it, the Rio Group's nebulous advocacy capacity regarding key problems of the region, and the individualising of its member states' policies.

The first Summit of the Americas, held in Miami in December 1994, began the shift from regional unity to an individual project with the United States through the market. This shift, which would give greater weight to hemispheric affairs than to regional integration, was consecrated in the second summit, held in Chile in 1998. In that stage,

the Group hammered out some positions for the summits of the Americas, first under the secretariat *pro tempore* exercised by Brazil, and later under the leadership of Chile, host of the second summit. Nonetheless, the Latin American and Caribbean countries did not co-ordinate among themselves to further the negotiations to establish hemispheric free trade in 2005. Nor did political concertation accompany what was taking place in the sub-regions of integration or in a possible harmonisation of these regional agreements as spaces for negotiating the creation of the FTAA. The little political consultation that the Group did engage in lost significance in the search for solutions to the central Latin American and Caribbean problems.

Thus, although the Group made some allusions to unilateral trade practices that violated international law, such as the U.S. Helms-Burton Law against Cuba, it exercised no counterweight to Washington's way of exercising power or to the unilateral nature of its international behaviour. Paradoxically, as Wagner points out, a multilateral system was not strengthened with the disappearance of bi-polarity, as would have been expected. Rather uni-polarity has been imposed and has led to the crisis of multilateralism.

A kind of pragmatic sub-regionalisation was produced at the same time. The Group seemed trapped in the sub-regional dynamics and the region itself subjected to the countries that were projecting greater political and economic influence and pulling it toward the south or north of the continent. Pulling from the south was Mercosur, headed by Brazil, which was very dynamic at that time and tended to draw its surroundings into what could be called a South American free trade zone prior to or coinciding with the creation of the FTAA. From the north was Mexico, which is a member of the North American Free Trade Agreement (NAFTA) and is using it to redefine its ties with Latin America and the Caribbean. In fact, Mexico began to extend the NAFTA format south in its bilateral agreements.

The Group's declarations in this period offered no projective political analysis of the international context and diluted the region as such, which was reflected, among other ways, in its lack of presence and co-ordination around the United Nations reform. Indeed, a body such as the Latin American and Caribbean Group (Grulac), which functions in the United Nations, was relegated to a simple space for adjudicating candidacies in the region's name. The Rio Group's affirmation of democracy was reduced, as Wagner states, to pronouncements on cases in

which it felt threatened, but the Group did not promote concrete co-operation measures that would help develop solid institutions to bolster it, fight corruption and the infiltration of drug trafficking, strengthen the rule of law or generate authentically democratic and participatory forms of government.

The Group thus began to lose its capacity to dissuade coup attempts or other efforts to rupture the democratic process. It moved from suspending Panama following the overthrow of President Eric del Valle to a passive attitude toward Fujimori's self-coup in Peru and coup attempts in Venezuela and Paraguay. Nor did it succeed in that period in articulating a common position or role accompanying Cuba's re-incorporation into the region.

Various countries tried to re-institute different forms of protectionism and nationalism with respect to their neighbours at the same time that they were unilaterally opening up at a global and hemispheric level, endangering much of the progress of sub-regional integration. This was particularly notable in the disputes inside Mercosur, the Andean Community, the Central American Integration System and the Caribbean Community (Caricom).

In that period, the sub-regional agreements could not possibly assume the negative effects on their member countries' zones or social sectors that had been the losers in the dynamic trade growth since 1998. Nor could they assume the consequences of the trade rollback within the sub-regional integration arenas that occurred later. Instead, each country tried to pass the costs of its difficult international insertion off onto its neighbour.

Ecuador's President Jamil Mahuad recognised this in a press conference at the meeting of Rio Group Presidents in Mexico in 1999: "*It has occurred to us to place hobbles, close borders, create tariff complications, make trade hard. We fell with Colombia, we fell in the past few weeks and have just finished working it out, because we had no possibilities of exporting rice, which brings brutal unemployment to the entire population working in that crop, and Colombia could not send its sugar. In the wake of the peace process with Peru, we have opened a border that has always been blocked.*"¹³ Despite some progress in this regard, such as the examples mentioned by the Ecuadorian President at the end, concertation lost meaning in the framework of individualising policies toward globalisation and the hemispheric dynamic, and the Rio Group began to be dysfunctional for the national interests of certain countries.

On the other hand, the European Union's relations with the Group in that stage moved from dialogue and bi-regional concertation to bilateral negotiations with Latin America's most important countries or sub-regions: Mexico, Chile and Mercosur. In addition, the preparatory committee for the Latin American and Caribbean Summit with the European Union threatened to take over the Río Group's two central roles: hammering out positions and speaking for the region. This committee was made up of all the region's countries and their steering committee, which included the Río Group's troika (in 1999 Panama, Mexico and Colombia) plus one representative each from Central America and the insular Caribbean.

The euphoria regarding globalisation thus began to change as that stage ended. Many of the Río Group's possibilities clouded over due to the economic and social difficulties created by the incipient opening and integration processes, the financial crisis of the emerging countries, particularly Brazil, the evidence of even stronger U.S. hegemony in the region and the world, and, with it, the interest of almost all Latin American and Caribbean countries to ally with the United States by signing bilateral agreements, participating in hemispheric trade projects or even supporting its unilateral actions. To this were added various functional problems, of which we will stress three in which Mexico intervened when it headed the secretariat: the repeating of accumulated consensus, the summit format and expansion of the Group.

First of all, the Group was finding it hard to establish a typology of themes, recognise that some were worn out while others had to remain on the agenda, and prioritise one or two for reaching agreement and acting jointly. Thus, in its declarations it reiterated everything that had been said and said again in previous summits. To get past this problem, Mexico inserted into the official Veracruz document a consolidation of the Group's accumulated basic points of consensus over its first 12 years and got them approved as its historic heritage in the XIII Summit.⁶ In so doing, Mexico was trying to get the Presidents to "attend to and intensify the consultations and concertation regarding today's priority themes, without needing to adopt declarations on the multiple themes of its agenda", as its foreign minister stated when turning the secretariat over to Colombia.⁷ But precisely part of the problem —albeit perhaps a minor part—was that, with the consensus, the Group dragged in other difficulties that would become aggravated with the Group's expansion.

The other problem was the presidential summits, which demonstrated relative erosion in that they went from being the highest level entity to being a routine event. In that period of summit diplomacy, all sub-regional or international spheres turned to this mechanism that the Presidents called year after year, superimposing mechanisms and repeating their same declarations. In the XIII Summit, Mexico chose to break with the traditional format used in these gatherings, but it went to the other extreme. There was no prior working document with a specific theme or any building of consensus, but rather a debate without agenda. Nor was there any pronouncement to express presidential agreement or show the Group as a regional or international actor. It was replaced by a press conference, in which Mexico's President Ernesto Zedillo reported as follows on the changes that had taken place in the Group's functioning: "*We had convened... to try to make radical changes in the way these traditional summits are developed... We decided not to have public sessions with previously prepared speeches, but to concentrate on informal dialogue with no rigid, preconceived agenda, with freedom of debate... to produce no written communiqué as a result of this informal meeting, but rather we agreed that three of us will report the main results to the press.*"⁹⁴

Asked by the EFE news service if this was not recognition of the impossibility of signing any document due to insufficient coinciding of interests among the 14 member countries, Zedillo responded: "*None of us is questioning the utility of meeting, of making a great effort to travel and spend a day, a day and a half in meetings and have the opportunity for direct contact, but some Presidents have been questioning the format for these summits. Because what we had found is that the most useful part of these summits has been when the opportunity arises for the Presidents to meet privately, to have open debate, open reflection on a series of issues, to share our experiences and even our concerns. We Presidents do not normally work on these communiqüés; they are written by people in our governments whose job is to do that, so the communiqüés do not reflect what we Presidents said but what the presidential work teams said. It seems to me much more important that at this moment we are reporting what we discussed to public opinion through you.... We are daring to recommend that the format adopted by us today be followed in other summits.*"⁹⁵

These changes introduced by Mexico not only failed to resolve the problem but in fact created unease. Some delegations suggested that there had not really been debate and several foreign ministers complained that they had been excluded from the presidential deliberation.

Brazil suggested that the Group meetings should take place every two years or at the same time as the Ibero-American Summit, which risked diluting the Group's regional specificity even more.

With respect to the entry of other countries, the dilemma of expanding the Group to the whole region or remaining a South America-Mexico group with restricted representation from the two remaining sub-regions—Central America and the insular Caribbean—had been put on the table some time earlier. Expanding it would turn it into a kind of OAS without the United States, Canada or the islands and mainland countries tied to them. Of course, the Group had emerged precisely to deal with the OAS crisis that derived in part from the hegemonic U.S. presence. On the other side, staying with only the 14 countries seemed incompatible with the Group's reason for existing and could affect its external legitimacy. Although there were some doubts at the outset about how useful the Group's expansion would be to its strengthening, the idea was finally approved while Mexico was heading the secretariat.

d) Attempt to remake the Group and its role: 2000 ...

Resolving the problems of functioning that had accumulated year after year and become unsustainable by the end of the previous stage turned into a requirement that opened a new stage of internal changes. The Group's sense, structure and role had to be rethought on at least two levels: combining expansion with strengthening, and reaching agreement on the new proposals for its functioning that had already begun in practice.

Coincidentally, the two times that Colombia had headed the secretariat, it had fallen to it to expand the group as approved in the immediately preceding periods. This time, however, it was an issue not just of expanding the Group but of strengthening it as well, and Colombia did not seem to be in the best condition to do so. Above all, its complex domestic situation and the Plan Colombia agreed to with the United States created fear in the region that the Group could turn into an outside sounding board for national measures adopted to deal with domestic problems. The Colombian foreign ministry quickly declared that the aim was rather to stimulate a reflection, no longer around the common legacy and principles that underpinned the Group's actions, but around strengthening it so that Latin America and the Caribbean could generate their own agenda and hammer out positions on the global agenda to move into the 21st century. They gave that name to the project they hoped to develop in their administration.

The entry of six new countries not only gave the Group more representation but also returned it to its origins,¹⁶ which were very linked to the Central American crisis and were why each of those countries assumed its own individual post. That return also implied taking back up the idea of a space for Latin America and the Caribbean to engage in their own concertation. Nonetheless, the reasons for approving the expansion differed greatly and derived from the meaning that each country had been giving to its membership in this concertation mechanism.

It has served the largest countries in the Group as a foreign policy instrument of the moment to consolidate their relations abroad more than those within the region. Although Mexico has spoken of the Latin American community of nations, its membership in NAFTA has been situating it closer to the North American sphere. For this reason, it has used the Group to seek agreements with the European Union and occasionally show some degree of dissent with the United States and a certain identity with its region of origin. It encouraged the expansion inasmuch as it permitted the individual entry of the Central Americans, whose governments had defended a position closer to the Pan American forum than to a Latin American one. Likewise, the Group has had a conjunctural function in Brazil and Argentina's relations with Europe and the United States, and the expansion could help them in this regard.

The expansion and simultaneous strengthening of the Group also suited the intermediate countries. Chile was interested, among other things, in developing its relations with Asia, with which it is firming up a bi-regional dialogue in 2001 as part of its exercise of the secretariat *pro tem*. It could be very useful to Venezuela for defending its new President's Bolivarian project. It has served Colombia's need to stimulate multilateralism for managing affairs that affect it and are priority themes on the international agenda. From this stems its interest in stimulating an adjustment to the Group's functioning to give shape to the entry of the six new countries.

Nonetheless, not everything related to the expansion has been resolved. There is a question regarding the participation of the independent insular Caribbean. Only the Dominican Republic is present for the Spanish-speaking countries, and it represents itself only. Cuba and Puerto Rico are still not in, nor are the English-speaking countries with which Latin America's relations have traditionally been more distant. The 15 CARICOM countries prefer to have a single representative in

the Rio Group, perhaps because CARICOM has another sphere of political concertation that interests it more: the Association of Caribbean States (ACS). CARICOM has promoted the ACS, which has more members than the Rio Group, as a way to get closer to the continental neighbours with which it shares the Caribbean Sea. The relationship between the Rio Group and the ACS is thus a necessity. It is to be expected that it will take shape in that Colombia, together with Mexico, Venezuela, the Central American countries, the Dominican Republic and the insular Caribbean representative in the Rio Group belong to both bodies.

Regarding the need to re-tool the Rio Group's structure and functioning, it must be remembered that, as informal diplomacy, it was envisioned as a streamlined instrument, without a regulated structure or bureaucratic apparatus. In keeping with that, it has a national coordination in each country under the direction of the respective ministry of foreign relations for functional purposes. Regionally, it functions through the annual meetings of the member states' Presidents and foreign ministers; the working groups for specific issues; the secretariat *pro tem*, which is headed by the host country of the summit and develops the pertinent consultations; and the *troika*, which guarantees the continuity of the efforts since it is made up of the past, present and future country to head the secretariat.

This functioning has advantages and disadvantages. By being a non-institutionalised or regulated Group, fruit of a declaration and not a binding pact, failure to fulfil commitments does not involve high costs and depends on the political will of the governments that rotate through the leadership body. Although informal diplomacy provides agility and frees the Group of bureaucracies, it has been creating any number of problems in recent years.

In addition to the composition problems alluded to are problems of consensus, which became aggravated starting in 2000 when the number of members rose from 14 to 19 countries (Chart 1). A key debate for the Group is what is understood by consensus and what forms this has been taking. It would be worth following the advances that various multilateral bodies using this means of decision-making have made in this regard. Indispensable questions to which the Group must quickly find an answer are: how does consensus differ from unanimity, how can it be kept from turning into the veto of a minority, and who decides when sufficient acceptance exists for a decision to become a consensus.¹³

In addition to having to be more precise about what is understood by consensus, the Group is facing additional problems of this nature. The search for consensus usually leads to minimalist formulas that satisfy no one, impede a deep understanding of the problem at hand, are reduced to the enunciation of general principles and do not take the Group very far as a mechanism for concertation or as an external representative. This is even more important if one takes into account that the issue is to reach new consensus on fundamental concepts and not just policies, positions or transitory actions. It is thus necessary to broadly redefine consensus or adopt other decision-making mechanisms.

The problem of function also has to do with the sense of concertation and the spheres in which it is sought. Each country, apart from obviously having its own interests, does not always seek to blend them with the aspirations of others and at times the country that has headed the secretariat has tried to leave its own stamp, focusing the Group on whatever is most useful to the country itself. There has not always been a clear effort by the country running the secretariat to learn what is of interest to the diverse members, starting with those issues that have the most weight in the concertation. Nor how to make the Group function as a genuine instrument of consultation, concertation and co-operation that pulls together wills, identities and interests and becomes a reference for its members' international actions. Only by doing so could Latin America and the Caribbean build itself as a region and insert itself as such into the complex world in transition that has kicked off the new century. And only by doing so could it facilitate its relations with other regions and with stakeholders that have greater resource to power. The Colombian President and foreign minister insisted that these precise objectives would be the focal points of that country's actions in 2000.¹²

It has also been unable to precisely define its specific nature to avoid duplicating functions or working at cross-purposes with other organisations in ways that annul its reason for being. Doing so would avoid its superimposition with the Ibero-American summits or the summits of the Americas, the ACS or the OAS on issues such as democracy or human rights, for example, or with the sub-regional agreements on integration themes.

The second foreign ministers' meeting, held during the Colombian secretariat in 2000 (Chart 4 below), included a private session about work methods. In it they agreed to buttress their capacity to make urgent and extraordinary pronouncements, strengthen the troika to give

it more responsibility and possibilities for action, prepare shorter and more concise agendas for the different meetings and establish a summit scheme that has one working space with delegations and another private one. They further agreed to define criteria to take better advantage of meetings with other countries and groups of countries within the UN and outside of it and to continue the reflection in this regard,¹³ work that would correspond to Chile in 2001.

They thus agreed on a mid-point between the traditional functioning and the Mexican format of the previous summit. Although with modifications, they went back to an agenda as the axis of discussion and to the preparation of joint declarations that would articulate what the Group had agreed to so that its later dissemination would be guaranteed. At the same time, they endorsed the private session without an agenda for the Presidents, thus retaining something of the innovation that Mexico wanted to introduce into the Group's functioning.

2. PROCESSES AND RESULTS IN THE POLITICAL CONCERTATION AND EXTRA-REGIONAL DIALOGUE

With the various stages of the Río Group now in context and the internal and external crossroads of each laid out, it is necessary to analyse what processes and results the Group has made way for in these 15 years. It must be kept in mind that political concertation areas such as the Río Group cannot be evaluated by their practical and immediate consequences alone, since they are not operational bodies. It must rather be evaluated by the two propositions that it has been firming up: to serve as a dialogue and political concertation entity for the region and as a spokesperson and interlocutor with the great international agglomerations.

Arena for dialogue and regional political concertation

Serving as an arena for dialogue and regional concertation contains various implications. Above all, it must demonstrate a capacity to define policy in response to important themes or in the face of situations and initiatives originating elsewhere. It must also co-ordinate its members' positions after they sign accords at a level effective enough to allow them to act as a bloc. At the same time, it must generate some effects in other spheres of hemispheric and world negotiation. To evaluate the Río Group in this respect, we will examine five sources: some analytical sum-ups after it had been functioning for 10 years, the dec-

larations of the first 13 meetings, the drafts and final official document from the Veracruz summit and what occurred during Colombia's second presidency of the Group. We will spend some time on this last topic, as it was when the proposal was made to define its role and functions better.

Reviewing parts of the debate that occurred in 1996, when Bolivia¹⁴ assumed the secretariat *pro tempore*, allows us to see the weaknesses and review the image of the Group being forged in the region. For Juan Tokatlán,¹⁵ the Group was at that moment demonstrating internal weakness and an external vulnerability that at times had been justified with defensive rhetoric or by stressing the conditions imposed by the U.S. reassertion of its hegemony or by the new world realities. But these hypotheses—albeit relatively valid—did not fully explain the Group's stagnation and deterioration. The origin of its greatest difficulties is in the region itself and in its member countries, and has three aspects: agenda, consensus and foreign policy.

The agenda problems grow out of the numerical expansion of the participants and the absence of priorities in the themes dealt with. The vague way these issues were treated intra-regionally and outwardly undermined the Group's credibility. The fact that proposals did not then translate into action reduced its profile as well.

The consensus deficiencies arose out of the difficulties that the Group demonstrated in achieving agreement on the fundamentals. It is easy to obtain weak consensus: everyone comes out against drugs, in favour of democracy and in agreement with the multilateral dialogue and discussion mechanisms. Paralysis set in when the attempt was made to get a solid and mutually responsible majority that could turn rhetoric into practice, the problematic into a solution, initiative into action, theory into *praxis* and a defensive posture into an offensive position. On the post-Cold War world stage, in which the notion of limited, partial or diffuse sovereignty is winning out over the classic criterion of absolute and unlimited sovereignty, the Group has nourished multiple unilateral alternatives that impair effective regional concertation rather than unite the weakened sovereignties to confront counterparts endowed with more attributes of power.

The foreign policy difficulties resulted from the absence of a regional position, given that each country defined its own international orientation as pragmatic and has built a kind of imaginary “special relation” with the United States, more for utilitarian purposes than for

reasons of principle. The external limitations led to individual transactions, and it was thought that "excessive" unity with regional peers would diminish the possibility of obtaining international benefits. These criteria formulated in 1996 are still alive and well five years later.

Another of the central critiques formulated in that evaluation of the Group's first 10 years refers to the problems of regional integration. Alejandro Deustua¹⁶ demonstrates that this issue was never included in the concertation from the time the Rio Group was launched. One summit after another left it and many other issues untouched, never making it an important objective in and of itself. In fact, although the first summit defined integration as functional to concertation to increase the influence and power of the whole, integration was not included when political dialogue with the developed countries and the generation of a development model "rooted in the countries' own capacities" defined the Group's main challenges. Of course, the Group has been unable to completely escape the theme. Thus, when later establishing the lines of action that should guide their efforts, the Group members mentioned both the chapters referring to integration and the criteria of equity that integration should seek: equilibrium in the exchanges and differential treatment between countries with dissimilar levels of relative development.

In one of the first summits, the recommendation was also made to make SELA the Group's technical secretariat and expand ALADI to Central America to increase the region's negotiating capacity in line with the progress of convergence among its different sub-regions and organisations. As political accompaniment of integration was not central, however, the Group has not served to stimulate gradual consolidation of the sub-regional accords before diluting them in the hemispheric aspect, or later harmonise and complement the various free trade zones and customs unions in the region. Instead, some of these sub-regional integration groups have had greater capacity for political concertation, thus intensifying the Group's sub-regionalisation and even relegating it to supplemental and marginal functions in the definition of strategic orientations, as has also been happening to ALADI on economic integration issues.

Various arguments have been brandished to justify this paradox. It has been said that political aspects predominate over economic ones in the Group, but this contradicts the Group's very definition in the sense that integration is, by definition, a political compromise. Opera-

tional reasons have also been alleged to avoid duplication of functions and not affect the autonomy of the regional, sub-regional and bilateral processes, but the Group has said at the same time that it wants to politically direct regional integration. Functional explanations have been offered that emphasize the non-equivalence between membership in the Group and in other integration groupings, but this has not stopped the Group from making pronouncements on framework integration institutions such as ALADI, without calculating that nearly all the region's countries are already Group members. Whatever the reason, underscores Deustua, the result of this self-inhibiting attitude regarding integration has not only set back its efficient treatment but has deprived the Group and the region of a broader political orientation than the one each sub-regional agreement could possibly contemplate.

What was happening in the Rio Group reflects the shift integration made in the nineties¹⁷ from articulating agreements within the region or sub-regions to being an instrument for consolidating and making irreversible each economy's indiscriminate opening and seeking its individual insertion into markets of the North or the world. Integration was reduced to trade issues whose negotiations and dynamics have been confined to tariff exports. The spheres of specific interest were monopolised by infrastructure issues of physical and energy integration, or by superstructure issues regarding institutional reform of the sub-regional or regional bodies. The new integration framework and its game rules took on a hemispheric and global coverage. The Group changed its definitions in this direction with no internal debate, adopting NAFTA's integrating format, which is based more on reciprocity than on consideration of the asymmetries between partners or on co-operation programmes to equalise development levels, as the old ALADI formats and the Rio Group's declarations contemplated.

If we examine the Mexican drafts for the Veracruz document,¹⁸ which review the references to various issues in the presidential, ministerial or specialised pronouncements over the Group's first 12 years, we find that no theme has given it identity but some interesting indicators do show up regarding its main concerns. Thus, among the six listed in the drafts, the drug issue has sparked the greatest number of pronouncements even though the Group's image is much more related to themes of peace and democracy (see Chart 3 below). Paradoxically, it is followed by references to integration, despite the fact that, as we have just seen, the Group has not influenced what has been taking place.

Next in order are pronouncements on multilateralism, although, as already noted, it has fallen into deep crisis. In contrast, the issue merit-ing the least number of pronouncements has been the strengthening of the Group as an institution.

Chart 3: Theme by number of appearances in the Rio Group's declarations
In its first 13 years

No.	Theme	Presidents	Foreign Ministers	Other communiqués	Total
1.	Fight against drugs	12	9	6	27
2.	Integration	12	10	3	25
3.	Multilateralism	11	7	6	24
4.	Trade	12	7	1	20
5.	Development	11	7	1	19
6.	Peace, security and disarmament	10	6	2	18
7.	Strengthening of the Group	3	1	0	4

It needs to be kept in mind, however, as the different statements of officials who have participated in the Group's functioning show, that not all internal debates about the international agenda gave rise to collective pronouncements. In addition, when examining all the presidential declarations of these 12 years, we find that many more issues are dealt with in the summits than are included in the Veracruz drafts or the final official document. For that reason, the document can be understood as the Group's perception of its own performance, or, more particularly, as the priorities that the Mexican secretariat wanted to stress regarding the functioning of this *sui generis* arena for Latin American and Caribbean consultation and political concertation.

The Mexican document divides the pronouncements into politi-cal and economic themes and stresses that more were made about the former than about the latter. The document enumerates 13 political issues, among which it highlights the dialogue with other regions and countries, defence of democracy and human rights, co-operation with peace and development in Central America, the search for internal solu-tions to the problems and conflicts affecting the region and its con-solidation as a peace zone, the fight against illegal drugs and strength-enning of multilateralism. It lists 7 economic themes: recognition of the World Trade Organisation's multilateral trade system, commitment to

regional integration, free and ordered development of financial markets, economic opening and modernisation, surmounting of poverty and social injustice, and promoting recognition of the Caribbean Sea as a special area for sustainable development and mutual co-operation on behalf of development in science, technology and culture.

In examining the declaration of the first 12 presidential summits, one also finds that the Group has been able to agree on positions toward the outside world better than within its own house and to react better to certain world policy issues than to internal problems of the region or its members. This is explained in part by the fact that all governments jealously defend the principle of non-intervention in their internal problems. Another explanation is that the large countries are not interested in dealing with their affairs there; they have instead used the Group as the arena for making felt their relative distance from the great powers, particularly the United States. Nonetheless, even hammering out positions toward the outside world, while easier, was very precarious up to that point. Internal debates had been developed on some central international affairs, but the preference was to leave room for individual reactions, which is what happened, for example, with NATO's intervention in Kosovo without Security Council support, imposing new rules of the international game. The Group similarly remained outside the conflicts or key themes that the region's own countries have had to deal with, such as the border dispute between Ecuador and Peru or the tensions between Colombia and the United States.

During the second Mexican secretariat in 1999, which we have posed as the end of the Group's third stage, Mexico not only kicked off the search for ways to deal with problems of functioning, but also encouraged intervention in new themes. These included natural disasters, conventional arms control and financial architecture, as observed in the analysis presented by Mexico's secretary of state regarding its term.¹⁹

The start of the fourth stage marks a triple success: progress in concertation regarding both the internal functioning and global issues as well as the reactivation of various entities of the Group. In analysing Chart 4, we could say that not only was the presidential summit that Colombia hosted the best attended (15 heads of state), but the foreign ministers met five times and the national co-ordinators nine times. The troika participated in nearly all extra-regional meetings; the ambassadors of Group members accredited in the host country were invited to a meeting and the three *ad hoc* groups that had already been acting on

global issues with regional implications (conventional arms, drugs and natural disasters) continued to function. In their summit, the Presidents created another group to review the Rio Group's own objectives and mechanisms, and in the foreign ministers' debate about humanitarian intervention, there was talk of getting a group functioning on that theme.²⁰ Colombia took this last theme to the Group's internal debate, as it was the order of the day internationally, together with the issue of human security that Canada proposed in the OAS and as a focal point for the third Summit of the Americas in April 2001.

In 2000 the secretariat spoke of vigilance measures for the defence of democracy and issued six pronouncements: four on coup attempts or threats to democracy in Ecuador, Paraguay and Peru, and two on the Middle East crisis. The foreign ministers and Presidents issued two on the peace process in Colombia in addition to the presidential summit declaration and three others on democracy, international trade and the oil market. In the United Nations, the secretariat presented the Rio Group's position on various issues to the general assembly and to commissions on 43 occasions. Co-operation in the face of natural disasters and emergency situations, small arms, trade and development, foreign debt and peace operations were some of these issues. In the Summit of the Millennium, Colombia's President officially presented the Group's main areas of consensus regarding the themes that the UN secretariat had proposed for debate.

The Group acted in concert in the narcotics commission in Vienna and in the framework of the Inter-American Commission against Drug Abuse (CICAD), and supported getting the multilateral evaluation mechanism underway.²¹ The Colombian missions in the United Nations held various activities: the one in New York organised a meeting of experts on the theme of development financing and the one in Geneva expedited a declaration on natural disasters.

**Stages, processes and challenges of informal
diplomacy: Fifteen years of the Rio Group**

Chart 4: Rio Group calendar of events held during the Colombian
secretariat pro tempore

21 January 2000	Passage of the Secretariat from Mexico to Colombia	Cartagena
7-8 February	I meeting of national co-ordinators	Santa Marta
23 -25 February	Meetings of: - IX Rio Group with European Union - II national co-ordinators - I foreign relations ministers - I follow-up committee for the summit with Europe	Vilarmoura (Portugal)
1-2 March	I ad hoc group meeting on conventional arms limitations and control	Mexico
10 March	I ad hoc group meeting on drugs in the narcotics commission sessions	Vienna
7 April	III meeting of national co-ordinators in the GRIC session	Canada
1 May	II meeting of the ad hoc group on drugs in the CICAD session	Washington
3 May	Meeting of the ad hoc group on drugs with the Russian Federation in the CICAD session	Washington
Mayo 4 y 5	II meeting of foreign relations ministers - IV meeting of national co-ordinators	Bogota
15-16 June	XIV summit of heads of state and government - III meeting of foreign relations ministers - V meeting of national co-ordinators	Cartagena
22 June	Intervention on "Regional co-operation for responding to natural disasters in the Americas"	New York
20 July	Intervention on "International co-operation for responding to emergency situations" in the ECOSOC session	New York
21 July	Meeting of natural disaster experts in ECOSOC	New York
2-3 August	Participation by the troika in the X anniversary of the Rio Group-Popular Republic of China political dialogue	Beijing
23 August	Political consultations Rio Group - Russian Federation	Bogota
6 September	United Nations Summit of the Millennium	New York

11-15 Sept.	Meetings in the United Nations General Assembly of - IV of foreign relations ministers - VI of national co-ordinators - Foreign ministers of Rio Group and ASEAN - Foreign ministers of Rio Group and Canada - Foreign ministers of Rio Group and Federation of Russia - Foreign ministers of Rio Group and Japan - Foreign ministers of Rio Group and Popular Republic of China - Foreign ministers of Rio Group and the European Union - Rio Group and Gulf Co-operation Council	New York
1 October	VII meeting of national co-ordinators in the GRIC	Washington
10 October	Intervention in the ISDR Inter-agency Group session	Geneva
9-10 November	Regional consultation on financing for development with the support of ECLAC	Bogotá
15 November	Meeting of experts on development financing	New York
17 November	V meeting of foreign relations ministers on "Humanitarian Intervention" and Its Implications for Latin America in the X Ibero-American Summit - VIII meeting of national co-ordinators	Panama
27 November	IX meeting of national co-ordinators in the GRIC	Washington
4 December	Seminar on economic and monetary relations between the Rio Group countries and the European Union	Brussels
6 December	Political consultations between Rio Group and Republic of Korea	Bogotá
7 December	Seminar on shared responsibility for the world drug problem	Brussels
13 December	Seminar on the EU perception of the WTO and perspectives of the new world round of negotiations	Brussels
6 February 2001	Passing of secretariat <i>pro tempore</i> to Chile	Santiago

Source: Secretariat *pro tempore* of Colombia, *Grupo de Río: agenda para comenzar el siglo XXI*, Bogotá, pp. 110-111.

In launching this fourth stage, there was great both internally and in multilateral organisations and a kind of public diplomacy. Nonetheless, though consensus was attained to introduce changes that would overcome many of the deficiencies in the Group's functioning, these changes have barely got underway. Other problems also still remain, about which no discussion has taken place; only tangential allusions with no practical consequences. Thus, rhetoric with no selection or hierarchy of themes still predominates, for example the declaration from the Cartagena summit mentions 36 issues and that of the IX institutionalised meeting with the European Union 28. An additional inconsistency is that all of the Group's actions occur within the inter-state arena

despite references in some declarations or meetings—especially with the European Union or Canada—to the fact that today's world is not only inter-governmental but other forces and actors are relevant in international relations. When it happens to open up at all to academic sectors, it quickly closes again in the face of independent positions, not to mention critical ones. The same happens with sovereignty themes, since it risks no debate on the concepts that govern relations among states despite mentioning that these are changing; nor is it opening the way to real supra-national entities.²²

For all that, the Rio Group can demonstrate various regional achievements over these 15 years. It has stimulated learning from consultations and political concertation, a very recent experience in the region that the Group in fact inaugurated. It has made its members' acknowledge the increase in mutual interdependence and declare that the grouping of interests and common projection abroad could have strategic value for them. If it has not given all the importance that the integration theme merits, it has spoken of it beyond the economic camp and has defended multilateralism in the face of unilaterally applied measures such as de-certification or extra-territorial laws such as Helms-Burton. It has helped its members situate themselves vis-à-vis some international actors and certain themes on the global agenda.

The Rio Group as external spokesperson and interlocutor

The Rio Group's main roles are to harmonise its members' positions with respect to third parties and act as their interlocutor in the name of the region. It has done this especially with the European Union (EU), with which, through the 1990 declaration of Rome, it began a bi-regional dialogue that was institutionalised in 1992. It has also done it in the United Nations setting with Russia, China, Korea, Japan and Canada. In addition, the Rio Group has played a certain role with the United States. Notwithstanding these contacts, the increasingly reactive and less pro-active tone that the Group was adopting undermined its leadership as interlocutor and reduced the credibility of its proposals. Furthermore, its ambiguous and cautious presentation of such proposals to different counterparts began to affect the vigour of its positions. The lack of a reference point for projecting its ideas led it to accumulate assertions while weakening its negotiation strategy with different counterparts.

Bi-regional relations with the EU, which began as support to the search for a negotiated solution in Central America and thus had a

political veneer, have slowly but surely shifted to economic affairs, although without abandoning their political vocation. Ever since the seventh institutionalised ministerial meeting between the EU and the Group, held on 7-8 April 1997 in the Low Countries, contractual ties have been created with Latin American sub-regions and countries. In effect, following the progress made in constructing a network of relations and entities for ongoing political dialogue in previous years, the first steps were taken to apply economic agreements and political dialogue with Mercosur, the Andean Community and Chile during 1997.

On 8 December of that year, an agreement of economic association, political co-ordination and co-operation was signed between the EU and Mexico, which ushered in a period of strengthening bilateral trade relations. In the summit of the 15 from the EU with Latin America and the Caribbean, held in Rio in 1999, Mexico tried to consolidate this relationship while Mercosur and Chile tried to move in that same direction. For its part, the Andean Community got a meeting with the EU Commission in an effort to prevent the region's interests and representation from being absorbed just by those dynamics.

As the Institute of European-Latin American Relations (IRELA)²³ noted, these changes in the nature of the bi-regional relationship have evolved ties between Europe and Latin America and the Caribbean that depend closely on the dynamic of the integration processes underway in the two regions and on the development of their links with other countries and regions. They have also caused the links between the private sectors to take on greater importance in the bi-regional relations and to increase their weight in the transatlantic ties. As IRELA states, this reflects global trends in the business world, the internationalisation of businesses and complete industries, the acceleration of the technological process, the existence of an increasingly greater service sector, regional economic integration and freedom of capital movement.

Although trade and investments have monopolised attention in this evolution and in the perspectives established by the bilateral dynamics, the political dimension is still present. As all bi-regional dialogue entities have underscored on numerous occasions, the values of and respect for human rights, institutional democracy, the rule of law and political pluralism are the very underpinnings of the co-operation between Europe on the one hand and Latin America and the Caribbean on the other. They are also the basic requisites for developing bi-regional economic and political relations.

It is clear that other issues also remain, such as that of sustainable development, which has major influence on all kinds of contacts between the two regions, from political dialogue and co-operation to trade. As IRELA stresses, neither Europe nor Latin America can have any interest in seeing their bi-regional relations weakened. Both regions must respond to the challenges of a rapidly changing international system and to do so must increase their own competitiveness and influence. The developments within and between the countries and between their regions will thus depend on how rooted the conviction has become that these common interests are shared. It would seem that this is precisely what is diluting the EU relationship with the region as a whole, since it is concentrating its agreements on the largest sub-regions or with certain Latin American countries.

Relations with Russia have been more off and on and their objectives have centred on the search for multilateralism and alliances in spheres such as the United Nations. According to its foreign minister²⁴ in the meeting with the Rio Group in 1999, Russia understands this inter-state political co-operation as close and multifaceted, and asks that it be reflected in the international arena as the concertation that it is. This is particularly important in preparing and adopting the concept of the world and its current relations, as well as accumulating the potential for responding to the challenges, risks and threats on the threshold of the 21st century.

For its part, Asia views the Rio Group as a thermometer of Latin American foreign policy. But Latin America and the Caribbean should not think of their exchanges with Asia as a copy of the relations they have established with the European Union. Asia's cohesion and way of operating has little in common with the European Union, and some Asians have no interest in a group relationship with Latin America. The Latin America-East Asia Forum's experience is a good antecedent and Chile's interests in these relations help bring them closer together.

With respect to the United States, the Rio Group has acted as an arena for its members to reach agreement on positions and as the region's representative in the preparatory negotiations for the Summits of the Americas. It is also the regional arena for consultation on and discussion of themes on the "negative agenda" pending with the country to the north, as is the case of drugs, which, as mentioned, has sparked the most pronouncements. Notwithstanding these antecedents, Washington does not fully recognise the Group and its occasional gestures to-

ward it are only to avoid Grulac, of which Cuba forms a part. In those cases, it even highlights its own positions, as happened with the State Department's *non papers*.

In the fourth stage, new events such as the European Union's bi-regional meeting with Latin America and the Caribbean put pressure on extra-regional relations, which made it urgent to specify their scope and motive. In 2000, in addition to the functioning of the committee to follow up on the bi-regional summit's conclusions, the concertation process was expanded to hammer out the terms of the relationships with other countries and regions. As can be seen in Chart 4, the conclusion was that the secretariat would still operate as a space for consultation and concertation in the Review and Implementation Group of the Americas (GRIC), in which several meetings co-ordinated by the Colombian mission to the OAS were held.

The Rio Group held thirteen additional meetings with other countries or regions in 2000: one with Canada; three with Russia; two with China; one each with the Association of Southeast Asian nations (ASEAN), Japan and Korea, three with the European Union and one with the Gulf Co-operation Council. The focal points of these meetings were the following: the drug issue with Russia and the European Union, the issue of reforming the United Nations with Russia, China, Japan and the EU, and the financial and WTO problem with the EU, Japan and the ASEAN. In addition, the Colombian mission in Brussels held numerous meetings with the EU to co-ordinate the agenda and seminars on shared responsibility for the world drug problem, economic and monetary relations, European perception of the WTO and perspectives for a new round of negotiations.

In sum, despite these difficulties, the Rio Group has achieved some minimal consensus for dialogue with third parties in its 15 years. It has articulated an informal regional diplomacy that at moments has offered more advantages than the Pan-American institutions. Relations with Asia should be strengthened with the summit of foreign ministers of the two regions in 2001. In addition, however, the Group should dialogue with entities such as the Organisation of Islamic Republics and the Organisation of African Unity in an effort to further agreements to defend multilateralism as an arena for analysing and defining the common handling of planetary problems and as a brake on the great powers' unilateral actions.

3. THE CHALLENGE FOR CHILE

It falls to Chile in 2001 and to the countries that will exercise the secretariat *pro tem* in the coming years to concentrate on developing concrete actions within the Río Group and toward the outside to consolidate this new stage as one of changes and adjustments to its logic and its role.

Looking inward, the Group should address the above-mentioned problems of its functioning with support from the working groups and the troika. This implies first reviewing the procedures for adopting decisions and bringing the sense of consensus up to date. This internal work also requires identifying the emerging trends in the region's foreign policy, sub-regional interests and those of the Group's most important countries, taking them into account when defining the focal points of action or making a pronouncement, and deciding on the most suitable adjustment to the agenda. The Group also needs to avoid thematic dispersion and declaratory rhetoric that does not prioritise its themes. It must instead concentrate on a few focal points of action to give primacy to areas of strong consensus around which to prepare the Group's documents, its internal meetings of national co-ordinators, foreign ministers and Presidents and its parallel sessions in the UN, and co-ordinate positions in different multilateral bodies and public pronouncements.

One of the region's most disquieting problems is unquestionably the progressive internationalisation of both Colombia's conflicts and the search for solutions. That is why it is important for the Río Group to stimulate unification of the region around the idea that the solution is neither the Group's isolation nor outside intervention. It is rather the moment for it to recover its antecedents and do as Contadora and its Support Group did in Central America's crisis. In other words, it must defend and support the right of Colombians themselves to seek negotiated solutions, foster a rapprochement between the parties in conflict, and determine what kind of international presence is required in the search for peace, at what moment and under what conditions.

Looking outward, the respective secretariat must make an effort to improve the presentation and dissemination of the results of the Group's meetings. It must also assure the region's presence in world discussions through two methods: timely and streamlined pronouncements regarding important current events and the concertation and dissemination of positions in regional and international forums (UN assembly, WTO meetings, follow-up to the action plans agreed to in

the world summits, UNCTAD sessions, ministerial sessions of the Non-Aligned, summit of the South, etc.). It must also maintain and strengthen the dialogue with the different regions and give it a less declarative content so it can have some effect in multilateral arenas.

Exercising this task of stimulating regional dialogue and political concertation constitutes a foreign policy instrument that offers opportunities but also entails risks. It is an opportunity to raise the precarious level of knowledge and debate on a given theme and in general on international issues, as well as to develop a foreign policy backed by public opinion. Hence the importance of assuring that the development of the term in the secretariat not be reduced to the routine labour of directly involved officials but also involve broad regional sectors. If not, the Group runs the risk of running out of steam instead of strengthening itself in concrete terms.

NOTES

1. Definition contained in Juan Gabriel Tokatlán, "La Concertación política latinoamericana: ¿una crisis inevitable?" in Jorge Reinel Pulecio and Andrés Franco (editors), *Sociedad civil e integración en las Américas. Una mirada al Mercosur*, Bogotá, Universidad Javeriana-Fescol, March 1997, pp. 209-221.
2. I base myself on and expand the periodisation I prepared in Socorro Ramírez, "Grupo de Río: trece años de diálogo político" in *Síntesis. Revista de Ciencias Sociales Iberoamericanas*, Madrid, Asociación de Investigación y Especialización sobre Temas Iberoamericanos (AIETI), no. 31-32, Spring 2000.
3. Allan Wagner, "El Grupo de Río diez años después: percepciones e interacciones del contexto internacional" in Raúl Barrios (editor), *El Grupo de Río: un diálogo vigente*, Bolivia, Unidad de Análisis de Política Exterior-Plural editores, 1996, pp. 34-48.
4. Allan Wagner, *ibid.*
5. Press conference during the presidential summit of the Río Group, Mexico, 29 May 1999.

6. Official Document of Veracruz, 19 March 1999.
7. "Discurso de la secretaría de relaciones exteriores de México," in Secretaría pro tempore de Colombia, *Grupo de Río: agenda para comenzar el siglo XXI*, Bogotá, 2001, p. 106.
8. Press conference, Op. Cit.
9. Press conference, Op. Cit.
10. Return to the Group's origins as a necessity, repeated the Colombian President and foreign minister in their interventions when they exercised the secretariat during 2000, Secretaría pro tempore de Colombia, Op. Cit., pp. 101, 102, 193.
11. The recent discussion on this issue held in the Non-Aligned can be found in Socorro Ramírez, *¿Los No Alineados vacíos del Sur? A propósito de la presidencia de Colombia del Movimiento*, Bogotá, IEPRI-Tercer Mundo Editores, 2000.
12. Secretaría pro tempore de Colombia, Op. Cit., pp. 103, 128.
13. Secretaría pro tempore de Colombia, Op. Cit., p. 34.
14. The debate is contained in Raúl Barrios, Op. Cit.
15. Juan Gabriel Tokatlán, "Colombia y el Grupo de Río," a document he prepared as adviser to the Colombian foreign ministry, March 1991; later published as "El Grupo de Río y la concertación: ¿una década perdida?" in Raúl Barrios Op. Cit. pp. 71-78 and as "La Concertación política latinoamericana..", Op. Cit.
16. Alejandro Deustua, "El Grupo de Río y la integración regional," in Raúl Barrios Op. Cit. pp., 127-151.
17. Socorro Ramírez "Los dilemas de la integración latinoamericana en los noventa" in Hugo Fazio and William Ramírez (editors), *Diez años después del muro. Visiones desde Europa y América Latina*, pp. 158-174.
18. Principales temas del Grupo de Río: su evolución, mimeo, 1999.
19. "Discurso de la secretaría de relaciones exteriores de México," in Secretaría pro tempore de Colombia, Op. Cit., pp. 103-108; two volumes of reports and Mexican electronic page.
20. Secretaría pro tempore de Colombia, p. 64.

21. Resolution 1/99 of CICAD, Secretaría *pro tempore* de Colombia, p. 115.
22. Secretaría *pro tempore* de Colombia, pp. 129-130.
23. "La Unión Europea y el Grupo de Río: la agenda birregional", document prepared for the VIII institutionalised ministerial meeting between the European Union and the Río Group, IRELA-Panamá, 11-12 February 1998.
24. Igor Ivanov, foreign minister of the Federation of Russia, "Concepto del mundo en el siglo XXI," document presented during the meeting of the *troika* of foreign relations ministers of the Río Group and the minister of foreign relations of the Federation of Russia in the framework of the 54th Session of the United Nations General Assembly, New York, 23 September 1999.

BIBLIOGRAPHIC REFERENCES

- Barrios, Raúl (ed.), *El Grupo de Río: un diálogo vigente*, Bolivia, Unidad de Análisis de Política Exterior - Plural editoriales, 1996.
- Ivanov, Igor, foreign minister of the Federation of Russia, "Concepto del mundo en el siglo XXI", a document presented during the meeting of the *troika* of Río Group foreign ministers and the foreign relations minister of the Federation of Russia in the framework of the 54th session of the United Nations General Assembly, New York, 23 September 1999.
- "La Unión Europea y el Grupo de Río: la agenda birregional", a document prepared for the VIII institutionalised ministerial meeting between the European Union and the Río Group, IRELA, Panamá, 11-12 February 1998.
- Ramírez, Socorro, "Los dilemas de la integración latinoamericana en los noventa," in Hugo Fazio and William Ramírez (eds.), *Diez años después del muro. Visiones desde Europa y América Latina*, pp. 158-174.
- Ramírez, Socorro, *¿Los No Alineados voceros del Sur? A propósito de la presidencia de Colombia del Movimiento*, Bogotá, IEPRI-Tercer Mundo Editoriales, 2000.

Ramírez, Socorro, "Grupo de Río: trece años de diálogo político," in *Síntesis. Revista de Ciencias Sociales Iberoamericanas*, Madrid, Asociación de Investigación y Especialización sobre Temas Iberoamericanos (AIETI), no. 31-32, Spring 2000.

Secretaría pro tempore de Colombia, *Grupo de Río; agenda para comenzar el siglo XXI*, Bogotá, 2001.

Tokatlán, Juan Gabriel, "La Concertación política latinoamericana: ¿una crisis inevitable?" in Jorge Reinel Pulecio and Andrés Franco (eds.), *Sociedad civil e integración en las Américas. Una mirada al Mercosur*, Bogotá, Universidad Javeriana-Fescol, March 1997, pp. 209-221.

ACRONYMS

Association of Research and Specialisation on Ibero-American Themes (AIETI)

Association of Southeast Asian Nations (ASEAN)

Economic and Social Council (ECOSOC)

European Union (EU)

Free Trade Area of the Americas (FTAA)

Institute of European Latin American Relations (IRELA)

Inter-American Commission against Drug Abuse (CICAD)

Latin American and Caribbean Group (GRULAC) in the United Nations

Latin American - East Asia Forum (FALAE)

Organisation of American States (OAS)

Review and Implementation Group of the Summit of the Americas (GRIC)

United Nations (UN)

World Trade Organisation (WTO)



The Re-launching of South American Integration and Sustainable Development:

Some Implications for Central America
and the Caribbean

Eduardo Gudynas

The South American presidential summit called by Brazil's head of state, Fernando Henrique Cardoso was a unique event, both by being the first meeting of the region's heads of state and by promoting an economic linkage plan. Held on August 31-September 1 in Brasilia and attended by the continent's 12 Presidents, the meeting triggered major interest in themes such as the reactions to Plan Colombia. This shoved other issues to the back burner, although the gathering generated a new setting that poses very diverse challenges.

Ambivalent reactions greeted the idea announced by the Presidents of strong South American integration. On the one side, it recalls the dreams of unity that various civic movements and distinguished intellectuals and politicians of the continent have proclaimed at different

moments and that still spark strong support today. But on the other, virtually none of the promoters of these ideas had in mind that such a road implied intensifying trade tainted by neoliberalism. All of us had ambitions of seeing a more united continent, able to generate its own strategies, but as a means for achieving environmentally and socially just development. It is thus indispensable to reflect on the new setting that this Brasilia Summit implies. As a contribution to that analysis, some brief reflections from the perspective of sustainable development are presented below, including a review of the meeting's implications for civic organisations.

THE SOUTH AMERICAN FEDERAL DREAM

Many references were made to South American union and federalism in the meeting of South American Presidents. Brazil's President Cardoso spoke clearly about his "dream of creating the United States of South America," a phrase that all agreed was intentional, confirming that its aims go beyond the economy to the political arena.¹ Such statements projected an ambitious message, and although that integration is barely getting underway, it already enjoys various acronyms (AMERCOSUR, ALCSA, which in English is South American Free Trade Area, and even SAFTA, its English acronym, to trigger the image of the South's NAFTA). Brazil had already presented this idea in ALADI in 1994, but it did not receive much of an echo. It is now being reintroduced far more forcefully.

Despite all the current enthusiasm, the concrete commitments that have emerged from the meeting are more modest. The short-term goals are contained in a MERCOSUR-CAN trade liberalisation by January 2002. These negotiations will permit progress "toward the shared goal of forming an expanded commercial-economic space in South America," joined by Chile, Guyana and Surinam, "based on progressive liberalisation of the exchange of merchandise and services, facilitation of investments and creation of the infrastructure needed to achieve this objective."

Nonetheless, it cannot go unmentioned that having held this summit, the first of its type, is in itself an important signal. No President failed to attend personally even though all were grappling with domestic problems, from Cardoso's low public support to protests against Noboa for dollarising the Ecuadorian economy and from an Argentine legisla-

tive crisis that was battering Rúa to the beginning of Fujimori's debacle. This offers a clear idea of the importance being given to regional co-ordinations.

Brazil's President reminded his audience that "it is within our reach to create an integrated economic space" in the near future and "thus reinforce South America as a key element in the gradual configuring of hemispheric integration and increase the value of our links with the international economy."² He added that "South America's vocation is to be an integrated economic space, an expanded market for reducing or eliminating trade obstacles and improving the transport and communications connections" that will help strengthen insertion "in the diverse capital, market and technology currents that are designing the panorama of contemporary international political economy."³

President Cardoso argued that two major steps could be taken in the near future: "The first is the convergence, in an integration perspective, of our region's two great trade groupings: MERCOSUR and the Andean Community, with Guyana and Surinam moving closer." Brazil's President added that the link between CAN and MERCOSUR will be "South American's dorsal fin as an expanded economic space" and thus "must be seen as a priority political objective." The second step refers to "progress in identifying and implementing focal points of development and key physical integration projects."⁴

LATIN AMERICA'S FRAGMENTATION

This summit also meant another blow to the concept of Latin America understood as a region that covers South and Central America, Mexico and a good part of the Caribbean. This political space is being slowly dismembered. Mexico's entry into NAFTA was an important change. Now South America seems to be going its own route and this poses new challenges to Central America and the Caribbean, whose nations run a greater risk of being isolated.

There would appear to be agreement that embarking on a strategy in which each Central American and Caribbean country negotiates separately is the worst possible option. One way to rectify that lonely position is to intensify the political integration among them and generate joint proposals in negotiations, whether with NAFTA, the neighbours to the south or within the Free Trade Area of the Americas (FTAA). Regional integration thus becomes necessary not only for the potential

economic benefits of intra-regional trade, but also as a tool of political co-ordination.

In spite of this, evaluations of the course of Central American integration are uneven. For example, Mazzetti (1998) states on the one side that "integration among the Central American countries has been slow but relatively successful." Alvaro de la Ossa claims on the other that "genuine integration" died with the agreements from the presidential summits initiated in 1990, adding that the "pompous and complicated institutional structures of the so-called Central American Integration System (SICA) have failed to show positive results, as has the Central American Parliament."

Evidence exists that many of the current difficulties are due not only to trade problems, but also to express political and cultural differences. In this regard, de la Ossa warns of the "new nationalism," where national behaviour patterns and not regional co-ordinations are emphasised, and where there is a tendency in some cases to stress explicit differences regarding neighbouring countries (such as the clear case of Costa Rica with respect to Nicaragua). This leads to the coexistence of unilateral negotiations by each country with other countries or blocs (for example, trade agreements with the European Union).

The impact of the Brasilia Summit on the Caribbean case, although similar, poses other particularities, especially due to advances in CARICOM. In addition, Surinam and Guyana are invited to join this initiative. These nations obviously cannot refuse the invitation, particularly because they share long borders with Brazil (as well as buffering Venezuela's border dispute with Guyana). It remains to be seen how the reaction within CARICOM to this situation will play itself out.

This new setting poses enormous challenges for the civic organisations of Central America and the Caribbean. Not only will they have to reclaim spaces for participation, they will also have to think how to intensify integration and how to react to this South American initiative.

THE FTAA STAGE AND THE WORLD

The South American summit generated strong debate over its relations with the proposed FTAA. Some U.S. analysts think that greater South American co-ordination seeks to counteract the weight of the United States in the FTAA negotiations and with respect to NAFTA.³ The U.S.

negotiators believe that Brazil is dragging its feet and hindering the FTAA process, while criticising the remaining protectionist measures and subsidies in the United States. Some of this is surely true, since the Brasilia Communiqué indicates that there is an effort to "reinforce" positions with respect to the FTAA. The Presidents recall their commitment to the "progressive construction" of FTAA by 2005, but warn that it must be on an "equitable and balanced basis that ensures effective access to markets for exports" from the South.

The same objective is applied to negotiations with the European Union and in the World Trade Organisation (WTO). Brazil's President explicitly laid out the need to join forces to "fight against the protectionist barriers that restrict our products' access to the markets of the developed countries. We have a common interest in a stable and fair international financial architecture that favours productive investment and avoids or minimises the occurrence of crises." Cardoso added very significantly that "we, from South America" have no reason to accept the asymmetries that distort a globalised economy."⁶

Counterweights to the United States, as well as greater negotiating weight in the WTO could favour the Central American and Caribbean countries. They could expand the gamut of options and offer examples of integration conceptions that, although emphasising the commercial aspect, also seek other options for political discussion. Due to its trade reductionism, the FTAA program virtually annuls the possibility of generating social and environmental strategies from the sustainability point of view, but the Central American and Caribbean organisations should carefully examine the programme proposed in Brasilia to see if it really opens doors to an alternative strategy.

This is necessary in that many of the criticisms of the FTAA coming from different corners of South America are in reality based on an effort to buy time and space for their own trade expansions. The clearest case is Brazil, where economists such as Helio Jaguaribe claim that the FTAA would end up with foreign companies "occupying" the Brazilian market, in which "local industries would disappear and we would return to a commodity export model such as prior to the thirties." The alternative for this economist is to increase intra-regional trade in South America, where Brazil still has space for growth, assuming that it can shake off under-development in the year 2020, and continental viability depends on expanding the MERCOSUR.⁷ Nonetheless, while a strategy of this sort could be commercially positive for Brazil, one must

wonder what the advantages are for the other countries, as they would in many cases have to contend with the Brazilians instead of fighting off the invasion of U.S. manufacturers.

With this problem in mind, it is no minor accomplishment to attain more negotiating room in the FTAA. This is particularly true for Central America and the Caribbean where, unlike the Southern Cone, the United States is the main trading partner.

DECLINE OF MEXICO, EMERGENCE OF BRAZIL

The summit also represents one more act in both Mexico's dramatic decline and the regional strengthening of Brazil. Mexico's leadership in the continent is lagging behind, and it is slowly ceasing to be one of the leading voices of the countries of the South. The reforms introduced by the last administrations, the free trade agreement with its neighbours to the north and other factors have extinguished its regional leadership. Meanwhile, Brazil is slowly appearing as the other face of that leadership, a process that has speeded up with Cardoso's mandates and been unequivocally supported by his foreign minister, Luiz Felipe Lampreia, who has not hesitated to state that "Brazil has the size it has and does not pretend otherwise."¹⁸

Although many countries (particularly Argentina and Uruguay within MERCOSUR) criticise what they refer to as Brazil's impositions, the facts suggest that its regional leadership and representational role in other spheres is accepted. Outside of the region, even the United States has recognised this new leadership. That country's ambassador declared that Brazil is emerging as "a partner and a rival in Latin America, establishing its own course in economic and political affairs, emerging on the world stage in a way it has never done before."¹⁹

The implications of this new balance are important in Central America and the Caribbean. Insofar as Brazil's leadership requires keeping Mexico out of the picture, at least for the moment, it is insinuated that Brazil's initiative will do without Central America and the Caribbean, implicitly taking for granted Mexico's priority in these areas. Once again the themes for civic reflection are very important. We should ask ourselves what influence Brazil's new role in the region can have, especially considering that the Cardoso government's own development strategies are conservative and liberal, maintaining enormous social inequalities and serious environmental impact. On the other side, Mexico's

weakness could insinuate a greater ability of the Central American and Caribbean states to negotiate with the new Fox government.

THE MAIN AGREEMENTS

It is useful to go back over some of the main results in the "Brasilia Communiqué." Its 62 points refer to democracy, trade, integration infrastructure, drug trafficking and information, knowledge and technology (the complete text is available on the Integración y Ecología en América Latina [Integration and Ecology in Latin America] site on www.ambiental.net/integracion). In addition, a "Plan of Action for the Integration of Regional Infrastructure in South America" drawn up by the Inter-American Development Bank (IDB) was approved.

Both the Presidents' declarations and the communiqué state that the meeting's main result is the re-launching of integration, but this time at the level of South America, seeking to consolidate continental identity. They add that its cohesion constitutes "an essential element for determining its favourable insertion into the world economy."

Participation in this process remained explicitly conditioned to the rule of law and full respect for a democratic system (point 23). This point, which drew a lot of attention, indicates that the "full and effective functioning of democratic institutions thus represents an essential condition for strengthening" integration that must be enthusiastically welcomed. They reiterated commitments to human rights and proposed to stimulate the "effective, ethical and responsible [participation] of the citizens and their organisations in democracy" and to "promote the participation of the civic organisations and their contribution in the debate on the themes of public interest" (point 21). They also included points related to poverty, equity and quality of life. The communiqué further included a complete section on a very touchy theme in the region: the fight against illicit drugs and related crimes (contraband, arms trafficking and terrorism), which the press commented on abundantly.

Surprisingly, the Brasilia declaration includes a whole section dedicated to information, science and technology. The linkage between these elements and development is acknowledged, conceiving of them as "the basis for the production of national wealth on all planes" (point 54). This section also stresses the importance of education and the role of the new information networks and the co-operative research programmes among various countries (points 56 to 59).

The Presidents gave special attention to the infrastructure issue, considering physical (e.g. highways), energy and telecommunications linkages. It was established that borders "must stop being an element of isolation and separation" to serve as a union in the circulation of goods and people," which requires a regional policy that goes beyond that of national strategies (points 36 and 37). The most noteworthy point is that the Presidents recognise that they lack the resources to make progress down this road alone, and thus view it as an effort that must be shared with the private sector and international financial institutions under "innovative formulas," emphasising the IDB and inter-governmental investment funds. In that regard, there was support for the IDB's proposed Plan of Action on infrastructure integration.

Trade issues constituted the centrepiece of the meeting. The Presidents argued for greater equilibrium in international trade, reminding the developed countries that the South American states "adopted courageous trade opening programmes in the nineties," while the barriers, production supports and protectionist measures persisted in the North (point 15). The declaration reaffirmed the commitment to the WTO's multilateral trade system, where a new round of negotiations should attain clear commitments "on access to and liberalisation of the agricultural markets, as well as elimination of the distortions in those markets and the subsidies in that field." The communiqué backed the regional integration processes within Latin America, particularly MERCOSUR and the Andean Community of Nations, supporting the negotiations between those two blocs, to which Chile, Surinam and Guyana should be added.

DEMOCRACY AND CIVIC PARTICIPATION

Some of the summit's results seem to be forward steps while others are worrying back-pedalling. For example, the clause on democratic conditions should be welcomed by all, but immediately afterward doubts appear about how the points on civic participation, electoral processes or press freedom included in that section will be complied with, given the many deficits in a number of countries.

The same problems are repeated with civic participation. In this regard, the Brasilia Communiqué establishes a business and worker participation mechanism, under a South American consultative forum between high-level officials and civic representatives," the objective of

which is to identify joint actions by the region's countries in the field of trade and investments. To judge by past experience, there is no reason to expect effective steps toward this goal, since the MERCOSUR countries in particular have fought against including social, labour and environmental themes in the FTAA.

This announcement repeats a traditional vision of civil society that considers business people and unions as the key actors, with other stakeholders such as environmentalists, human rights groups, peasant associations and agricultural unions, feminist organisations and even religious movements on an uneasy footing. Furthermore, the whole process is thought of as one based on the Presidents and executive branches. There is no effective participation for civic organisations, and not even for national parliaments. What's more, their presence in many cases is seen as an obstacle to the negotiations and participation remains bogged down in mere consultation. This method may thus offer some advantages (such as access to information, for example), but it is far from promoting a democratic framework for integration. In fact, this issue has been a persistent demand of regional integration in Central America and the Caribbean (see, for example, Jácome, 1998).

This democratic deficit is aggravated by the likelihood that the physical integration plans the Presidents are proposing will largely rest on private initiative and on institutions such as the IDB, where participation mechanisms may find themselves even more restricted. A recent study by CLAES on the IDB's operations with the private sector shows that their environmental participation and evaluation mechanisms have many limitations, while that whole line of action as formulated by the IDB is a long way from dealing with the goals of sustainable development.

TRADE LINKAGE AND DEVELOPMENT

The integration that came out of this meeting is essentially rooted in trade. The objectives are to liberalise trade and it is presupposed that political closeness will evolve out of that. Under this framework, the possibility of including social and environmental components oriented to sustainability is very remote. In fact, there are some references to social goals in the Brasilia Communiqué, but they are utterly generic, while the environmental issue is not touched on at all.

Paradoxically these issues appear with more energy in the Plan of Action promoted by the IDB. It has a section, for example, on putting

a value on the environmental and social dimension of the projects, indicating that what is needed is "to reinforce a pro-active approach in considering the environmental and social implications of the infrastructure projects." It adds that "environmental considerations must be initiated from the very conception of the works, approaching it as an opportunity to make integral use of the projects and enrich them, not only from the viewpoint of mitigating their undesirable impacts." We are thus dealing with a strange situation in that the IDB almost appears to be the social and environmental defender before the governments, while that bank unquestionably still has a long row to hoe before it approaches sustainability.

It would be wrong, however, to be confused into believing that this is an initiative in a vacuum, that there is no conception of regional development behind it. It is important to recall that the Presidents specifically indicated that South American integration should obey ECLAC's concept of "open regionalism." It is a worrisome statement since that idea, conceived in the mid-nineties, ignores sustainable development, relying almost exclusively on trade liberalisation, with no specific measures dealing with social and environmental themes. In addition, it in some ways contradicts the President's proposal to achieve greater autonomy for South America, in that open regionalism gambles on the continent's entry into globalisation.

In this way, a new stage for South American integration is being set that will need to adjust to some more recent reflections. Hatton's analysis (1997) of the insular Caribbean case could be presented as just one example of this. Among other points, this analysis concludes that it is necessary to reduce vulnerability and not become enslaved in the negotiations, attaining agreements that increase the relative power of negotiation by "seeking affinities with peers on the continent (Central America) and other countries of the region." One of the urgent themes appears here, in the sense of strengthening a social and political integration process within the region. Hatton also indicates that it is necessary to abandon a top-down relationship with the United States and foster horizontal nexuses with neighbours in the region, abandoning provincialism and moving to an "international, world-wide and hemispheric perspective" that breaks down cultural barriers.

But the Brasilia Summit demonstrates the uncertainties of this path, since the same development strategies that are at the base of social and environmental problems could be expressed within horizontal

nexus. In effect, some of the proposals by the South American governments, especially those encouraged by Itamaraty, are not essentially different from others originating in the Northern Hemisphere. This does not imply falling into the extreme of denying regional processes, or of speaking lightly of "provincialism," since much of the MERCOSUR process has resulted precisely from a stubborn provincial posture that the World Bank and various free trade theorists have been attacking for years. The basic issue lies in the fact that integration cannot be considered in isolation, without a conception of the development to which it refers. The same or even more attention must thus be paid to alternative development proposals in the programme of the civic organisations interested in regional integration.

An unquestionably important step is greater co-ordination and autonomy, but they do not gender socially and environmentally just development all by themselves. They are conditions for such goals, but require other measures in the economic and political fields and the deficits are repeated precisely in these components. This is why it must be remembered that despite the sympathy triggered by South America's desire to talk to the industrialised countries on an equal footing, this must not become an excuse to forget our social and environmental problems. This starts with the need to remember our commitment to all of Latin America and the Caribbean, leaving no country, no matter how small, out of these efforts. It continues with the warning that the path announced by this recent South American Summit, while offering possibilities of some autonomy in that it still relies on economic reductionism of a neoliberal stripe, also contains enormous obstacles to achieving the social and environmental goals of sustainable development.

NOTES

1. Folha de São Paulo, 7 September 2000.
2. Correio Brasiliense, 7 September 2000.
3. Valor Económico, 30 August 2000.
4. Valor Económico, 30 August 2000.

5. One example is the article in *The New York Times*, 2 September 2000.
6. *Valor Económico*, 30 August 2000.
7. *Brecha, Montevideo*, 22 October 1999.
8. *Valor Económico*, 4 September 2000.
9. *The New York Times*, 30 August 2000.

BIBLIOGRAPHIC REFERENCES

- Ceara Hatton, Miguel (1997). "El Caribe insular en la dinámica de la integración hemisférica" in *Pensamiento Propio*, no. 5, CRIES, pp. 67-84
- de la Ossa, Alvaro (1997). "Nota sobre las relaciones entre Centroamérica y la Unión Europea" in *Pensamiento Propio*, no. 5, CRIES, pp. 19-32.
- Jácome, Francine (1998). "A manera de balance preliminar," pp. 171-176, in *Sociedad civil e integración regional en el Gran Caribe* (F. Jácome and A. Serbin, co-ordinators). Nueva Sociedad, INVESP, CRIES, Caracas.
- Mazzei, Umberto (1998). "Qué puede esperar Centroamérica de las negociaciones hemisféricas" *Capítulos del SELA*, no. 53, 1998.



An Analysis of the Analysts: The Difficulties of Economic Research in Central America

(With emphasis on trade research)

Pablo Rodas-Martini¹

INTRODUCTION

Research centres² are severe commentators of the events in their countries. Neither government nor political parties, nor business associations, nor trade unions escape their judgements and conclusions. Research centres are, in this sense, strict examiners of the underdevelopment of our countries: ready to point out socio-economic failures and preach solutions from their computers. Can it be concluded, then, that Central America has an economic and social problem of the Third World and research centres of the First World? Are the research centres really so immune to the type of criticisms which they themselves make of others?

This paper critically evaluates research in Central America, with particular emphasis on those, which revolve around the new agenda of international trade. For the purpose, the following sequence is followed. Section 1 presents the features of economic research and makes a brief assessment of the principal research centres in the area. Section 2 comments on economic research related to the New World trade agenda. Section 3 projects the challenges of the future of economic research in relation to this new commercial agenda and makes suggestions for implementation. The paper concludes with some final considerations.

The ideas written below are derived from the author's personal experience as researcher, from interviews held in El Salvador, Guatemala and Honduras, an institution in Nicaragua and another in Costa Rica, and from the information obtained through the pages of the Internet of the research centres. Given the strong research being carried out in Costa Rica, the author does not pretend that this paper includes the work being done there, for he recognises that the information obtained in that country was fragmentary.

I. FEATURES OF ECONOMIC RESEARCH IN CENTRAL AMERICA

1. Economic researchers tend to want to encompass everything;¹ much subject matter, little profundity. Central America is far from having the degree of research speciality which is found in universities or research centres in other countries. It is usual in Central America for the researcher to delve, without distinction, into fiscal, monetary, privatisation or labour matters, among many others. Neither society nor the research centres yet conceive the need for specialised economists.² These economies of scope have their advantages, without any doubt, but in the long term they redund to an excess of superficial research. A few "large" entities (large in the sense that their centres have close to ten researchers)³ manage to assign their researchers to specific areas.
2. To this must be added the fact that researchers tend to be overwhelmed by the situation in the country. They continuously make statements to the press and radio and television. They become involved in continuous meetings with sectors of civilian society or give courses. In Central America, researchers do not just analyse the economic situation of their country, they

participate almost in the same magnitude as the politicians, business or social leaders. Much of this public labour carried out by researchers in Central America is due to the technical weakness of the social actors (e.g., political parties, business associations, trade unions). Researchers are thus consulted daily by reporters, to fill a social vacuum. This "social" involvement, of course, is not bad *per se*, it is rather positive. The disadvantage, however, that these non-research activities take up a great deal of the researchers' time, which undoubtedly affects the quality and depth of the research.

3. Economic research tends to be descriptive and discursive, with little use of statistical techniques (at the most, some tables or charts are included). This is perhaps one of the principal evidences of research underdevelopment in the area, for the type of economic analysis which is developed has no solid quantitative bases but draws its conclusions and recommendations from the ideological beliefs or prejudices of the centres and their researchers. Against this type of argumentation, readers simply believe or do not believe,⁶ in a sort of act of faith, rather than by conviction emanating from arguments and duly reinforced with empiric evidence. If at times they have recourse to statistical evidence, it is in a form that is so weak that it does not reinforce the solidity of the investigation by much.⁷ An example of this weakness is the absence of statisticians or econometricians in the research centres, except, of course, the quantitative management which some researchers might have.
At the level of society and in the centres themselves, there is no clear awareness of the additional added value which, for example, is contributed by the introduction of quantitative techniques, and this leads to researchers being little motivated to add this added value, for it involves an intense additional effort without resulting in benefits.
4. The centres tend, more and more, to fall into a sort of "politis" for their research: their analyses are derived from answers given to polls (or interviews). With the exception of macroeconomic subjects, they do not use "firm" data from censuses or economic surveys, which are the usual material for economic analysis in many countries, but from *ad hoc* surveys of samples of citizens. Surveys are made of everything: the economic situation, pov-

erty, inflation, violence, democracy. In most cases, the answers do not provide new findings but rather ratify the truths of common sense (although there are exceptions, of course).

Responsibility for the "pollitis" does not fall exclusively on the research centres: they simply try to find shortcuts to make up for the absence of "firm" data mentioned earlier. It would not be realistic to pretend that the centres should be primary producers of statistics, for that is not their primary function but rather that of the statistics institutes or central banks, among others.⁸

5. The centres tend not to have "serious" or more permanent bibliographical production: books and working papers (there are exceptions, of course).⁹ On the contrary, there is much publication of quasi-journalistic research (e.g. monthly, weekly or equivalent bulletins). This, which would be no more than press dissemination work in centres in other countries,¹⁰ becomes, in some cases, the central axis of the research in some centres in the area.
6. There is an atomisation of research centres, which affects the quality of research in the area. It is not that there are too many research centres in the area (in fact, there is none as such in Honduras), but rather that the few that do exist tend to be so small that they are rather germs of centres rather than centres themselves. The usual thing is for the economic departments of the centres to have less than five persons (in some extreme cases, two or even one), and it is almost exception if they have ten.¹¹ Each centres is forced to incur its own administrative costs (e.g. administration area, preparation of work plans, rent of premises, press unit, documentation mini-centres), which leads to economies of scale not being developed.

This atomisation not only leads to greater average costs for research, but it causes additional distortions. The centres, for example, tend to suffer serious upsets when one of their principal researchers leaves (often towards government) or when they go through continuous internal reorganizations to try to find a more adequate functional structure.

To this must be added the fact that the absence of regional integration as refers to research (that is, the non-existence of a true regional research centre)¹² only magnifies this domestic

atomisation when it is replicated at the level of each country. The logical step would be for the centres to merge, especially when there is ideological or product similarity (even at Central American level), but of course this is not on the agenda of any institution, as each is managed like a small feud.

7. The non-existence of economies of scale also affects the potential for research in Central America. Among other things, it leads to a "dispute" for funds from international co-operation for research and makes impossible solid "alliances" with foreign research centres (what exists are occasional or fragile links), making a successful insertion of the centres into the international research networks difficult. In other words, Central American research centres are too small to be taken seriously by external counterparts.¹³
8. Research in Central America depends to a great extent on external co-operation. The research centres tend to depend on international co-operating agencies, either permanently (continuous flow of finance for an important part of their ordinary budget) or for projects. This external dependency affects research, not because it is oriented or conditioned, but rather because it introduces a strong dose of volatility. One example would be the collapse of research in Nicaragua when international co-operation was reduced. The atomisation of the centres will also hamper the labour of the international co-operating agencies themselves (e.g., Ford Foundation, Soros Foundation), for they must evaluate similar and competitive projects and channel limited flows to several institutions instead of consolidating a strong programme with a particular centres. It should be added that the international co-operating agencies have contributed to replicating the regional asymmetry (i.e., greater development in Costa Rica, El Salvador and Guatemala and less development in Honduras and Nicaragua) because, due to their own internal policies, they have reduced their representations in the area and, in so doing, have reduced co-operation and, therefore, research in those countries where they have ceased to have permanent physical presence.¹⁴
9. The dependency on international co-operation has led to research which, to a great extent, revolves around specific projects

rather than permanent programmes of the research centres. As the centres are continuously forced to compete for resources, they tend to accommodate their research to the situational requirements of their country¹⁵ or the interests of the co-operating agencies rather than an own agenda for firmly established long-term research. This dynamic for finance also absorbs, undoubtedly, a good part of the time of the researchers, leading on occasions to requiring that the centres create their own project units. Not everything, however, would be negative in this emphasis on project: the financial pressure and the pressure of time would contribute to greater efficiency of the researchers, for otherwise—if there guaranteed institutional finance—it would increase the risk of delaying the results.¹⁶

10. IADB and the World Bank do not contribute to the dissemination of research in Central America. The opposite is true of UNDP through its national human development reports (NHDR) and their background papers. The two former entities rarely divulge their studies to the public. The studies remain as internal working documents for the projects which their teams promote.
UNDP, on the other hand, does have a more important public projection through its regional and national human development reports. To the lack of dissemination of studies by IADB and the World Bank, there should be added that part of their research in Central America is carried out by private consultants (who are at times as large as or even larger than the research centres)¹⁷ and which, given the confidential nature of their relations with their clients, do not contribute to the public dissemination of their research.¹⁸ However, this dichotomy between IADB and the World Bank, on the one hand, and UNDP, on the other, also has to be harmonised. In the homepages of entities like the World Bank, country studies are divulged which were not divulged before.¹⁹ On the other hand, the NHDR background papers are not always easily accessible.
11. Much of the research in Central America is done outside the region²⁰ and little or nothing is known by Central Americans. It is not only the international agencies that carry out research into the area; it is also done by American or European academics, e.g., books, papers, doctoral or masters' theses. Although

the result of this research tends to be presented in discussion forums, such as the Latin American Studies Association (LASA), the International Congress of Americanists (ICA), or American or European workshops, the results go unnoticed by most Central Americans. The "blame" falls on the little international contact of the centres of the area, which does not make them active actors in these networks (contrary to what happens with South American researchers, for example). However, it also falls partially on these academics, for whom Central America is only a case study to be used in their academic careers but towards which they do not feel obliged to transfer the results of their research.²¹ Of course, with the advance of the Internet it would not be difficult for some international foundation or even some Central American centre to systematise and put much of this scattered research at the disposal of users.

12. The research centres do have contacts among themselves, but sometimes hardly so. In Guatemala, there is a national network of centres where attempts are made at discussion on the basis of written research. However, although this started several years ago, the movement is not yet consolidated and times it has been inactive. Also, the centres rarely participate in joint research activities. In El Salvador, there is not a network as such but there are periodic meetings of the centres and they have even participated in joint projects. Something positive to mention would be the lesser ideological polarisation of the centres for, although there are still appreciable differences, inter-centre dialogue²² is made possible and facilitated.
13. In most of the centres, half or more of their researchers have postgraduate studies,²³ several of them abroad. However, there is the perception (for obvious reasons, no questions were asked about this) that the salaries in the centres are lower than in firms in the private sector or entities that require professionals with similar profiles (e.g., banks or international organizations). This would be leading to the "brain drain" to other countries or to an intense mobility towards the public sector or other positions. It should be noted, however, that the centres do provide non-economic benefits which might in part compensate for the above, principally as refers to young economists: they can acquire a public protagonism much faster (for the reason men-

tioned in 2) and they do have access to an interesting dynamics of workshops, congresses or conferences. These two facets are not easily available in any other position in the public or private sectors.

14. At present there is hardly any research centre with political ties. Those that existed in the past have disappeared, and others have tried to keep their distance from the political parties. The only centre interviewed which explicitly acknowledged its link to the URNG was IPES (Guatemala).²⁴
15. In the region, there are "informal" mechanisms to encourage research, but they have not had the beneficial impact expected of them in economic research. One of these is the Manual Noriega competition convened annually by the Bank of Guatemala. Another insufficiently developed mechanism is that of the annual congresses of economists²⁵ or similar events, which could promote the presentation of research studies.
16. With the exception of the central banks, the economic research carried out in the ministries of government is scarce. The reasons vary from country to country. In Guatemala, it is due to the absence of the public service career,²⁶ which leads to great labour instability among the professionals who work for the State and which does not allow for the creation of a "research culture" in the public sector. In other countries, like El Salvador, with greater stability due to the permanence of ARENA in power, it is due to the fact that economic research is not a priority, tending to be relegated, and to the fact that it has rested explicitly or implicitly on the support of entities such as FUSADES. The central banks tend to be the exception (not always, for at times their research is also poor) not only because there is institutional career within them but also because there has been greater interest in encouraging research. Their agendas, however, are very particular: monetary and exchange policies, with little dissemination even in the research centres themselves.
17. Also, the private sector does not give much attention to economic research. This lack of interest by individual firms is due to difficulty in internalising the knowledge generated by the research or to find in it a short-term economic benefit.²⁷ That is why the scarce economic research which the private sector

commissions²⁸ comes from the entrepreneurial chambers, where the internalisation of the knowledge is greater. The INCAE/Harvard CLACDS programme could be revering this lack of private interest for research, especially as relates to clusters (e.g. forestry, tourism, etc.).²⁹

For this research, visits were made to El Salvador, Guatemala and Honduras. Fourteen research centres were interviewed (two of them research departments in universities and two private consulting firms). The centres interviewed were the following:

El Salvador³⁰

- Latin American Faculty of Social Sciences (FLACSO)
- Guillermo Manual Ungo Foundation (Funda Ungo)
- National Foundation for Development (FUNDE)
- Salvadoran Foundation for Economic and Social Development (FUSADES)
- Economic Department of the Jose Simeon Cañas Central American University (UCA)

Guatemala

- Association for Economic and Social Research and Studies (ASIES)
- Centre for National Economic Research (CEN)
- Latin American Faculty of Social Sciences (FLACSO)
- Investments and Development of Central America (IDC)
- Central American Institute of Political Studies (INCEP)
- Institute for Political, Economic and Social Studies (IPES)

Honduras

- Economy, Society and Environment (ESA)
- Project for the Strengthening of the Civil Society of the Foundation for Investment and Development of Exports (FIDE)
- Central American Postgraduate Department in Economics and Development Planning (POSCAE) of the National Autonomous University of Honduras.

For budgetary reasons, Nicaragua and Costa Rica were not included, although it was possible, in Honduras, to interview a represen-

tative of the Institute for Research and Development (NITLAPLAN) of Nicaragua, and, in Mexico, a representative of the Institute for Research in Economic Sciences (IICE) of Costa Rica. It was also possible to download information from the Internet on the Regional Co-ordinating Committee for Economic and Social Research (CRIES) of Nicaragua, and, in respect of Costa Rica, the International Centre of Economic Policy for Sustainable Development (CINPE), FLACSO/Costa Rica, and the programme of the Latin American Centre for Competitiveness and Sustainable Development (CLACDS) of INCAE.³¹

Table 1 summarises some of the features of the research centres interviewed in the three countries mentioned initially.³² In no way does the author seek to make final judgements, as he recognises that an acceptable evaluation of the centres would have required a presence of at least several days in each centre (and not an interview of an hour-and-a-half in each). Also, the author wishes to make it clear that the result is sample and not census, as some important centre might not have been included,³³ and that the criteria are present to exemplify and not to say that these are the only criteria which should be evaluated. Finally, it should be mentioned that Nicaragua and Costa Rica centres are not included because the absence of physical presence would give less solidity to the information which might be obtained from the Internet, long-distance interviews or their publications.

2. RESEARCH IN CENTRAL AMERICA ON SUBJECTS RELATED TO TEC³⁴

1. The research centres of Central America do not carry out any major research of the external links of their countries. There is no research centre—with the exception of the INCAE/CLACDS (with the support of Harvard University) that specialises or at least devotes its greater effort to an international agenda close to TEC. This lack of attention to an international agenda is paradoxical, as one would suppose that the Central American countries, being small and open countries and therefore with economies tremendously prone to external shocks, should be analysing in detail everything that links them to the rest of the world. This neglect, however, has its *raison d'être*: the research centres are overwhelmed by local problems (many of them due to the macroeconomic situation) and, if they have anyone in

charge of the external sector or publications on the subject, they tend to be accessory rather than fundamental. The international agenda thus becomes an appendix of main research, even when in fact many of the national problems are not appendices or derivatives of positive or negative external impact.

2. Much less attention is still being given to the subject of regional integration (again, the exception would be CLACDS).²³ Regional integration does not have any more importance in the agenda of the research centres than it might have among politicians, businessmen or civilian society in Central America. In the Caribbean Community (CARICOM), research can be catalogued as the vanguard of regional integration, as there is already a University of the West Indies, with branches in several countries. In Central America, the Universities—not to mention the research centres—look within their countries, not towards their neighbours. At the most, they give lectures or hold occasional workshops, and in these cases they tend to be convened by international co-operation agencies—which conceive regional integration as an inescapable step for our countries to leave underdevelopment behind—more than by decision of the research centres of the area.
3. Research centres tend to analyse the relation of their countries with the outside world from a rather ideological viewpoint. There is an abundance of criticism or praise for globalisation, without a more objective analysis and appreciation being given without evaluating in a more scientific manner its implications for countries such as ours. Globalisation, in this sense, is thus converted, in the hands of the research centres, into an irreversible international force to be applauded or condemned *a priori*, and not a force to be dissected and analysed in its multiple dimensions without beating around the bush.
4. The emphasis of the little research into international economic matters is placed at times on the need of participation of the actors: the centres of the left, in particular, advocate a wide involvement of civilian society. There is nothing wrong with this, of course. The problem is that at times research limits itself to clamouring for this involvement, believing that simple social participation will lead to a successful insertion into the world economy. In matters of international economy, such as

globalisation, there is even a strong demonstration effect: foreigners are read or listed to as the last word, without their being an own sufficiently solid capacity for analysis.³⁶

5. Most of the decisions made by the Central America countries in matters of international economy have been made without economic impact studies (e.g., insertion into the World Trade Organisation (WTO), regional integration, search for North American Free Trade Agreement (NAFTA) parity, free trade agreement (FTA) with Mexico, American Free Trade Agreement (AFTA) negotiations). This contrasts greatly with research developed in other countries in the face of similar processes (e.g., the preparation in Mexico of computer general equilibrium models prior to the signing of NAFTA). In this area, the research centres (and by extension, the universities) must bear heavy responsibility: political-economic and similar processes do not receive technical support; the politicians and government technicians advance one-eyed in crucial decision making (e.g., is or is not an FTA with Mexico advisable).
6. Although the research centres have Internet, researchers with masters' degrees and even doctorates from abroad, there is still an important lack of knowledge as to what occurs in matters of research regarding subjects of international economy. Much of the research carried out in the IMF, the World Bank, IADB, ECLAC, to mention but a few entities,³⁷ goes unnoticed by the research centres of the area although they may have great implications for our countries (no centre, for example, subscribes to the electronic consultation systems of journals like JSTOR or Proquest).³⁸
7. The centres also do not participate or participate very little in international economic research networks, which undoubtedly contributes to their isolation and impairs their capacity for research on subjects of international economies. In some cases the centres participate in networks of NGOs or trade union organisations, but not properly research centres. The intra-Central American relation at the level of centres is also weak.

Table 2 shows an outline of the recent publications of the research centres interviewed. In this case, information was included on some centres in Costa Rica and Nicaragua and the rest of Central America:

CLACDS alone has published as much as the centres of the other countries put together.³⁹ It is also appreciated —again with the exception of Costa Rica—that there is very little research on subjects relative to TEC, and even institutions that do have research in this respect alight themselves rather importantly in the direction of the cluster project advocated by the INCAE/Harvard CLACDS project, that is to say, they are somewhat the national chapters of this latter. Moreover, it should be noted that the CLACDS agenda, although rather ample, does not necessarily coincide with the TEC agenda. CLACDS places stronger emphasis on the business sector, on detecting its strengths and weakness to promote a greater exporting success, but distanced from the more integral vision of insertion in the globalised world which does not revolve around how to make entrepreneurial clusters more efficient. Throughout these last pages, the results of CLACDS have been highlighted. It is also important, however, to add a tinge to this protagonism: it obtained the support of the Presidents of the area and then an allocation of almost ten million dollars by CABELI. Many other centres would probably have attained the same bibliographical production (or even more) had they received similar financing.

3. CENTRAL AMERICA VIS-À-VIS THE NEW TRADE AGENDA

The region⁴⁰ has serious weaknesses in managing the new subjects of the international trade agenda. This is due, to a great extent, to the fact until recent years its efforts were concentrated on putting an end to internal conflicts and re-establishing peace, on the political plane, and in obtaining the macro adjustment, on the economic plane. It is not until the last few years of the 90s that research has begun on the insertion of Central American into the world economy.⁴¹

The first effort aimed at potentialising the exporting capacities of Central America is the INCAE/Harvard CLACDS project (See Table 3), which rests firmly on the cluster thesis of Professor Porter. The second—of less amplitude than the former—is the project Central America 2020 executed by Inter-American Dialogue of Washington, D.C., the Institute of Ibero-American Studies of Hamburg and the International University of Florida, and supported financially by AID and the EU (See Table 4). On a more operative plane (less investigative, although the CLACDS project covers both elements) would be different initiatives, such as some of the Canadian PAR programmes.

Apart from recognising these weaknesses, it is not easy to draw up a ranking of the knowledge in the region of the new international trade agenda. Among other things, this would entail the need to also interview government officials (mainly in the ministries of economy or foreign trade) and representatives of the business chambers (principally those related to the external sector), as this went beyond the terms of reference of this paper, the object of which was research and similar centres. All that can be done is to try to prioritise the importance of these subjects for the region. In this sense, if we take as reference the elements which WTO intended to discuss at the 3rd Ministerial Conference in Seattle in 1999 (See WTO Press Pack), the classification appearing at Table 5 could be made.

Everything that has to do with trade in agricultural commodities or trade in textiles and garments is of great importance to the area. The four countries rest on a trade pattern which follows the Heckscher-Ohlin theorem, i.e., they export (import) intensive products in the abundant (scarce) production factor of the country. Consequently, agricultural commodities (the production factor is the land) and maquila (the production factor is unskilled labour) continue to figure prominently in the exporting pattern with industrialised countries. It is not perceived that this tendency⁴² will be reverted in the medium (or even long) term, as the educational level of the labour force is still low (and it is usual for it to change slowly over time) and the levels of investment are not substantial. There is no doubt, then, that Central America needs continuous research on both subjects. A possible list of sub-subjects in both areas would be:

- Evolution of the international discussion on these subjects and approximation for drawing up joint positions among the Central American countries.
- Impact of the entry into force of the calendar approved in the Uruguay Round —the case of suppression of the Multi-Fibre Agreement, the full effects of which have not yet come into effect.
- Impact of the inclusion of these subjects in the agenda of regional agreements such as NAFTA or AFTA.
- Recent changes in biotechnology which could affect the agricultural production of Central America.
- Possibilities of adding greater added value to the maquila industry.

- Harmonisation of fiscal incentives with respect to maquila and free zones in order to avoid the erosion of the tax bases.

There follow subjects which are increasingly required by the countries of the North as a requisite for the signing of trade treaties or the granting of tariff preferences to developing countries. The Central American countries cannot ignore the fact that the United States show growing concern for these links, in particular labour standards and intellectual property in agreements such as the Caribbean Basin Initiative (CBI) and Andean Pact Trade Agreement (APTA).¹⁵ The relation with the environment is also important for the area, given its obvious natural wealth, health and plant health, because of agricultural exports and hunger for the investment of foreign capital which maintains the region. While the two earlier subjects—agricultural and textiles and garments—belong to the Central American agenda, these other subjects belong to the agenda of our powerful trading counterparts and, like it or not, they cannot be ignored. Sub-subjects in these categories to be researched would be the following:

- Relation between the requirement for labour flexibility required by globalisation and respect for the basic labour standards which the societies of the North require.
- Capacity for government implementation—and alternative mechanisms—to see to the enforcement of basic labour standards.
- Treatment of child labour and foreign trade.
- Implementation of codes of conduct for exporting sectors and social or ecological labelling.
- Central American position vis-à-vis the inclusion of social clauses in multilateral or regional trade agreements.
- Mechanisms to meet the challenges of the new health and plant health requirements.
- Implications of the Multilateral Agreement on Investment (MAI)—or its equivalent¹⁶for Central America.
- Determinants which could explain the inflow of direct foreign investment into Central America.
- Feasibility of joint ventures with foreign capital as business mechanism to face globalisation.

Finally, Central America must also initiate research on subjects which may still appear to be far away in respect of its usefulness, such as

trade in services or electronic trade. Although Central America will not be able to extract an ample benefit from these commercial subsectors, it would come to the realisation that they are very useful for exporting niches, e.g. tourism. In other words, research in the area cannot afford to ignore any of the new and rich world of international trade.

This is in respect of the WTO agenda. Central America, however, has much more to analyse on subjects related to trade:

- Establishment of a common external tariff and regional (not national, at present) management of the tariff resources.
- Customs reformulation.
- Transport and other infrastructure to facilitate regional integration.⁴⁵
- And not only on the commercial plane;⁴⁶
- Single regional currency or dollarisation for Central America (implications of the co-ordination of macroeconomic policies, by extension).⁴⁷
- Advantages and disadvantages of Honduras and Nicaragua of acceding to the HIPC initiative.
- Integration of financial markets in the area (e.g. banking, security exchanges).⁴⁸
- The potential for tourism in Central America.⁴⁹
- Migration towards the United States and its effect on remittances, and intra-Central American migration.
- The impact of globalisation on equity and poverty.

This so far as subjects go. As refers to partners or forums of trade negotiations, it is obvious that for Central America everything relative to NAFTA and AFTA is of great importance, principally given the privileged trade discrimination which Mexico enjoys in its relations with the United States. Central American integration is also mentioned continuously in the declarations of the Central American Presidents, although in practice there are a number of political and economic obstacles, which makes the statements strongly rhetorical. Trade relations with Mexico will also become more important in the coming years, especially since starting in 2000 the five countries will have negotiated FTAs with that country.

It is worthwhile noting, however, that Central America must focus its commercial relation with the rest of the world beyond the simple negotiation of bilateral free trade treaties. At this date, our authorities

have devoted and immense amount of man hours (woman hours) in trade negotiations with the Dominican Republic and Mexico and explorations with Chile, as if through bilateral trade negotiation it were possible to achieve exporting success for our countries. The great effort devoted to these negotiations has no relation to the scarce relevance of these trade flows (see Table 6). Central America, in other words, cannot continue to devote so much energy to subscribe bilateral FTAs, for the list would be endless and the benefits very little. Of very importance, of course, are parity with NAFTA, the AFTA or regional integration.

These are the subjects. However, how to proceed for research to occur? How can a centre like IDRC contribute for the Central American research centres to become involved in research of subjects relative to the new international trade agenda? In the face of these questions, there is a number of possibilities, from weak initiatives to other more solid ones.

- First option. Conferences or periodic workshops among different centres of the area would be supported, for discussion of work being carried out on trade subjects or allied subjects. An attempt would be made to create the necessary awareness (through meetings such as that to be held in Tegucigalpa) for the centres to incorporate this new subject of world economy into their work agendas. An attempt would also be made to create electronic conferences or debates (through a permanent homepage) where specific subjects would be discussed.⁵¹
 - Cost: relatively low, as it would entail only support for mobilisation of researchers to these workshops or conferences, without having to finance the research. The electronic debates would not have any major cost.
 - Foreseeable results: modest. The quality and quantity of research on this new agenda would hardly increase with this initiative. The centres would not have any major incentive to modify their usual research pattern and would surely continue absorbed in their domestic agenda.
- Second option. Additional to the above, support would be given to research in the five Central American countries. The research would then be disseminated through the Internet and published in books or working papers. In other words, IDCR would try to create, at the level of Central America, a network of centres similar to that created by IADB at Latin American level, and

for which it would seek to encourage the work of the research centres and try to get them involved in the research which IADB is interested in promoting.

- The cost would undoubtedly increase, but in this way a common methodology could be developed and minimum quality required for the research to be presented in conferences and workshops, as the centres would have to respect the terms of reference agreed, with the necessary academic requirement that this would entail.
- Third option. Additional to the above, support would be given to the creation of a regional instance—a sort of “federation of centres”—for research on trade matters and the new world economic agenda. That is to say, an attempt would be made to create a federated entity that would lead the research in Central America on these subjects. This federal instance, if successful, would be the germ for the future creation of a regional centre of a regional nature.
- The cost would increase even more, for it would entail not only the holding of regional research meetings but also meetings of a more organisational nature, that is to say, it would entail not only the involvement and mobilisation of researchers but also the directors of the centres (e.g., their presidents and directors).

And what would be the criteria to choose the participating centres? The classification can be made according to ideological affinity (e.g., the centres of the centre left tend to converge among themselves and the same occurs with those of the centre right). This, however, would be to sectorialise the discussion and eliminate the wealth of transmission of contrary ideas. Another alternative would be for the selection of centres to be made on the basis of the interest manifested by the centres for the trade subject, as this would cover not only those with a common interest (the same “hobby”) although they might not necessarily share the same ideological positions. This criterion, in appearance the ideal one for it would supposedly guarantee the willingness to generate research on subjects close to the TEC, is not the most appropriate in the present circumstances as in fact the Central American centres (again, with the exception of Costa Rica, as mentioned several times) have now shown any great interest in participating.

For all these, it is that any proposal should be open to participation by any centre interested to do it.¹¹ The subsequent evolution would make it possible to identify those centres that were really interested in this new trade agenda and those who gave lip service to it but have not shown any effective interest since.

Box 1 presents three cases of successful centres on the subject of the new world economy. What is mentioned there is only a summary. A broader knowledge of them can be obtained by navigating through their Internet pages. It is not being suggested, however, that Central America should have a centre of this dimension (only IIE has close to 50 staff, about half of them researchers, and with an annual budget close to US\$5,000,000) or that this pattern of behaviour be followed or that these subjects be boarded. The objective is to present successful examples of research into the new trade agenda, from which valuable teaching could be drawn.

A final question by IDRC for this study was whether the support of instances such as theirs should be given only at Central American level or whether the island countries of the Caribbean should be incorporated. Throughout this paper, the lack of solid ties at regional level as concerns research has been shown. To try to accommodate research in Central America with that of the Caribbean islands would be a mistake. The relations are very minor, the realities—despite the fact that both one and the other are small and open economies—are different: several of the islands depend to a much greater extent than Central America on tourism, other islands depend on financial services (closer to Panama than to the rest of Central America), Trinidad & Tobago is a petroleum economy, several of the islands have much closer relations with Europe (through the Lomé Agreement, which is under renegotiation).

Seen far afar, Central America and the insular Caribbean appear to be very close,¹² and there is a temptation to group them. Seen from the place of the events, this grouping is wild. All that fits between the two sub-regions is the half-yearly or annual holding of some joint workshop or occasional electronic debates (through some specific homepage) on common subjects which place them on the same side (e.g., NAFTA parity, CBI, tourism) or on opposite sides (banana exports to Europe).¹³ And, at most, invite a centre or centres from the Dominican Republic to participate in a Central American research initiative.

Box 1

Institute for International Economics

"The leading research centre in the world dedicated to the research of trade, investment and exchange matters." Business Wire

IIE presents an ideal mixture of quality research with political incidence. It tries to anticipate emerging subjects and be prepared with practical proposals (very solid technically) to inform and mould public debate. Its audience includes officials and legislators of the United States, business and trade union leaders, officials of international agencies, academics and students, other NGOs, the press and the public in general. It addresses as many groups in the United States as without. Its staff of more than two dozen researchers carry out close to 30 studies simultaneously. IIE has impacted on many key trade decisions: the Uruguay Round, NAFTA, AFTA, APEC and the U. S. —Japan trade negotiations, among others. It has its headquarters in Washington, D. C.

Its publications include books, working papers and policy briefs, referring to subjects such as the following:

- Currencies and rates of exchange
- East Asia and the Pacific
- Latin America
- Environment
- Finance and debt
- Direct foreign investment
- Global financial crises
- Globalisation
- International organisations
- Regionalism
- Trade liberalisation
- Trade policy

Third World Network (TWN)

TWN shows that in the new subjects of international trade, the South can also have an active participation. It carries out research on economic, social and environmental subjects related to developing countries. It participates actively in world forums such as the Millennium Forum convened by the United Nations or the WTO Seattle Conference. It maintains permanent relations with similar centres such as the South Centre of Geneva. Its central offices are in Penang, Malaysia, but it has offices in other countries.

It has books and papers on subjects such as:

- Financial crises
- Commercial subjects and WTO standards
- Evolution of world trade
- Biotechnology and bio-security
- Environment
- Tourism
- Economy of the Third World

Some recent titles are: "Trends in World Communication", "Trade and Environment in the WTO", "Third World Economics", "The WTO Agreements: Deficiencies, Imbalances...", "The Future of North-South Relations: Conflict or Co-operation", "Strengthening Developing Countries in the WTO".

Centre for the Study of Globalisation and Regionalisation (CSGR)

CSGR present a "complete package" relative to the analysis of globalisation, both in publications and activities and the multidisciplinary team which it has. It is also a successful example of a research centre inside a university.

It organises conferences and workshops: "Regional and Global Interaction, Tax Competition, Trade Policy, and the Political Economy of Globalisation and Regionalisation", "Global Governance", "Civil Society and Global Finance Project", Transparency and the Global Political Economy", "Development and the Challenge of Globalisation", "After the Global Crisis: What Next for Regionalism".

It publishes the journal "The World Economy", in which it presents works on trade policy and on the open economies, such as trade and the environment, international finance and trade and development. It regularly includes mini-symposiums on current subject: flight of capitals from Russia, geography, trade and investment, liberalisation in Asia, competition policies in the global economy. It is a centre of Warwick University in the United Kingdom.

Some of its recent books are: "Global Sociology", "Non-State Actors and Authority in the Global System", "The East Asian Financial Crisis: Causes, Contagion and Consequences". It has a collection of working papers. Recent titles: "Adoption of an IMF Programme and Debt Rescheduling: An Empirical Analysis", "Globalisation: Trends and Issues for Governments", "Monetary Regionalism" Regional Integration without Financial Crisis", "US Foreign Policy after the Presidential Election: Will it Make a Difference Who Wins?"

Source: www.iie.com, www.twinside.org, www.csgr.org

4. FINAL COMMENTS

This paper analyses the analysts, criticises the critics. What is more advisable, however, is for the research centres, *motu proprio*, to proceed to a frank evaluation of their performance, of the solidity of their research, of their effective contribution to the solution of medium and long-term problems, going beyond pronouncements on the situation through bulletins, or being satisfied with judging their success by the coverage which the press can give them.

It is evident, also, that with the exception of Costa Rica, Central America is not prepared on the research plane for the challenges posed by the globalised world of the 21st century. Much must still be done in this direction: the centres should leave behind the introversion which has characterised them, overwhelmed by the short-term national problems, and try for a greater degree of extroversion, towards Central America and towards the rest of the world.

The new commercial agenda has ample lines which require attention, and internally there is a very ample list of sub-subjects which should be researched exhaustively, qualitatively and quantitatively. The research centres can cooperate among themselves in different forms: a) exchange of research, b) exchange of researchers, c) discussion workshops, d) creation of electronic networks for permanent discussion on specific subjects, e) implementation of joint projects on common problems. But the ideal thing would be to forge a Central American programme in one of the directions given above.

Finally, it is not enough for external instances like IDRC to support joint studies among research centres of the area. These will come together so long as the external financing lasts, but integration, the establishment of permanent bonds, the programming of joint projects born of the ordinary budget of the centres themselves will continue to be a remote objective unless it comes from within the centres. Their restructuring, therefore, should cover this restatement of agendas, with growing emphasis towards the regional and the external.

Table 1: Features of the research centres

	ideological position	Scholarity (# of years)	Economic re-searchers (#)	Publications ²	Use of statistics	Research Agenda ³
El Salvador	FLACSO					Very intense
	Fundación Unesco					Somewhat intense
	FUNDE					Very little
	FUSADES					Some what
	UCA					Much
Guatemala	ASIES					Mostly bulletins
	CIFN					Mostly papers
	FLACSO					Mostly books
	IDC					Less than 4
	INCEP					Between 4 y 6
	IPES					Between 7 y 10
	Hond.					Less than 3
	IESA					Between 10 y 15
	FSC/FIDE					More than 15
	POSCAF					Right
						Centre right
						Centre left
						Left

1. Although this figure fluctuates, the number of full time economic researchers is taken as reference. Obviously, there are centres such as ASIES, Fundación UNGO or obviously ICA which have many more researches in areas other than the economy.

2. In the case of the two FLACSO, this refers to publications in general, not only by their economic department.

3. Range of importance given to international subjects in their research agenda.

4. Or equivalent to press offices

Table 2: Summary of recent publications on subjects close to TEC

Costa Rica	
CINPE	Some: "Maquila Industry in CA", "Mass Tourism or sustainability", "Trade and the Environment". Other recent publications: Sustainable Development.
Estado Nación	Little: "State of the Region". Other recent publication: State of the Nation.
FLACSO	Considerable: "Uncertain Encounters: Local and Globalisation", "Precarious Citizenship" (globalisation, inequality and poverty, "Better Close than Far" globalisation and employment), "Regional Integration in CA". Recent publications on other subjects: immigration, democracy and economic reform, economics and urban development, poverty and social policy, poverty and social exclusion, labour market, economic reform and the State.
IICE	No. Recent publications on other subjects: social accounting, fiscal policy, industrial survey, public debt.
INCAE(CLADCS)	Much: See next table.
El Salvador	
FLACSO	No. Recent publications on other subjects: Salvadoran economy, microbusiness, handicraft.
Funda Uno	No. Recent publication on other subjects: consumer protection.
FUNDE	Somewhat. "Towards a Downward Integration," ⁵⁵ And has addressed subjects relative to TEC, ⁵⁶ but has no more elaborate research on the subject. Other recent publications: recovery from Mitch, popular credit, economic development model, regionalisation, immigration.
FUSADES	Little. Has addresses subjects relative to TEC in its bulletins, but has no more elaborate research on the subject. Recent publications on other subjects: business survey, report on economic situation, labour market, poverty
UCA	Little. Recent publications on other subjects: Analysis of economic situation in El Salvador, the social and the economic in violence.

Guatemala	
ASIES	No. Recent publications on other subjects: macroeconomic evaluation of Guatemala, employment.
CIEN	No (although it collaborates with initiatives such as the Index of economic freedom). Recent publications on other subjects: Macroeconomic evaluation, guidelines for a government plan, social policy, budget of the State, economic policy reforms.
FLACSO	No. Recent publications on other subjects: proposals for the fiscal pact.
IDC	Considerable. Agenda of competitiveness and sectoral studies of clusters in the CLACDS project.
INCEP	Somewhat. Has addressed subjects relative to TEC in its bulletins, ⁵⁷ but has no more elaborate research on the subject.
IPIS	No. Recent publications on other subjects: budget of the State, fiscal pact
Honduras	
ESA	Little. Competitiveness agenda in the CLACDS project. Other recent publications: sustainable development, social policy.
FIDE(PFSC)	No. Recent publication on other subject: Human Development report for Honduras, the central subject of which was the human impact of hurricane Mitch.
POSCAE	Some. Has addressed subjects relative to TEC in its journal.
Nicaragua	
CRIES	Some. "Annual Report on Regional Integration in the Greater Caribbean 2000", "Civil Society and Regional Integration", "The United States of Central America". Recent publications on other subjects: savings in investments, financial liberalisation, reconstruction after Mitch.
NTILAPLAN	Little. "Towards Integration from Below" (regional integration, civil society and poverty). Recent publications on other subjects: municipal government, recovery after Mitch, small business.

* The expression recent refers to the last years approximately.

Table 3: Summary of publication of INCAE/CLACDS

<i>Customs</i>	
Customs, Competitiveness and Rules	
Customs Modernisation Project: The Process, its Achievements and Pending Action	
National Customs Systems (for each country)	
The Present State of Customs Reform (for each country)	
<i>Agro-Industry</i>	
Analysis of Experience In Chile and California: Lessons for Agribusiness In Central America	
Liberalisation of Intra-Regional Trade in Agricultural Products-Central America	
<i>Environment</i>	
Sustainable Development in Central America: Public Policies and Legal and Institutional Framework	
Environmental Management as an Indicator of Business Responsibility In Central America	
The Environment and Competitiveness in Central America	
<i>Electronic Components</i>	
Development of Clusters in Electronic Components In Central America	
<i>Education</i>	
Education and Competitiveness in Central America	
<i>Hurricane Mitch</i>	
Facing Natural Disasters in a Vulnerable Region: Hurricane Mitch in Central America, Lessons learned	
Strategy for the Reconstruction and Transformation of Central America after Hurricane Mitch	
<i>Indices of Competitiveness</i>	
Analysis of the Global Report on Competitiveness for Central America	
Analysis of the Global Report on Microeconomic Competitiveness for CA	
Competitive Performance of Central American Exports in Different International Markets	

<p><i>Transport Infrastructure</i></p> <p>Technical, Financial and Legal Indicators of the Concession of a Corridor in Central America</p> <p>Open Skies for Competitiveness in Central America</p> <p>Advanced Transport Infrastructure for the Sustainable Development and Integration of Central America</p>
<p><i>Integration</i></p> <p>Harmonisation and Convergence In Integration</p>
<p><i>Macroeconomy</i></p> <p>Central America: Macroeconomic Balance and the Present State of the Financial Systems</p> <p>Preliminary Evaluation of the Securities Markets in Central America and Panama</p> <p>Institutional Framework for the Development of Statistics Activity: Benchmarking</p> <p>Central America: State of Compliance with Fundamental Principles for the Effective Supervision of the banks of the Basle Committee</p>
<p><i>Conceptual Framework</i></p> <p>Central America in the 21st Century: An Agenda for Competitiveness and Sustainable Development</p> <p>Competitiveness and Sustainable Economic Prosperity: Conceptual Advances and Strategic Orientations</p> <p>Strengthening of the Productive Sectors through Innovation</p>
<p><i>Social Policy</i></p> <p>Social Policy and Competitiveness in Central America</p>
<p><i>Promotion of Investments</i></p> <p>Strategic Vision for Attracting Investments in Central America</p>
<p><i>Public Security</i></p> <p>Impact of Public Insecurity on the Business and Investment Climate In Central America</p>

Source: <http://www.incae.ac.cr/cloads>

Table 4: Working papers for Project Central America 2020

Strategy for Facing Globalisation
The Dynamics of Growth at Sectoral Level
Regional Integration and the Change in International Relations
Immigration and Trans-Nationalism
Employment, Poverty and Inequity
Modernization of the State
Economic Development and the Environment
The Problem of Security and the Law
Participation and Democracy
Education and Social Wellbeing

Source: <http://ca2000.fiu.edu/MainMenu.html>

Table 5: Central America and the new international economic agenda

<i>Of great importance for the exporting capacity of Central America</i>
Agriculture
Textiles and clothing
<i>Of importance because seen as requirements by industrialised countries</i>
Trade and labour standards
Intellectual property
Trade and environment
Sanitary and phytosanitary measures
Trade and investment
<i>Of lesser importance for the area</i>
Trade in services
Trade in information technology products
Trade facilitation
Trade and competition policy
Transparency in government procurement
Disputes
Electronic commerce

Source: Own preparation on the basis of www.wto.org

Table 6: Exports as percentage of total exports

	To México		To Chile		To Rep. Dom.	
	1994	1999	1994	1999	1994	1999
Costa Rica*	1.0	1.6	0.5	0.4	0.4	0.7
El Salvador	2.6	1.2	0.1	0.5	0.9	1.2
Guatemala	4.5	4.0	0.8	0.6	1.0	1.2
Honduras	0.3	0.2	0.01	0.01	0.2	0.6
Nicaragua	3.1	2.9	0.0	0.01	0.5	0.8

*1994 y 1998 in the case of Costa Rica.

Source: On the basis of information from www.sieca.org

List of persons interviewed

Costa Rica

IICE Juan Diego Trejos

El Salvador

FLACSO Hector Dada

Funda Unico Julia Evelin Rubio

FUNDE Roberto Rubio

FUSADES Roberta Rivera

Economic Department UCA: Alvaro Triguez

Guatemala

ASIES Author's personal experience*

CIEN Carmen Urizar

FLACSO Mayra Palencia

IDC Ligia Chinchilla

INCEP Fernando Solis

IPES Wilson Romero

Honduras

ESA Ian Walker

PFSC/FIDE Teresa Deras and Rodolfo Sierra

POSCAE Alcides Hernandez

Nicaragua

NITLAPAN Arturo Grigsby

* The author was for more than two years Coordinator of the Economic Department of ASIES and still collaborates with them as external consultant.

NOTES

1. This document has been elaborated as a discussion paper for the "Central America in the world economy: Research capacity in commercial policies and international negotiations workshop", organised by IDRC of Canada and held in June, 2000 in Tegucigalpa. The ideas and opinions presented are of exclusive responsibility of the author and do not compromise IDRC.
2. Throughout this paper, reference will be made to centres, but this is understood to include universities or consulting firms which carry out economic research.
3. "Tadólogos".
4. The economic profession marches behind other professions in Central America: while specialties in medicine are taken for granted (e.g., neurologists, cardiologists, pediatricians and many others), in economics there is still the premise that that is impossible (and even unnecessary) and in this sense there is no conception of the fact that there should macroeconomists, or labour economists, or economists in international trade, in poverty, industry, agriculture, among many other sub-disciplines; the economists, on the contrary, are "generalists".
5. The case of FUSADES (El Salvador) or CIEN (Guatemala).
6. The research centres tend to have their "fans" in the private sector and/or in civilian society.
7. Some regressions are made, without absolute concern for meeting basic econometric requirements. One of the few exceptions to this tendency is to be found in recent work by UCA (El Salvador), whose investigative labour is backfed by the teaching of quantitative techniques in its classrooms.
8. Economic statistics in Central America tend to have strong ups and downs, because there may be statistics of excellent quality or very bad. It should be noted, however, that in recent years availability has improved (together with access to international databases), although the centres are not taking full advantage of them. With all their limitations, however, it can be said that statistics are ahead of—not

parallel with—the quantitative research which might be underway in Central America.

9. FLACSO would be one of these exceptions, for each of its branches in Central America tries to have continuous bibliographical production.
10. IIE in Washington, for example, produces press summaries of its books or working papers. In Central America, these summaries are the research itself in many cases.
11. In the case of FUSADES or CIEN mentioned above.
12. Not even FLACSO (the only one with three branches) reaches this point.
13. One exception to this would be the working relationship which INCAE has attained with the Harvard Institute for International Development (HIID) of Harvard University or as maintained by CIAPA (not an economic, but rather a political and administrative centre) with Tulane University.
14. This is the case of Konrad Adenauer, which closed its office in El Salvador; INCEP (regional institution) was left with an agenda biased towards Guatemala, where it has its headquarters. The case is the same with Friedrich Ebert or Naumann, who have no presence in Honduras.
15. For example, the convocation to the fiscal pact in Guatemala led to a profusion of research in this subject, although in this case it could be argued logically the weak tax burden is a structural problem, and then the proliferation of research did no more than satisfy a demand that had remained unsatisfied for many years.
16. This could be explained in part by the even greater research straggling of the universities (or even public departments) in respect of research centres: they do not have the pressure to compete for funds from international cooperation.
17. This is the case of ESA (Honduras) and IDC (Guatemala).
18. In Central America it is not easy to distinguish between the work of the research centres and that of the consulting firms, for both may produce similar publications. The difference would lie more on this character of "private goods" which the consultants' publications

have, contrary to the character of "public goods" which they acquire in the centres and on the fact that the former do not have their own agenda for research but respond to the needs of their clients, whereas the centres, with all their limitations described in this section, tend to have wide lines of research.

19. The World Bank representation in Guatemala has also just released a CD which includes its latest report on the country and all the background papers which served as input.
20. One participant made the comment during the workshop that Honduras has been rather thoroughly researched by the United States.
21. In both aspects, there are exceptions, of course. There are Central Americans who attend these international encounters and foreigners who do divulge their books and papers in the area.
22. It is interesting to observe, for example, how FLACSO/El Salvador has just published a book whose author is Roberto Rivera, coordinator of the economic department of FUSADES.
23. Of them, most with master's degrees and doctorates.
24. ASIES (Guatemala), although it has collaborated with different governments since 1985, does not have any party connection. FUNDE (El Salvador) denies being tied to the FMLN. The same is the case of FUSADES (El Salvador) with ARENAS.
25. Contrary to what happens in other countries, where these congresses are economic events of particular relevance and where a great deal of research has been made known. The event par excellence is the annual congress of the American Economic Association, which is held early in January each year and which is attended by hundreds of economists.
26. Each new party in power brings in a considerable number of its members, especially in the professional positions as advisers.
27. Although there are exceptions, of course, especially in the very large companies.
28. For which it contracts consulting firms. IDC (Guatemala) says it has a considerable portfolio of private clients.

29. The 17 criticisms contained in this section are not, in any way, a pejorative appreciation of research in Central America. Research carried out by the author is not free from many of these criticisms.
30. In El Salvador, the Salvadoran Research Programme for Development and the Environment (PRISMA) was also interviewed but not included because it is a centre basically oriented to the environment.
31. On the INCAE CLACDS project, the author already had ample information following a previous study which he carried out for the Central American 2020 project.
32. The author recognises that some of the judgments are subjective (on the basis of the author's knowledge of the centre and review of his research production) and could be a reason for contrary reaction by some of the centres identified.
33. This would be the case of CEDOH in Honduras or IDIES/URL or IIES/USAC Guatemala.
34. No expansion is made here of the IDRC/Trade, Employment and Competitiveness (TEC) agenda. For this purpose, consult the presentation of Andres Rius in Tegucigalpa or the homepage of IDRC (www.idrc.ca/tec).
35. INCEP would be a second exception because, by definition, it is a Central American institute. Its protagonism, however, is still low (it has few researchers).
36. These are not always economists or experts in international relations or polities, there are writers (e.g. Vargas Llosa or Montaner on the right or Galcano on the left).
37. Not to speak of the production of specialised (and now traditional) journals in matters of development or international commerce, such as World Development, Journal of Common Markets, Studies, Economic Development and Cultural Change, Journal of Development Economics, Weltwirtschaftliches Archiv, or World Economy.
38. Of course, it is not being suggested that research being done in Central America should consist of recycled material taken from the Internet. Research must evidently start with Central American reality and data. This review of external literature would allow for a better appreciation of theory of the respective subject and the techni-

cal difficulties which researchers in other countries face when they analyse the same subjects, apart from facilitating a comparison of domestic results with the results obtained in other countries.

39. And other centres of Costa Rica, such as the Academy of Central America, were not included.
40. It is insisted that Costa Rica is excluded. There is only fragmentary information on this country, which was not visited for this paper.
41. One of the participants in the workshop noted, however, that Central America has had rather active research in the 60s and 70s, following the creation of the Central American Common Market. Both SIECA and projects such as those of the Brookings Institution conducted research which were even in the vanguard of integrationist subjects in the world at that time.
42. See Rodas Martínez, Pablo (1999) "Central America: To successfully meet the globalisation of the 21st century," background paper for the Central American 2020 project.
43. On labour requirements, see Rodas Martínez, Pablo (2000), "Labour standards in regional integration and trade preferential schemes: A complicated relation but one that is making progress", background paper for the Human Development Report 2000 and forthcoming in the *Journal of Human Development*.
44. It should be recalled that MAI as such did not pass in the OECD.
45. CLACDS has already given strong emphasis to the above and to this.
46. Here is also an ample agenda on the type of measures which the Central American countries should adopt to improve their possibilities of insertion into the global economy, e.g., educational improvement, greater infrastructure, privatisations or domestic deregulations, institutional improvements, among others. On this, however, the centres and/or the public sector have already generated important research in recent years.
47. This latter is still taboo for discussion, although there is a tendency now to discuss it. The Central America 2020 project makes a proposal for a regional currency, and IADB raises for Guatemala the possibility of a more stable monetary-exchange regime (e.g. currency board or dollarisation).

48. No Central American country classifies as a frontier market (incipient capital markets, but still lagging), much less as an emerging market.
49. Let us not forget that the exporting potential for Central America rests, to a greater or lesser measure, depending on the country, on traditional agricultural commodities, non-traditional agricultural products, maquila, light industry towards other Central American countries, and tourism. Costa Rica adds the exports of INTEL.
50. It would also be advisable to organise an annual congress where Central American and foreign researchers could present papers on these subjects (i.e., a sort of mini-LASA on international trade matters).
51. Perhaps only demanding some minimum requirement of seniority or the like.
52. In fact, even the holding of workshops would be very costly, for there are almost no direct flights, which makes it necessary to travel through Miami.
53. Moreover, although many Central American researchers are fluent in English, there will always be a certain language barrier.
54. With the support of PAR and ACDI.
55. Its bulletin is called "Alternatives for Development".
56. "Political Report: Central America Panorama".

ORDEN SOCIAL Y GOBERNABILIDAD EN NICARAGUA 1990-1996

Elvira Cuadra Lira, Andrés Pérez Baltodano, Angel Saldomando



209 páginas

Precio: US\$5 + envío

Introducción

Una perspectiva histórica comparativa del orden social

Andrés Pérez Baltodano

Construcción del orden social y gobernabilidad

Angel Saldomando

(In)Seguridad ciudadana en Nicaragua.

Un análisis de la Policía

Elvira Cuadra Lira

Pacificación, gobernabilidad y consenso social

Elvira Cuadra Lira y Angel Saldomando

Reforma económica y consenso social

Oscar Neira Cuadra

Reforma del sector público y consenso social

Andrés Pérez Baltodano

Reflexiones finales

Los ensayos que componen este libro analizan el problema del orden social y la seguridad ciudadana desde perspectivas teóricas, históricas e institucionales. El problema del orden social es el problema de la historia, de su construcción social. Es el problema de la creación y reproducción de la vida en sociedad.

La crisis del orden social en Nicaragua es, desde esta perspectiva, una crisis que pone en peligro su propia viabilidad como sociedad nacional. De ahí que el principal objetivo de los autores sea contribuir a la exploración de las limitaciones y oportunidades con que cuenta Nicaragua para construir estructuras de orden social justas y democráticas.

Editoriales CRIES

Apartado 3516
Managua, Nicaragua

www.cries.org
criesadm@nicarao.org.ni



Debate and Controversy over the Cuba-US Conflict

Rafael Hernández. *Otra guerra. Ensayos cubanos sobre estrategia y seguridad internacional* (Another War. Cuban Essays on Strategy and International Security). Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, 1999

This book by political scientist Rafael Hernández is an unquestionable contribution to the rather scant Cuban bibliography on security issues in the complex and conflictive relationship between the United States and that Caribbean island country. It brings together a set of his essays resulting from over 20 years of studying and reflecting on the theme that stand out for their quality and unusually sophisticated level of analysis.

In the book's first two works, "En el cenit de la guerra fría" (At the Zenith of the Cold War) and "Treinta días, las lecciones de la Crisis de Octubre y las relaciones cubanas con los Estados Unidos" (Thirty Days, the Lessons of the October Crisis and Cuban Relations

with the United States), the author examines the causes of the conflict between the United States and the Cuban revolution. He finds its roots in the Monroe Doctrine, 200 years of U.S. influence in the island, Cuba's revolutionary nationalism marked by the country's pro-independence history, and the U.S. power elite's lack of information, simple ignorance or perhaps contempt toward the small country that has challenged its hegemony in its natural zone of influence and predominance.

Both essays examine the two crises that marked Cuban-American relations for forty years; the invasion of Playa Girón—or Bay of Pigs, as it is better known internationally—and the Octo-

ber 1962 missile crisis. For the author, Playa Girón demonstrated to the Cuban nation—and the experience has been indelible—the duplicity, lack of principles and aggressiveness to which the government in Washington could sink. Even today, when the main episodes of the cold war are being debated with historic hindsight, the analysis of errors committed in that operation predominate in the United States, but the legitimacy of an action that clearly violates the most elemental ethical and judicial norms of international co-existence is not questioned.

The Playa Girón invasion and unending U.S. hostility led the revolutionary government to strengthen its defensive military potential and establish a virtual alliance with the Soviet Union which, ideological convergence aside, is explained by clear reasons of security, and, it can even be said, of survival.

Thanks to that alliance, Cuba gradually built up a dissuasive capacity—here the author uses a concept extracted from the theoretical panoply of nuclear strategists that relates to the capacity to inflict so many casualties on any aggressor that it desists, or is dissuaded even before attacking. The alliance obviously had its political cost in the Latin American context, but was unquestionably necessary. Another important aspect also became necessary due to the weaknesses demonstrated by the international multilateral system, as the author rightly underscores. The Organisation of American States (OAS) demon-

strated a particular, though not exclusive, inability to protect a small country from the threat of armed intervention by the hemisphere's hegemonic power.

The October 1962 missile crisis, for its part, led to what Rafael Hernández, using another concept of nuclear strategists, calls a *self-fulfilling prophecy*, in other words one that predicts or provokes its own fulfilment. Its mechanism functions as follows: ensconced in the cold war, the United States feared that Cuba, only 90 miles off its coast, would become a Soviet base; its own early hostile actions, the Playa Girón invasion and later harassment led Cuba to ally with the USSR and accept the missile installation. In other words, the U.S. aggressiveness in fact provoked exactly what it feared, that Cuba would be transformed, at least on that occasion, into a Soviet base.

The author recalls a second case of a self-fulfilling prophecy: the U.S. fear of the revolution's example in Latin America and a proliferation of revolutionary armed subversive movements. This led Washington to institute a policy of isolation and blockade against Cuba in the hemisphere, in response to which Cuba implemented a strategy of active or *advanced defence*, which led it to collaborate with and even, it must be admitted, to stimulate revolutionary activity in Latin America. Washington's fears were borne out, fed by its own harassment policy against the island.¹³

The October 1962 crisis is examined most closely in the essay "Treinta

días," which is one of the book's best works. In general it is also one of the best of the extensive bibliography on the issue due to the depth and subtlety of its analysis, the objectivity with which it treats the motivations, perceptions and actions of the three actors involved, and the revelation, with unusual latitude, of the positions the Cuban government assumed, which are little known internationally.

The author begins by underscoring a fundamental point: the Soviet-Cuban decision to install medium-range nuclear missiles in Cuba was, without question, a very daring move but also a crazy one that formed a coherent part of a grand strategy framed within the cold war global confrontation. To this can be added that what was known as "Operation Anadiz"—the transfer of the missiles from the USSR to Cuba across thousands of miles under the very nose of the whole U.S. national security establishment—was a real Soviet accomplishment.

The errors started in Cuba, first with a defective camouflage that facilitated their rapid identification by the U.S. intelligence services, but above all, as the author underscores, by the policy followed by the Soviet leadership of abandoning the diplomatic initiative to Washington. Nikita Kruschev rejected Cuba's suggestion to make their bilateral military agreement public before the crisis was unleashed, and once the missiles were discovered in Cuba he proceeded to negotiate directly with the

United States, sidelining Cuba and lacking a solid base of principles in terms of a "*quid pro quo*" between the U.S. missiles in Turkey and Soviet ones in Cuba.

Committed to scrupulous objectivity, the author examines Soviet motivations without ignoring the pressure of the circumstances, of the crisis itself and even of the concern that Moscow could find itself inspired by the emotional young Cuban revolutionary leaders. He analytically unpacks the solution to the crisis and shows that the principled position assumed by the Cubans was not in fact an extremist one. The final agreement, attained in private between Kennedy and Kruschev, blew the opportunity for a genuine negotiation about Cuba in which the three governments would have participated together with the UN in a multilateral framework, as the Cubans wanted. Above all, according to the author, the possibility of an in-depth discussion of the historic controversy between Cuba and the United States was lost.

For this reason, he justifiably believes that no genuine security system was created with respect to the island, as some scholars of the Cuba-United States conflict have claimed. He definitely does not deny, however, that a world war was avoided and that the purely verbal bilateral agreement between the United States and the USSR, based on a U.S. promise not to invade Cuba in exchange for a Soviet one never again to install offensive weapons on the

island, was kept for the rest of the cold war, despite occasional questioning of it, for instance by Kissinger at the beginning of the Nixon administration and Alexander Haig at the outset of the Reagan one. Nonetheless, the author stresses two factors that in his judgement contributed decisively to that compliance: Cuba's dissuasive capacity and the Vietnam War.

Rafael Hernández's whole analysis demonstrates that Cuba's position regarding the solution to the crisis was in no way maximalist, although it was one of principles. He extracts a lesson from those events: the need to strengthen international multilateral structures in the post-cold war period to help balance the power asymmetries and protect the small countries.

Almost as a continuation of this work, his essay "Cuba y la seguridad en el Caribe" (Cuba and Security in the Caribbean) examines the new security problematic that began to take shape in the region immediately following the end of the cold war. In fact, the Caribbean Basin had been fully immersed in the 40-year global confrontation because of the Cuban revolution, although a first linkage could unquestionably be found in the 1954 Guatemala operation. The Caribbean was a major cold-war stage with the missile crisis, the later revolutionary victories of Nicaragua and Grenada, and the Reagan offensive of the eighties, and led to a partial militarisation of the region.

The author argues that the United States redesigned its security agenda in

the nineties, with the end of the cold war. It is now centred on the drug trafficking problematic (40 per cent of the drugs that enter the United States come through the Caribbean), uncontrolled illegal migrations, the political stability of the region's states and, to a certain point, environmental issues.

Nonetheless, he thinks that the continued hostility toward Cuba by the great neighbour to the north responds to a residual cold war view and helps maintain a besieged fort mentality on the island. Although the author sees no military aggression in the offing, he stresses that Cuba cannot discard the possibility because of the ongoing hostility and, it can be added, because, with the disappearance of the USSR, the 1962 agreements, which with all their limitations were respected, no longer exist.

The Caribbean has lost its previous strategic significance for the United States. For all that, it does not lack importance, not only as a maritime transit route, but also for the above-mentioned threats of drug trafficking and associated money laundering, which are related to the stability of the basin's countries, which in turn depends on economic and social development. These phenomena are tied together in a complex weave: underdevelopment leads to political instability, which in turn is a breeding ground for transnational crime and uncontrolled migration.

Rafael Hernández stresses how the U.S. policy of hostility toward Cuba

contains a paradox in this context: Washington needs stability in the region's countries, but its actions against Cuba are precisely aimed at destabilising the revolutionary regime. With this it is losing a new opportunity to make progress in dialogue and constructive co-operation around issues such as the fight against drug traffic, the creation of measures of confidence and an effective security system around the Guantánamo naval base. Consequently, the author sees the situation regarding Cuba as continuing to constitute a regional and hemispheric security problem that requires a substantial change in the hegemonic power's traditional postures and its definitive acceptance of political diversity.

The next essays, "Aprendiendo de la guerra fría: la política de Estados Unidos hacia Cuba y Vietnam" (Learning from the cold war: the U.S. Policy toward Cuba and Vietnam) and "El problema de la solución del conflicto entre Estados Unidos y Cuba" (The Problem of the Solution to the Conflict between the United States and Cuba) are closely linked. The first is a very original analysis of the similarities and differences between the two states that were at the centre of Washington's security concerns during the sixties, Cuba in the first years and Vietnam in the whole second half of that period. Going beyond the comparison, however, the author examines the question: Why has the United States normalised its relations with Vietnam, despite the memories and consequences of the war, and not

with Cuba? It is this question that ties these works to each other.

For the author, the geographical differences, the diversity of interests and actions of other international and regional actors and the existence in the Cuban case of an influential lobby that rejects any U.S. normalisation with Cuba are obvious. He does not deny the importance of that lobby centred in Miami, but sustains that, in the end, the U.S. power elite make the fundamental foreign policy decisions, including those dealing with Cuban relations, guided by national interest and security considerations. They are thus quite capable of overriding the Cuban pressure group when they deem it necessary.

This thesis is of course debatable, and there are indeed analysts who give the Cuban lobby greater weight in decision-making related to the island. In any case, it is well argued and is backed by two solid examples: the agreements about Africa's Southern Cone at the end of the eighties and the migratory agreements of 1994-1995, which went against the express will of Miami interests.

The author does not see the Cuban problem as only or even fundamentally a domestic affair, but as a question of foreign policy in which a residual approach, a sort of cold war inertia is maintained, as well as a cold cost-benefit analysis. Today's Cuba, which has nothing else to offer than its own independence, is not very important in Washington's strategic considerations. On the other hand, normalisation implies

major benefits for Cuba, but could also have high costs if it should come about before the reforming of its social project is consolidated.

The book concludes with the essay "Cultura y concertación regional en el Caribe" (Culture and Regional Concertation in the Caribbean), in which the author quickly examines a significant theme for the basin's sustainable development: culture, understood in its broadest sense. The author sees sustainable development as a key element of political stability and thus an important regional security issue.

In conclusion, with *La otra guerra*, Rafael Hernández makes a valuable contribution to the bibliography on the theme, which will not fail to trigger debate and controversy, as does anything related to the Cuban-U.S. conflict as it is unquestionably still an important topic on the hemispheric security agenda.

* One possible objection to this thesis refers to the armed actions developed against the governments of the Dominican Republic and Nicaragua in 1959, with active Cuban participation, before the United States unleashed its aggressive policy against the revolution. It must be underscored that these actions were directed against the most despised traditional dictators in the region, Trujillo and Somoza. They also fell well within the tradition of the "Caribbean Legion," to which some Cuban leaders were linked. For those reasons, these actions enjoyed the sympathy and probably some support from other Latin American countries and are clearly differentiated from the revolutionary activities carried out after 1962.

Roberto González Gómez



Gobernabilidad Democrática y Seguridad ciudadana en Centroamérica (Democratic Governance and Public Security in Central America)

Andrés Serbin, Leticia Salomón, Carlos Sojo

Serie: *Gobernabilidad Democrática y Seguridad Ciudadana en Centroamérica*, Ediciones CRIES, Managua, Nicaragua, 2001, 172 pp. ISBN 99924-31-1-09

This book, the latest published within this series, following titles dedicated to Nicaragua, Honduras, Costa Rica and Panama, establishes a national and regional assessment of the conditions of democratic governance and institutionality to promote public security policies based on an analysis of the existing judicial and police mechanisms and civil society's participation. The contents present in a general way the risks and opportunities of democratic governance in the Central American arena as well as a regional vision of public security. The first chapter addresses the issue of democratic governance and public security from a security-with-equity approach. It is followed by an analysis of democratic governance in Central America, focusing on risks and opportunities, policy administration and democratic consolidation. From a regional vision, la *Seguridad ciudadana en Centroamérica* shows the political-institutional background, the role of institutions, participation experiences, international co-operation and civil society's proposals regarding the issue of democratic governance and security.



**Ciudadanía y Mundialización
La sociedad civil ante la integración regional
(Citizenry and Globalisation: Civil Society faces
Regional Integration)**

Bruno Podestá, Manuel Gómez Galán, Francine Jácome and Jorge Grandi (coordinators)
Ediciones CRIES, Managua, Nicaragua, 2001, 308 pp.
ISBN 84-87082-15-7



The transformations originating in globalisation affect both the lives of citizens and the policies of states. In this new setting, the regional integration processes among countries, especially in Latin America, such as MERCOSUR, CAN, ACS, SICA, CARICOM, NAFTA or FTAA, are intensified. To this can be added others that existed previously in other world regions, such as the European Union (EU). This book analyses civil society's participation and the role citizens can play in the creation of such processes from different perspectives, both American and European.

**La política y los sistemas de partidos en
Centroamérica (Politics and Party Systems
in Central America)**

Alvaro Artiga-González
*Ediciones FUNDAUNGO, San Salvador, El Salvador,
2000, 233 pp. ISBN 99923-29-06-8*

La Política
y los Sistemas de Pa
en Centroamérica



This work represents a valuable contribution to the study of Central America's political institutionality in that it develops a methodology and analytical approach that makes it possible to gain a more in-depth knowledge of the Central American political party systems and their influence in the process of democratically strengthening the region. It combines qualitative and quantitative analysis and represents an effort to focus attention back on CA and develop a vision based on it that will permit a better understanding of the particularities of the national cases. In synthesis, it is a work that the new generations of Central American scholars and anyone interested in the political and social dynamic of this region ought to know about.

**Globalización sin pobreza
Una propuesta de integración para el desarrollo
(Globalisation without Poverty: An Integration
Proposal for Development)**

Alcides Hernández Ch.

Editorial Guaymuras, Honduras, first edition, March 2000,
405 pp. ISBN 99926-15-49-4

This is a much-needed book in the current regional setting, marked by the crisis of the integrationist system and immersed in a world system that accentuates the inequality in international relations. Basing himself on figures and on the reality, the author reveals the mechanisms of the so-called globalisation of the economy, the nucleus of which is located in the transnational corporations and their network of articulations. Waving the flag of economic liberalism, globalisation endangers the concept of nationality, but conceals the neo-protectionist scaffolding that sustains it. This book offers a new vision of integration that seeks to integrate labour and human development, going beyond commercial exchange, as the Central American power groups have conceived it up to now.



**Ciudadanías del Miedo
(Citizenry of Fear)**

Susana Rotker (editor)

Editorial Nueva Sociedad, Caracas, Venezuela, 2000, 252 pp.
ISBN 980-317-175-5

How do we describe the fear of social violence in Latin America's big cities? The sensation is as inexpressible for human beings as pain. One way to do it is to get up close to the space of the cities and try to read it as a text. A text with omissions, overlaps and real people, with dialogues and ellipses, with commas and periods. A text written by the bodies of the cities' inhabitants without being able to read it. The narratives that make up this book, grouped around diverse points of view (fears, events, narratives and imagery) describe and analyse the sharp edges of urban violence in Latin America.



REVIEW OF JOURNALS



Aportes

Aportes, Year 5, Number 15, September-December 2000.
Published by the School of Economy of Benemérita Autonomous
University of Puebla Puebla, 215 pp.
E mail: aportes@cen.buap.mx

In this issue, *Aportes* offers material dedicated to analysing economic facts and phenomena, political events and their repercussions on the social future, particularly centred on Latin America. In the first article, "Periferia y fábrica mundial" (Periphery and World Factory), author Javier Martínez Peinado explains the need to study the development of the world factory from the theoretical perspective of the world capitalist economy, as part of its transformation and reproduction process. In another, Carlos M. Vilas asks the question "¿Más allá del Consenso de Washington?" (Beyond Washington's Consensus?), offering an approach to this theme from the policy perspective of some World Bank proposals. Arturo Huerta G. discusses the lack of sustainability of the current economic model while Aida Letman Alperstein presents the panorama of "América Latina y el Área de Libre Comercio de las Américas" (Latin America and the Free Trade Area of the Americas). Jaime Ornelas Delgado offers a "Balance preliminar de la economía mexicana en el gobierno de Ernesto Zedillo" (Preliminary balance of the Mexican economy in the Ernesto Zedillo government). Filling the *Foro Económico* section, Gerardo Reyes and Guzmán Miguel Ángel Corona Jiménez present their article, "The Fobaproa: impoverishing the next generation."



Cuadernos de Nuestra América



Cuadernos de Nuestra América. Vol. XIII, No. 25 January-June 2000.
298 pp. ISSN 0864-179. E-mail: cea@cea.org.cu

This issue pulls together important rough edges of the current problematic. Themes such as integration, cultural identity, environment, social movements and religiosity, globalisation and the consequences of neoliberalism in Chile are seen from the Latin American and Caribbean perspective. The U.S. blockade of Cuba is analysed as an issue of debate in that country and another dedicated to current Venezuelan policy is also presented. The journal also has one work each by the well-known scholars Francois Houtart and Giulio Girardi, who respectively address today's alternatives for the region's social movements and Jubilee 2000 as it concerns our continent. The journal also includes the text signed by the Heads of State and Government of Ibero-America that was issued as the Declaration of Havana, as well as the speeches of Cuban President Fidel Castro.



**Sociedad
Argentina fin de siglo**

Sociedad, Argentina fin de siglo, No 15. December 1999. Published by the School of Social Sciences (UBA). 264 pp. ISSN 0327-7712

This journal opens with an article by Marcelo Cavarozzi and Juan Abal Medina on "El problema del Estado al problema del gobierno: los desafíos de la nueva gestión" (The problem of the State to the problem of government: the new management challenges). "La crisis argentina y su dimensión cultural" (The Argentine crisis and its cultural dimension) is the theme addressed by Mario Margulis and Marcelo Urresti while "La salud al final de siglo" (Health at century's end) is the topic of José Carlos Escudero. "La construcción de identidades en la prensa escrita" (The construction of identities in the written press), and "Las representaciones sociales sobre los trabajadores y los pobres o las otras formas de ser de la violencia" (Social representations of workers and the poor or violence's other ways of being) are topics taken up by Irene Vasilachis de Gialdino. Sandra Carli analyses "La cuestión de la

infancia. Derechos del niño y educación pública" (The childhood question. Rights of children and public education) and "Hipótesis sobre la historia argentina contemporánea" (Hypothesis on contemporary Argentine history). "Capitalismo siglo XXI: La impostergable alternativa. Imperio Hobbesiano o multitud Spinozista" (21st-century capitalism: The unpostponable alternative. Hobbesian Empire or Spinozist multitude) are the themes developed by Marcelo Matellanes. In *Notas de investigación* (Research notes), Emilio de Ipola takes up the issue of "La acción en problemas" (Action in problems) and Antonio Camou discusses "Niklas Luhmann o el Discurso Sociológico de la Complejidad. Notas en torno al concepto de sistema social" (Niklas Luhmann or the sociological discourse of complexity. Notes on the concept of social system). The journal also includes an interview with Roberto Cipriani by Julio Pinto.

Estudios Internacionales

Estudios Internacionales, Year 10 No. 19, January-June 1999. Published by the Instituto de Relaciones Internacionales e Investigaciones para la Paz (IRIPAZ) Guatemala, 68 pp.
E-mail: iripaz@quetzal.net

The content of this issue of this semi-annual journal addresses themes such as "El desafío de la globalización" (The challenge of globalisation), "El Desarrollo Humano Sostenible: ¿paradigma para Políticas Públicas Globales sobre Desarrollo?" (Sustainable Human Development: paradigm for global public development policies?), "Central America's Experience on Sustained Growth and Human Rights," "La cuestión Ética en el Sector Público (discurso y praxis)" (The ethical question in the public sector - discourse and praxis), and in the section *Las relaciones europeo-centroamericanas hoy* (Today's European-Central American relations), the theme is dealt with under title "¿Está muriendo el Proceso de San José?" (Is the San José process dying?).





Revista de Ciencias Sociales

Revista de Ciencias Sociales (RCS), Nueva Época, No. 8, January 2000. Published by the Centro de Investigaciones Sociales de la Universidad de Puerto Rico, campus of Río Piedras. Puerto Rico, 224 pp. SIN 0034-7817. Apartado: 23345, San Juan, P.R. 00931-3345

Based on the central theme, *New essays on the history, culture and economy of Cuba*, this issue of the journal offers the following contents: "Esculpir a Martí: memorias y monumentos en la primera República Cubana" (Sculpting Martí: memories and monuments in the first Cuban Republic), by Lillian Guerra. "Nacionalizar la africana: el auge del afrocubanismo en La Habana, 1920-1940" (Nationalise the African woman: the rise of Afro-Cubanism in Havana, 1920-1940), by Robin D. Moore. "Cuba: una visión desde lejos ¿reforma económica o estancamiento?" (Cuba: a vision from afar. economic reform or stagnation), by Hans-Jürgen Burchardt. "Cuba: los efectos sociales de la crisis y el ajuste económico de los años noventa" (Cuba: the social effects of the crisis and economic adjustment of the nineties), by Viviana Togores González. Pablo Navarro Rivera writes on "Control político y protesta estudiantil en la Universidad de Puerto Rico, 1903-1952" (Political control and student protest in the University of Puerto Rico, 1903-1952); Carlos Sojo Seijo writes on "La relación entre crecimiento de las exportaciones y el crecimiento económico" (The relationship between export growth and economic growth), and Marc Craps writes on "Los nuevos movimientos sociales y el replanteo posmoderno del desarrollo" (The new social movements and the postmodern reformulation of development). In the Reseña section we find Jorge Duany. Popular Expression and National Identity in Puerto Rico: The Struggle for Self, Community and Nation, by Lillian Guerra.

CONTRIBUTORS



Anthony Peter Gonzales is currently the Acting Director of the Institute of International Relations of the University of the West Indies at St Augustine. He is a graduate of the University of the West Indies where he completed a Bachelor's Degree in Economics and Sociology as well as a post-graduate Diploma in International Relations by 1968. He pursued his doctoral degree at the Graduate Institute of International Studies in Geneva specializing in International Economics. He specializes in international trade and investment policy, in particular economic integration, trade strategy, trade agreements and foreign investment. He has published several articles on these topics.

Pedro Caldentey del Pozo is director of International Relations and doctor professor in international economy at ETEA, a Company of Jesus institution assigned to the Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales of the Universidad de Córdoba (Spain), who has worked over a decade in university co-operation in Central America and Cuba. Expert in regional integration and development economics whose book *El desarrollo económico de Centroamérica en el marco de la integración regional* was recently published by the Central American Economic Integration Bank (BCIE).

Socorro Ramírez professor at the Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI) of the Universidad Nacional de Colombia. She holds a Ph.D. in Political Science and a diploma of advanced studies in International Relations from the University of the Sorbonne, Paris I. Author of articles and books on theory and practice of international relations, Colombian and Latin American foreign policy, regional integration processes, and gender perspectives in public policies.

Eduardo Gudynas, is a Uruguayan with a MSc in social ecology. Works as researcher with the sustainable development program at the Centro Latino Americano de Ecología Social and co-ordinator of integration, sustainability and democracy of the Sustainable South Initiative 2025. He is the author of articles and books on sustainable development and the processes of regional integration, including "Ecología, mercado y desarrollo" (Chile, 1997) and "Desarrollo sostenible, globalización y regionalismo" (Bolivia, 1999). Invited as lecturer by centers and universities in numerous countries, including Argentina, Chile, Bolivia, United States, and Canada.

Pablo Rodas-Martini holds a Master's degree and Ph.D. in economics from the University of London. Since February of this year works as Director of the "Central America in the world economy in the XXI century" project, financed by IDRC of Canada and whose counterpart in Central American is ASIES. He has participated in the elaboration of the 1999, 2000 and 2001 World Reports on Human Development prepared by the New York office of the UNDP, and worked as consultant for Inter-American Dialogue in Washington, Ibero-American Studies Institute in Hamburg, Florida International University, Institute of Latin American Studies of the University of London, Social Science Research Council in New York, Lutheran World Relief, Action Aid, FLACSO and Acción Ciudadana, among others. He is a columnist on economics and political matters for *El Periódico* of Guatemala.

Roberto González Gómez Political scientist, professor at the Instituto Superior de Relaciones Internacionales (ISRI) in Havana, Cuba