

---

# PENSAMIENTO PROPIO

---

REVISTA BILINGÜE DE CIENCIAS SOCIALES DEL GRAN CARIBE

Desigualdad social, sociedad civil y los límites de  
la ciudadanía en América Latina

PHILIP OXHORN

Incidencia en Centroamérica: ¿Autoengaño o realidad?

ALVARO DE LA OSSA

Movimientos sociales y medioambiente en el  
Gran Caribe ante el fin de siglo

ARMANDO FERNÁNDEZ SORIANO

Una política alternativa de desarrollo para el Caribe:  
El reto de la perspectiva del Estado desarrollista

NIKOLAOS KARAGIANNIS

NUEVA EPOCA

---

# 15

---

ENERO-JUNIO 2002 / AÑO 7

PENSAMIENTO PROPIO es una revista de análisis socioeconómico y político. 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 exclusiva responsabilidad de sus autores, y no reflejan necesariamente el punto de vista de la revista.

El Comité Editorial de *Pensamiento Propio* invita a todas las personas interesadas a enviar sus aportes a este 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 grancaribeña reside en la matriz económica y social que tienen en común las sociedades que lo integran, y que se refleja en sus problemas y retos, así como la idea de que la viabilidad de las alternativas de estos tiempos de globalización, demanda la construcción de amplios e incluyentes espacios regionales de concertación y coordinación, que posibili-

ten una activa 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 adentro de la sociedad, sustentado en la participación activa y democrática de las organizaciones sociales y populares, representativa de todos los sectores, principalmente de los más excluidos. CRIES se vincula a tales sectores y organizaciones para contribuir a su fortalecimiento interactuando y acompañándoles en el proceso de construcción de opciones viables y en la incidencia sobre 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](http://www.cries.org)

---

# PENSAMIENTO PROPIO

---

REVISTA BILINGÜE DE CIENCIAS SOCIALES DEL GRAN CARIBE

NUEVA EPOCA

---

15

---

ENERO-JUNIO 2002/ AÑO 7



## Junta Directiva de CRIES

Andrés Serbin-Presidente  
Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos (INVESP)

Socorro Ramírez  
Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales  
(IEPRI-Universidad Nacional de Colombia)

Judith Wedderburn  
Association of Caribbean Economists (ACE), Jamaica

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

Silvestre Díaz  
Centro de Investigaciones y Docencia de Panamá (CIDPA)

Leticia Salomón  
Centro de Documentación de Honduras (CEDOH)

Hernán Yanes  
Centro de Estudios sobre América (CEA), Cuba

## Membresía de CRIES

### Barbados

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

### Belice

Society for the Promotion of Education & Research (SPEAR)

### Colombia

ECOFONDO  
Instituto de Estudios 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  
(PUJ)

### Costa Rica

Centro de Capacitación para el Desarrollo (CECADE)  
Centro de Estudios Democráticos de América Latina (CEDAL)  
Departamento Ecueménico 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)

### Cuba

Asociación por la Unidad de Nuestra América (AUNA)  
Centro de Estudios sobre América (CEA)  
Centro Félix Varela (CFV)  
Centro de Investigación y Desarrollo de la Cultura Cubana *Juan Marinello*  
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 el Hombre

### El Salvador

Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE)  
Instituto para el Desarrollo Económico y Social de El Salvador (IDESES)  
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 Economique et Sociale  
pour le Developpement (CRESFED)  
Group Haitien 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)

### México

Asociación Mexicana de Estudios del Caribe (AMEC)  
Centro de Estudios Latinoamericanos  
(CELA - Universidad Nacional Autónoma de México)  
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 UNAN - Managua)  
Instituto para el Desarrollo Sostenible (INDES)  
NITLAPAN - Universidad Centroamericana (UCA)

### Panamá

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)

### Puerto Rico

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

### República Dominicana

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

### Trinidad y Tobago

Caribbean Network for Integrated Rural Development (CNIRD)

### Venezuela

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

*Director:* Andrés Serbin

*Coordinador Editorial:* Rodolfo Wlasiuk

*Traducción:* Judy Butler, Claudia Ferreira

*Diseño Gráfico:* Laura Toso

*Impresión:* Grancharoff Impresores.

ISSN: 1016-9628

## Consejo Asesor Internacional

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

Victor 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

Alvaro de la Ossa

Fundación Centroamericana por la Integración  
(FCI), Costa Rica

Rut Diamint

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 Gamarra

Latin American and Caribbean Center,  
Florida International University, USA

Norman Girvan

Association of Caribbean States (ACS)

Xabier Gorostiaga

Presidente Fundador de CRIES

Wolf Grabendorf

FES, Colombia

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 Jácome

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 Barbara, USA

Gilbert Merckx

Latin American Institute,  
University of New Mexico, USA

Gert Oostindie

Royal Institute of Linguistics and Anthropology,  
The Netherlands

Laverne E. Ragster

University of the Virgin Islands, USA

Socorro 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

## **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 una breve reseña curricular del autor (5 a 7 líneas) para ser incorporada 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

# Índice



## **MENSAJE DEL DIRECTOR / 1**

### **INVESTIGACIÓN & ANÁLISIS**

Desigualdad social, sociedad civil y los límites de la ciudadanía en América Latina / 5

PHILIP OXHORN

Incidencia en Centroamérica: ¿Autoengaño o realidad? / 47

ALVARO DE LA OSSA

Movimientos sociales y medioambiente en el Gran Caribe ante el fin de siglo / 73

ARMANDO FERNÁNDEZ SORIANO

### **PERFILES & APORTES**

Una política alternativa de desarrollo para el Caribe:

El reto de la perspectiva del Estado desarrollista / 107

NIKOLAOS KARAGIANNIS

### **DOCUMENTOS**

Primer Foro de Diplomacia Ciudadana / 143

### **RESEÑAS**

Seguridad y Democracia / 155

FEDERICO MERKE

Armamentismo y seguridad en Centroamérica / 159

LARA BLANCO

### **PULSO BIBLIOGRÁFICO / 161**

### **REVISTA DE REVISTAS / 167**

### **COLABORADORES / 173**

En portada:

Título: *Peasant Wedding*, Philomé Obin, Haití(1892-1977).





Apreciados amigos:

Los últimos años han evidenciado una creciente presencia, en el sistema internacional y en las dinámicas nacionales y regionales, de una serie de actores no-estatales que hacen a lo que, en términos de las relaciones internacionales, se denomina el “multilateralismo complejo” que caracteriza al actual proceso global. En este sentido, desde experiencias locales o desde perspectivas globales, hemos visto emerger una serie de nuevos actores que inciden, con mayor o menor esfuerzo, en la gobernabilidad nacional, regional y global. Ya sea como organizaciones no-gubernamentales (ONGs), como redes o como movimientos sociales, estos actores han dado pie, a través de su incidencia y visibilidad mediática, a un incipiente debate acerca de la emergencia de una sociedad civil o de una ciudadanía global que asume, cada vez con más fuerza, un rol en los asuntos internacionales.

En este marco CRIES, a lo largo de su trayectoria, siempre ha desarrollado su trabajo en plena identificación con los intereses de la sociedad civil regional. Sin embargo, tal como lo señalamos en nuestro mensaje del No. 13 de Pensamiento Propio, para una red predominantemente académica y para una revista con el perfil de la nuestra, se hace imprescindible un debate más sólido y sistemático y

un análisis consistente de las características de este fenómeno y de la sostenibilidad del rol de la ciudadanía en un mundo, y en una región, afectados por el impacto de la globalización. Es en este marco que iniciamos, en este número de Pensamiento Propio, la publicación de una serie de artículos que permiten profundizar progresivamente en esta problemática.

Por un lado, en la sección Investigación y Análisis, publicamos una exhaustivo trabajo del profesor Philip Oxhorn de la Universidad de Mc Gill, sobre los límites de la ciudadanía en América Latina, a partir de la discusión de la aplicabilidad de las concepciones de Marshall a la realidad política latinoamericana. Las tres propuestas con que culmina Oxhorn su artículo se ensamblan con el aporte altamente crítico, pero a la vez realista, de Alvaro de la Ossa sobre la incidencia en Centroamérica, sugestivamente subtítulo *¿Autoengaño o realidad?*. Este artículo, debatido previamente en varios talleres de CRIES, contribuye con una visión analítica a la relevancia de la incidencia en la subregión y levanta numerosos interrogantes sobre la misma. La sección se cierra con el artículo de Armando Fernández Soriano quien analiza en forma exhaustiva los alcances de los movimientos medioambientales en el contexto del Gran Caribe y cuyas conclusiones son comentadas por Rafael Colmenares. Esta modalidad —de incluir junto con el artículo algunos de los comentarios de los evaluadores del mismo con el propósito de enriquecer el debate— es una innovación que introducimos en este número y que confiamos poder mantener sin afectar las reglas de arbitraje y evaluación de los artículos que se publican en esta sección.

Por otra parte, en la sección Perfiles y Aportes, consideramos altamente sugestiva la rediscusión, en el contexto caribeño, del rol del Estado desarrollista en el marco de los impactos recientes de las políticas de ajuste, a cargo del investigador de la Universidad de las Indias Occidentales Nikolaos Karagiannis.

A su vez, para complementar el debate sobre ciudadanía y sociedad civil en la sección Documentos publicamos las conclusiones del Foro

de Diplomacia Ciudadana realizado en la ciudad de México, con los aportes más recientes en esta temática desde la perspectiva de las redes y organizaciones ciudadanas de las Américas.

Finalmente, como es habitual, cerramos el número con la publicación de Reseñas, Pulso bibliográfico y Revista de Revistas que nos proveen de una panorámica de las publicaciones más relevantes que han jalonado el campo de las ciencias sociales en el Gran Caribe y en las Américas en general.

Hasta el próximo número.

# 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:

El Caso de Guatemala  
Carmen Rosa de León  
Miguel Angel Sagone  
Aycinena  
Manuel Rivera

- I. Seguridad Ciudadana
- II. Marco institucional y político de la gobernabilidad democrática
- III. Gobernabilidad y desarrollo económico en Guatemala

El 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

The Case of Belize  
Minelva Brown-Johnson  
Dylan G. Vernon  
Shaun Finnetty

US\$ 5+envío 132 págs.

- I. Citizen Security, Governance and Sustainable Development
- II. Existing Citizen Security Framework
- III. Criminality and Human Vulnerability: Research Findings

El 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



Editorial CRIES

Apartado 3516  
Managua, Nicara-

[www.cries.org](http://www.cries.org)  
[info@cries.org](mailto:info@cries.org)



# Desigualdad social, sociedad civil y los límites de la ciudadanía en América Latina

Philip Oxhorn

Por lo menos desde los tiempos de Aristóteles, la existencia de la desigualdad social ha constituido un problema central para la teoría y la práctica democrática. Aunque en última instancia la democracia política puede verse socavada por la desigualdad socioeconómica, un cierto nivel de desigualdad parece inevitable dada la realidad de la política democrática moderna. Esto se debe a que la desigualdad socioeconómica es inevitable en las economías de mercado, como lo reconociera Marx (aunque de manera exagerada) hace tanto tiempo atrás. Los esfuerzos por lograr una “nivelación” social enfrentan una dura resistencia, aun si se hacen a través de instituciones democráticas. En la mayoría de los países latinoamericanos puede incluso haber una correlación directa entre el nivel de desigualdad y la resistencia hacia medidas encaminadas a realzar la equidad. En otras palabras, los extremos en la desigualdad socioeconómica pueden elevar los costos de las políticas de re-distribución, haciendo menos probables las reformas substanciales precisamente en aquellos países donde más se necesitan para mantener la estabilidad democrática.

El principal planteamiento de T.H. Marshall (1950) es entonces que en las democracias occidentales la desigualdad socioeconómica sólo podía legitimarse a través de una gradual extensión y expansión de los derechos universales de la ciudadanía. En lo que demostraría ser un verdadero círculo virtuoso durante unos 300 años de historia británica y, por extensión, europea, la evolución de los derechos de la ciudadanía empezó con el establecimiento de los derechos civiles, definidos como “... los derechos necesarios para la libertad individual —libertad individual, libertad de expresión, pensamiento y credo, el derecho a tener propiedad y a establecer contratos válidos y el derecho a la justicia” (Marshall, 1950: 10-11). Una vez reconocidos los derechos civiles, la ciudadanía continuaría ampliándose para incluir, en primer lugar, los derechos políticos bajo la forma del sufragio universal y, más tarde, los derechos sociales de la ciudadanía asociados con el estado benefactor moderno (acceso a la salud, varias políticas estatales para asegurar un estándar mínimo de vida, etc.). En el proceso, la inequidad social asociada al capitalismo se legitimó y se sentaron con éxito las bases sociales y políticas sobre las cuales podía florecer el capitalismo.

Es precisamente esta interpretación la que a menudo se ignora en los debates recientes sobre justicia social en América Latina, aun cuando ha habido un resurgimiento del capitalismo de libre mercado. El ascenso sin precedente de la democracia política como un ideal y una realidad empírica, con las garantías concomitantes de la democracia de los derechos políticos básicos, ha desviado la atención del enfoque original de Marshall sobre la evolución de los derechos de la ciudadanía. Ahora el enfoque se centra más en tratar de comprender la *calidad* de los regímenes democráticos existentes en América Latina, subrayando la importancia de no ser complaciente sobre la existencia de los derechos políticos asociados con elecciones relativamente libres y competitivas (Oxhorn y Ducatzenzeiler, 1998; Agüero y Stark, 1998). Además de los altos costos sociales que implican las severas limitaciones en los derechos ciudadanos reales (crimen, pobreza, inseguridad económica, y demás), existe siempre el peligro de que los crecientes niveles de frustración social se ventilen en ya sea un resurgimiento del populismo demagógico o del extremismo tanto de derecha como de izquierda (Oxhorn, 1998b). En un patrón que es muy diferente al que describía Marshall hace medio siglo atrás, el otorgamiento de los derechos políticos en muchas democracias nuevas ha ido acompañado de derechos civiles cada vez más precarios y de crecientes limitaciones

—si no verdaderos retrocesos— de los derechos sociales de la ciudadanía.

En este artículo pretendo aplicar ciertas interpretaciones de Marshall que abordan la interrelación entre diferentes tipos de derechos ciudadanos y la desigualdad social, en un esfuerzo por entender algunos de los principales retos que hoy enfrentan las democracias latinoamericanas. Yendo más allá de Marshall, propongo comprender el desarrollo de los derechos ciudadanos como un proceso íntimamente vinculado al desarrollo de la sociedad civil. Para fines de ese argumento, la sociedad civil se definirá como:

La fábrica social formada por una multiplicidad de unidades territorial y funcionalmente autoconstituídas que coexisten de manera pacífica y colectivamente *resisten subordinarse* al Estado, al mismo tiempo que *exigen su inclusión* en las estructuras políticas nacionales (Oxhorn, 1995b: 251-52).

En la primera parte de este artículo, planteo que los derechos ciudadanos se construyen socialmente y que allí donde la sociedad civil es débil la construcción social de los derechos ciudadanos es por ende más estrecha. Más específicamente, reinterpreto los argumentos de Marshall sobre la evolución de los derechos ciudadanos al sugerir que el proceso descrito reflejaba la acumulación de los recursos del poder por parte de la clase obrera británica. Brevemente comparo la experiencia británica con la de América Latina, donde históricamente no ocurrió un proceso similar de acumulación de poder, lo que sugiere las serias implicaciones que los caminos alternativos para el desarrollo de los derechos ciudadanos tienen para el surgimiento de sociedades civiles fuertes.

En la segunda parte se examinan algunos problemas específicos de las democracias latinoamericanas de hoy. En la mayoría de los casos, los derechos políticos preceden la garantía efectiva de los derechos civiles básicos, que siguen siendo notablemente débiles en muchos países. Planteo que las luchas populares de los años 70 y 80 contra los regímenes autoritarios no condujeron al mismo proceso acumulativo descrito por Marshall. Esto se debe a que la naturaleza elitista de estas transiciones a menudo interrumpió el proceso a través del cual se desarrolló la sociedad civil. Asimismo refleja procesos paralelos de cambio económico cuya tendencia es fragmentar y desarticular la sociedad civil. En las conclusiones exploro algunas posibles alternativas

para contribuir a profundizar el desarrollo de la sociedad civil como un mecanismo esencial para ampliar los derechos ciudadanos y mejorar la calidad de las democracias latinoamericanas al hacer que los regímenes democráticos existentes sean más inclusivos.

### La sociedad civil y la construcción social de la ciudadanía

En su estudio clásico sobre la evolución histórica de los derechos ciudadanos modernos, T.H. Marshall (1950) planteaba que la ciudadanía era aquella condición de igualdad de derechos y deberes compartida por todos los miembros plenos de una comunidad política. Las divisiones sociales tradicionales que se originaron en el pasado feudal de Europa se estaban volviendo cada vez más insostenibles a medida que la expansión del capitalismo daba lugar al surgimiento de nuevas clases sociales definidas por su papel productivo en la economía de mercado. Para mejorar las crecientes tensiones sociales creadas por la cada vez mayor desigualdad socioeconómica, “[la] condición diferenciada, asociada con clase, función y familia, fue reemplazada por el único estatus uniforme de ciudadanía, lo que estableció los cimientos sobre los cuales se podía construir la estructura de la desigualdad [capitalista]” (pág. 34). Usando Gran Bretaña como su modelo, Marshall vio el surgimiento de los derechos universales modernos de la ciudadanía paralelo al crecimiento de la economía de mercado. El contenido específico de los derechos y deberes de la ciudadanía continuaría evolucionando en tandem con los requerimientos de la acumulación capitalista. Por lo tanto, planteaba Marshall, los derechos políticos en los regímenes democráticos liberales ya establecidos eran necesariamente precedidos por garantías de derechos civiles básicos para los grupos subalternos (principalmente la clase obrera). Una vez que todos los ciudadanos gozaban de derechos políticos, la evolución de los derechos de la ciudadanía podía entonces pasar a un nuevo plano caracterizado por la extensión de los derechos sociales de la ciudadanía asociados con el estado benefactor moderno.

El proceso empezó en el siglo dieciocho, porque la economía capitalista emergente requería la institucionalización de los derechos de propiedad a través de la aplicación de los derechos civiles básicos, y porque la nueva sociedad capitalista tenía que legitimar la resultante

desigualdad social con un nuevo principio, el de la ciudadanía. De esta manera, los derechos civiles se convirtieron en la piedra angular de las concepciones modernas de ciudadanía. El periodo formativo para los derechos políticos empezó entonces en el siglo diecinueve. Esto sólo podía ocurrir una vez que “los derechos civiles vinculados a la condición de libertad ya hubieran adquirido la suficiente substancia para justificarnos al hablar de un estado general de ciudadanía” (pág. 19). Sin la recién creada condición de “ciudadano”, era inconcebible la existencia de derechos políticos que fuesen independientes de la situación económica. De hecho, los derechos civiles crearon la nueva norma para evaluar los derechos políticos. Esto se debe a que, a diferencia de la creación de los nuevos derechos civiles durante el siglo anterior, la evolución de los derechos políticos de ciudadanía conllevaron el “otorgamiento de viejos derechos a nuevos sectores de la población... Los derechos políticos eran defectuosos, no en contenido, pero en distribución, es decir, de acuerdo a las normas de la ciudadanía democrática” (pág. 19). El cambio industrial y el nuevo concepto de derechos civiles hizo que las viejas concepciones sobre los derechos se volvieran cada vez más obsoletas. El proceso de establecer los derechos políticos de la ciudadanía tomaría aproximadamente cien años. Este proceso culminó con la Ley de Reforma Británica de 1918, cuando por primera vez, los derechos políticos se vincularon directamente a la ciudadanía con la adopción del sufragio universal para los hombres adultos sin importar el estatus económico de la persona.<sup>1</sup>

Con derechos políticos otorgados a todos los hombres (adultos), la evolución de los derechos ciudadanos culminó más tarde con la adición de los derechos sociales de la ciudadanía. Una vez que los trabajadores tenían el derecho a votar, esto se tradujo en nuevas políticas sociales que directamente empezaron a cerrar la brecha entre el ingreso real y el ingreso monetario (es decir, entre el nivel de vida como tal incluido los subsidios estatales y el salario que cada quien percibe). Para Marshall, una reducción en la desigualdad económica producto del desarrollo económico, combinado con la integración social alcanzada a través de los derechos civiles y políticos universales de la ciudadanía, generó un nuevo consenso social para la minimización (pero no la abolición) de la desigualdad social. El estado benefactor moderno había nacido.

Con la coronación de los derechos sociales, para Marshall, la

ciudadanía estaba completa. Este proceso histórico de 300 años parece (al menos en retrospectiva) como un círculo virtuoso en el que los derechos acumulativos de grupos subalternos siguió creciendo hasta el punto que en las democracias liberales establecidas se llega a un clásico “compromiso democrático de clase” entre representantes de las grandes empresas y los trabajadores (Przeworski, 1985). La desigualdad social no se eliminó pero se redujo significativamente hasta el punto en que “la ciudadanía como tal se convirtió, en ciertos aspectos, en la arquitecta de la desigualdad social legítima” (Marshall, 1950: 9).

Hoy queda claro que la evolución de la ciudadanía no terminó con la adopción de los derechos sociales de la ciudadanía. La combinación “ideal” de los derechos ciudadanos que Marshall describió, enfrenta ahora numerosos retos, llamando a la expansión de los derechos ciudadanos para incluir nuevas dimensiones que Marshall nunca contempló, como género, etnicidad, ecología y comunidad, para nombrar algunas de ellas. Al mismo tiempo, los derechos sociales están sufriendo cada vez más ataques en virtualmente todas las democracias establecidas, lo que sugiere una reversibilidad que Marshall no anticipó (Turner, 1992).

La visión casi idílica que tiene Marshall sobre las relaciones de clase parecen anacrónicas en la Latinoamérica de hoy, donde la naturaleza del conflicto social es aparentemente distinta. Como una teoría *causal* sobre los derechos ciudadanos, el ensayo de Marshall también es inadecuado. A pesar de algunas referencias aisladas, el papel del conflicto de clase y de la lucha social en la definición y expansión de los derechos ciudadanos es ignorado en gran medida. Aunque su versión de ciudadanía es explícitamente sobre relaciones de clase, no es un argumento estructuralista o uno que siquiera asuma intereses de clase contradictorios. Por el contrario, Marshall adopta una visión determinista, casi funcionalista de la evolución de los derechos ciudadanos desde la perspectiva del desarrollo económico capitalista y la estabilidad política.<sup>2</sup> Existe una suposición implícita de que los intereses de la clase obrera y de los capitalistas son complementarios y no contradictorios. En primera instancia, los capitalistas necesitan los derechos civiles para proteger sus intereses. Esto, a su vez, se presentó como algo que desató un proceso teleológico inevitable por medio del cual el desarrollo económico creaba un nuevo consenso societal alrededor de los derechos universales de la ciudadanía. La institucionalización de los derechos ciudadanos en Gran Bretaña pudo mantenerse a la par de los cambios

en las actitudes públicas debido, en gran medida, a que una continua prosperidad económica se encargaba de elevar los niveles de igualdad económica independientemente de las políticas de redistribución del Estado. En última instancia, la prosperidad económica británica y el nuevo consenso social que ésta creó, permitió un ataque cada vez más directo por parte del Estado hacia las fuentes restantes de inequidad social.

En América Latina, sin embargo, la tendencia histórica ha sido exactamente lo contrario. Por lo general, el crecimiento económico ha exacerbado la desigualdad económica, mientras que las políticas de redistribución del Estado han enfrentado una feroz y con frecuencia violenta oposición (Oxhorn y Ducatenzeiler, 1999). El determinismo económico de Marshall y su enfoque de un solo camino para el desarrollo de los derechos ciudadanos universales anticipó de muchas maneras las teorías de modernización del desarrollo socioeconómico de los años 60's y 70's. De igual manera, esas teorías contemplaban un solo camino hacia el desarrollo, libre de conflictos y más o menos inevitable, ligeramente basado en las experiencias de los primeros países que se industrializaron en occidente (Lipset, 1959; Deutsch, 1961).

Sin embargo, a diferencia de las teorías de la modernización, es importante subrayar que la descripción que hace Marshall de la evolución de los derechos ciudadanos británicos no está necesariamente en desacuerdo con los enfoques que enfatizan el papel del conflicto y los imprevistos en la construcción social de la ciudadanía (por ej.: Tilly, 1996a; Foweraker y Landman, 1997). Los capitalistas británicos pueden haber disfrutado prosperidad económica y una relativa estabilidad política durante siglos, pero esto se comprende mejor como la consecuencia de las concesiones que fueron el resultado de las luchas sociales iniciadas por los trabajadores más que por cualquier teleología del desarrollo capitalista. Asimismo, en otros lugares, a los capitalistas les ha ido extraordinariamente bien siguiendo diferentes caminos de desarrollo político y económico en los que los limitados derechos sociales de la ciudadanía de hecho se otorgaban a los trabajadores como una forma de absorber y controlar su movilización en ausencia de derechos civiles y políticos reales (Mann, 1996; Oxhorn, 1995b y 1998b).

Más que el resultado de los requerimientos funcionales del desarrollo capitalista o la consecuencia de un nuevo consenso social asociado con la modernidad, se argumentará aquí que una teoría cau-

sal de los derechos de la ciudadanía debe centrarse en el desarrollo de la sociedad civil en algunos países en particular y su interacción con el Estado. Para comprender esto, la definición de sociedad civil que se ofrece en la introducción, deliberadamente centra la atención en las relaciones de poder dentro de una sociedad dada, al poner énfasis en la función central de la organización y la lucha. La dinámica dual de resistencia e inclusión que caracteriza a las sociedades civiles en esta definición, implica que las sociedades civiles fuertes reflejan una dispersión relativa del poder político en toda la comunidad organizada.<sup>3</sup> Desde esta perspectiva, la capacidad de los diferentes grupos de organizarse contribuye a la dispersión del poder político a su favor. La existencia de múltiples organizaciones autoconstituídas basadas en clase social, género, religión, etnicidad, cultura, lenguaje, comunidad, identidad colectiva compartida, y demás, permite a estos grupos definir y defender sus intereses colectivos en interacciones con otros actores, incluido el Estado, para tener un efecto en su posición dentro de una sociedad dada. Es esta dispersión del poder político lo que ayuda a evitar o a reducir la tendencia en sociedades capitalistas a que los intereses de los actores y las clases sociales dominantes subordinen completamente los intereses de otros actores y clases sociales menos poderosos. Aunque la sociedad civil requiere el espacio que sólo un régimen político democrático puede brindar para alcanzar su pleno potencial, históricamente el surgimiento de la sociedad civil ha precedido el advenimiento de los regímenes democráticos en Europa occidental y es, hasta cierto punto, independiente de la existencia de un régimen político democrático.<sup>4</sup> Más recientemente, la fortaleza de la sociedad civil era un factor importante en el logro de las transiciones hacia la democracia tanto en América Latina como en Europa del Sur (O'Donnell y Schmitter, 1986). En sociedades donde el poder político es más concentrado, la sociedad civil es más débil y las perspectivas de una estabilidad democrática a largo plazo son correspondientemente más bajas ya que la estabilidad política se mantiene al reprimir la autonomía de la sociedad civil.

Al centrar la atención en las relaciones de poder, se ve claramente cómo la sociedad civil como concepto es diferente de la estructura económica. En particular, la sociedad civil se caracteriza más por el “pluralismo societal institucionalizado” (Schmitter, 1986: 6) que por la relativa fuerza de las organizaciones de clase, como los grupos de empleadores, los sindicatos y las organizaciones campesinas. Además

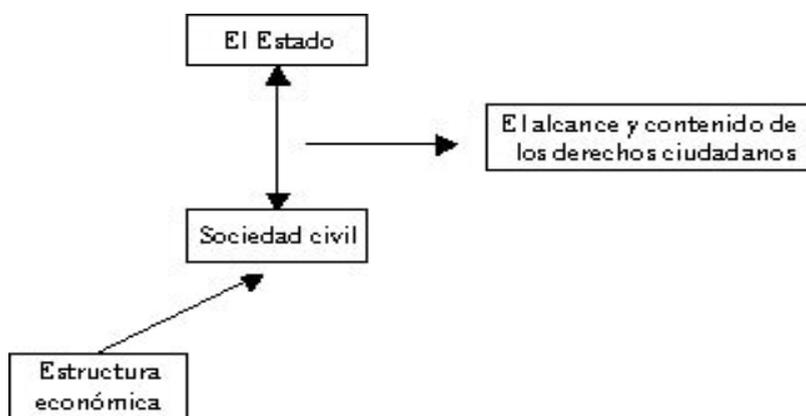
de las clases sociales, otros actores de la sociedad civil pueden ser los sectores y profesiones económicos, comunidades territoriales independientes, grupos étnicos y lingüísticos, religiones y sectas, asociaciones voluntarias, agrupaciones alrededor de género y generacionales, entre otros. Identidades compartidas, la capacidad para la autoorganización y una historia de lucha colectiva, son fuentes de poder que pueden hacer que grupos en desventaja desafíen el statu quo (Alvarez et al, 1998; Evers, 1985; Jelin, 1990).

Aunque la sociedad civil es diferente a la estructura económica, la estructura económica condiciona el potencial de la sociedad civil de manera importante. En particular, la estructura económica busca crear intereses compartidos que pueden servir como una base para el surgimiento de importantes actores colectivos (por ejemplo, trabajadores, profesionales, grupos empresariales, campesinos). Asimismo, afecta la disponibilidad de recursos para sostener diferentes formas de actividad organizativa y puede afectar la capacidad de diferentes grupos de emprender acciones colectivas (por ejemplo, las dificultades de organizar a los trabajadores en el sector informal de la economía comparado con los del sector formal). A medida que las estructuras económicas evolucionan con el tiempo (debido, por ejemplo, a periodos de crecimiento económico prolongado, a procesos de industrialización o desindustrialización, cambios en las políticas de desarrollo del Estado, o cambios en la inserción de cualquier país en la economía internacional), el potencial para que la sociedad civil se siga desarrollando también puede verse afectado. En la medida que el cambio económico contribuye a una mayor dispersión de los recursos del poder y aumenta la capacidad de organización de los diferentes grupos, debería facilitar mayores niveles de inclusión social y democratización. Por el contrario, si el cambio económico aumenta el nivel de concentración económica o va acompañado del levantamiento de nuevas barreras hacia la acción colectiva por parte de diferentes grupos, podría socavar la sociedad civil y permitir una mayor contracción de la inclusión social y de la democratización. El anterior escenario muestra esencialmente lo que sucedió en Inglaterra durante los 300 años examinados por Marshall. Como veremos, este último escenario es el más típico de la experiencia latinoamericana.

Como señala Tilly, (1996b: 9), históricamente fue la “lucha y la negociación entre estados en expansión y sus súbditos lo que creó ciudadanía donde antes no existía”. Aunque hoy tal vez hay mayor

consenso que nunca sobre el contenido normativo de los derechos ciudadanos democráticos, estos derechos se siguen cuestionando en la práctica producto de su desigual cobertura y su ambiguo impacto en importantes aspectos de una sociedad dada (relaciones de género, patrones de tenencia de la tierra, culturas indígenas y el entorno, por ejemplo). Además, aún no hay consenso para implementar los derechos específicos de la ciudadanía ni cómo hacerlo. En la mayoría de las democracias nuevas, los conflictos sobre los derechos ciudadanos básicos eran a menudo temas centrales pero no resueltos del proceso de transición. La incapacidad de las instituciones democráticas de abordar estas deficiencias después de la transición —como se discutirá en mayor detalle más adelante— es a menudo la principal fuente de fragilidad de muchos regímenes democráticos nuevos; cuestión que desde el punto de vista histórico y actual es clave para entender cómo los derechos ciudadanos evolucionan o se estancan. Las presiones para ampliar los derechos ciudadanos que emergen (o dejan de emerger) desde dentro de la sociedad civil, y cómo los actores estatales lidian con esas presiones, es central para cualquier teoría causal de ciudadanía.

Diagrama 1: La construcción social de los derechos ciudadanos



Los planteamientos anteriores se resumen de manera esquemática en el diagrama 1. El alcance y contenido de los derechos ciudadanos están determinados en países específicos por la interacción

entre el Estado y la sociedad civil. Es a través de las luchas (o la falta de ellas) de los diferentes grupos organizados dentro de la sociedad civil con relación a cada cual y al Estado, que se construyen socialmente los derechos ciudadanos. Los perfiles y la relativa fuerza de la sociedad civil, a su vez, están condicionados por la naturaleza de la estructura económica del país en sí.<sup>5</sup> En sociedades caracterizadas por sociedades civiles débiles o cerradas, los Estados autoritarios que deliberadamente buscan controlar (si no destruir) a la sociedad civil, los derechos ciudadanos están severamente limitados. Por otra parte, la fortaleza de la sociedad civil se refleja en la amplitud y en el contenido multifacético de los derechos ciudadanos a través de la capacidad de la sociedad civil de expandir los derechos ciudadanos y controlar las tendencias autoritarias al nivel del Estado.

Desde la perspectiva del papel de la sociedad civil en la construcción de la ciudadanía, es importante subrayar la dimensión colectiva de los derechos ciudadanos en el análisis de Marshall. Aunque los derechos ciudadanos son obviamente derechos individuales, las luchas que los definen sólo pueden llevarse a cabo de manera colectiva, y las demandas colectivas por los derechos ciudadanos son esenciales para que se hagan realidad. Hay una cierta paradoja en esta observación: el ideal liberal de libertad individual tan íntimamente asociado con el ideal de la ciudadanía universal no puede alcanzarse a menos que los individuos se organicen de manera colectiva para exigir el respeto a los derechos que conlleva esa libertad. Efectivamente, los derechos “individuales” se otorgan a clases enteras de personas (por ejemplo, trabajadores, mujeres, analfabetos, etc.), aun si su justificación normativa se basa en premisas liberales. Marshall (1950: 42-43) reconoció esta paradoja, y señaló que “el origen de los derechos civiles es intensamente individual, y es por eso que armonizan con la fase individualista del capitalismo... [sin embargo] los grupos no están facultados para actuar legalmente como individuos”, en particular los sindicatos. Por consiguiente, “uno de los principales logros del poder político a finales del siglo diecinueve fue el reconocimiento del derecho a la negociación colectiva. Esto significaba la búsqueda del progreso social a través del fortalecimiento de los derechos civiles...”. Los derechos civiles son derechos colectivos en la práctica, sin importar la intención de los reformistas liberales.

Los derechos sociales, en particular, tienen una dimensión colectiva que vela la distinción entre los derechos individuales y colectivos

de la ciudadanía. La seguridad social y la atención en salud pública, son ejemplos clásicos de los derechos sociales de los ciudadanos asociados con el estado benefactor y que son grupales. Asimismo, muchos de los derechos sociales de la ciudadanía que exigen los movimientos sociales que no tienen un contenido de clase (grupos de mujeres, movimientos indígenas, grupos ambientalistas, para nombrar los más prominentes en América Latina) no se pueden reducir a premisas individualistas. Los derechos formales dirigidos a establecer relaciones de género equitativas, a promover la autonomía cultural y a proteger el medio ambiente, por ejemplo, pueden incluso desafiar las estrechas bases liberales de ciudadanía que Marshall vio como la culminación de los derechos sociales ciudadanos en Inglaterra. Esto se debe a que su base normativa puede no basarse en derechos *individuales* y libertad, sino más bien en la autonomía y la libertad de grupos enteros, si no en la raza humana en general cuando se trata de proteger el medio ambiente.

Esta dimensión colectivista de los derechos ciudadanos es de muchas maneras la esencia de las sociedades civiles fuertes. Los que distingue a la sociedad civil de otras formaciones sociales es la naturaleza de sus actores colectivos y sus demandas u objetivos específicos. Un buen ejemplo de esto es la clase trabajadora. En las sociedades que han experimentado un nivel mínimo de industrialización, la clase trabajadora es un actor potencial importante. Si la clase obrera organizada formará o no parte de la sociedad civil dependerá de cómo el movimiento está organizado y cuáles son sus metas. En el siglo diecinueve, en Europa occidental y América Latina en general, la clase obrera organizada fue un actor clave en los primeros procesos de democratización (Rueschemeyer et al, 1992; Collier y Collier, 1991). Como lo plantea Bendix (1964) en el caso de Europa occidental, los movimientos socialistas (y nacionalistas) del siglo diecinueve deben verse como expresiones políticas que reflejan la alienación política de la clase trabajadora en busca de su *integración* al sistema sociopolítico. Sólo en raras ocasiones se organizó la clase trabajadora como una fuerza revolucionaria, con metas que eran explícitamente contrarias a la existencia de una sociedad civil fuerte.

Pasando al caso de América Latina durante los años 70, las demandas de la clase trabajadora para su integración al sistema sociopolítico han sido históricamente menos exitosas, producto de los procesos de *inclusión controlada* (Oxhorn, 1995b y 1998b). En muchos países,

la clase trabajadora fue organizada por el Estado para limitar su poder político y económico socavando cualquier organización autónoma de la clase obrera que pudiera efectivamente cuestionar la posición privilegiada de las clases dominantes. Al mismo tiempo, la clase trabajadora organizada se convirtió en un actor relativamente privilegiado entre los sectores populares en general, lo que fragmentó todavía más la población dado su tamaño relativamente pequeño, comparada con las clases trabajadoras en las avanzadas economías industrializadas de Europa occidental. Esta fue una característica clave del populismo de América Latina y las instituciones corporativas de los países como Brasil y México. En algunos casos, notoriamente Chile, surgió un fuerte movimiento de la clase obrera que estaba íntimamente vinculado a los partidos de izquierda. Pero aun en este caso, el desarrollo de la sociedad civil se vio limitado tanto por las clases dominantes que mantuvieron el control del Estado hasta la instalación en el poder del gobierno socialista de Salvador Allende, como por el predominio de los partidos políticos que restringieron severamente la autonomía de todas las formas de actividad organizativa dentro de la sociedad civil (incluido el movimiento laborista) subordinándolas a los estrechos intereses partidarios (Oxhorn, 1995a). En toda América Latina surgió la sociedad civil, pero ésta permaneció débil y a merced del Estado. Cuando las instituciones de inclusión controlada no lograron frenar las demandas de la clase trabajadora por la integración, se impuso de manera violenta un régimen autoritario en países tan diversos como Argentina, Bolivia, Brasil, Chile y Uruguay.

Hay un importante grupo de países donde las instituciones de la inclusión controlada no colapsaron en un espiral de violencia como en el Cono Sur y Brasil. Esto se ha reflejado en regímenes políticos más estables (aunque no necesariamente democráticos) al mismo tiempo que la sociedad civil ha permanecido bloqueada en aspectos fundamentales. En México, la inclusión controlada se logró a través de una revolución social que resultó en instituciones estatales corporativas fuertes dominadas por un solo partido político que pudo efectivamente dominar a la clase obrera organizada así como a otros sectores de la sociedad civil (Eckstein, 1988; Hamilton, 1982; Zapata, 1998). El régimen se mantuvo autoritario durante gran parte de los años 90 debido a importantes restricciones en la competencia política y en la participación de grupos autónomos de la sociedad civil, aunque crecientes presiones por parte de la sociedad civil a partir de

mediados de los años 80 han contribuido a una mayor apertura política. Otros dos ejemplos —Venezuela y Colombia— han disfrutado de regímenes políticos democráticos desde finales de los años 50, en términos de elecciones competitivas relativamente libres y justas para las posiciones en el gobierno. El consenso de la elite en ambos países se institucionalizó eficazmente a través de acuerdos políticos o “pactos”, que dieron paso a sus respectivos regímenes democráticos al proteger los intereses vitales de los principales actores políticos representados en los acuerdos. Aun así, ambos países compartían con México serios problemas de inequidad y exclusión social que reflejaban sociedades civiles débiles y altos niveles de corrupción oficial. Esto ha colocado a sus regímenes democráticos bajo una creciente presión, dado que las instituciones democráticas parecen incapaces de dar respuesta a los apremiantes problemas sociales. En Colombia, la sociedad está cada vez más desgarrada por la violencia asociada con el narcotráfico y una permanente guerra civil entre el Estado, los grupos paramilitares y varios poderosos movimientos guerrilleros que controlan más del 50% del territorio nacional (*El Nuevo Herald*, 11 de abril de 1999, edición electrónica <http://www.elherald.com/>). En 1992, Venezuela enfrentó su primer intento de golpe militar en una generación, cuando oficiales de nivel medio trataron de aprovechar un creciente descontento popular con la creciente pobreza, los altos niveles de inequidad social y la imperante corrupción política que parecía haber despilfarrado la vasta riqueza petrolera del país. Aunque el intento de golpe falló, su líder, el teniente coronel Hugo Chávez Frías, llegó a la presidencia a inicios de 1999 tras una aplastante victoria electoral y con la promesa de reformar completamente las instituciones democráticas de Venezuela.

De muchas maneras, Costa Rica resume el potencial y los límites de la inclusión controlada en América Latina. El régimen democrático costarricense, que data de 1948, es el más antiguo de la región y su estabilidad está directamente relacionada con su avanzado —para América Latina— estado benefactor. Aunque a menudo se le caracteriza como una transición por “imposición” en la que actores de la elite luego llegaron a pactos políticos que sentaron las bases para un régimen democrático (Karl, 1991:174-5, Paige 1997) plantea de manera convincente que las nacientes elites burguesas agroindustriales que dominaban este proceso sólo aceptaron con renuencia un régimen democrático que incluyó importantes derechos sociales de ciudadanía,

producto de una movilización popular durante los años 30 y 40.

Paradójicamente, después de una breve guerra civil que precedió la instalación del régimen democrático, la triunfante burguesía agroindustrial implementó la agenda de reformas del reformista presidente derrotado, quien estaba aliado con el Partido Comunista y disfrutaba del apoyo de las organizaciones de la clase obrera y de la Iglesia Católica. Como dice Paige la viabilidad de las reformas reflejaba la incapacidad de la elite agraria cafetalera de desplazar a los pequeños y medianos productores durante el siglo 19. Esto condujo a relaciones de cooperación entre ellos y sirvió de base para los “mitos” nacionales de igualdad y colaboración de clase que la social democracia costarricense sólo reforzó.

Desde la perspectiva de la sociedad civil, el poder estaba relativamente más disperso en Costa Rica que en el resto del istmo como resultado de los patrones de tenencia de la tierra. Esto permitió (si no necesitó) concesiones entre la elite e importantes grupos de clase media, que no se dieron en los países donde la hegemonía de las elites agrarias cafetaleras estaba más firmemente establecida. Surgió entonces una importante coalición entre la clase obrera y la coalición de izquierda que, aunque militarmente derrotada durante la breve guerra civil, efectivamente estableció la agenda política para un gobierno reformista decidido a detener el avance del comunismo en los años 50. Como concluye Paige, “fue presión desde abajo y no sólo visión desde arriba, lo que estableció el estado benefactor costarricense” (Paige, 1997: 249). De esta manera Costa Rica evitó las guerras civiles más violentas y prolongadas que arruinaron la región en los años 80, aun cuando su estructura social subyacente de exclusión socioeconómica era notoriamente similar a la que existía en el resto de América Central.

Centroamérica (a excepción de Costa Rica), las prerevolucionarias Bolivia, Cuba y México, así como Paraguay bajo Stroesner, y Perú previo al gobierno militar de 1968, eran importantes excepciones en este patrón general de inclusión controlada. En estos casos, la clase trabajadora era pequeña y débilmente organizada. La inclusión del sector popular era mínima, si no inexistente, y los intereses agrarios de la elite prevalecían en la política y la sociedad. La sociedad civil también era igualmente muy débil. La resultante concentración del poder económico y político condujo a extremos de polarización social, aun para Latinoamérica. Bajo estas circunstancias, una explosión

social parecía inevitable. Al no tener ninguna otra salida para lograr una verdadera integración al sistema sociopolítico debido a los altos niveles de represión, la relativamente débil clase obrera se alió con el campesinado, que era mucho más grande, para formar poderosos movimientos revolucionarios. En diferentes medidas y con diferentes niveles de éxito, estos movimientos llegaron a representar a fuertes y bien organizados actores del sector popular. Sus metas y métodos, sin embargo, no eran compatibles con la sociedad civil. Fundamentalmente, el surgimiento de estos movimientos revolucionarios reflejaba la debilidad de la sociedad civil y la concomitante falta de alternativas al conflicto violento para perseguir los intereses del sector popular.<sup>6</sup>

Aunque la discusión sobre los derechos colectivos y la acción se ha limitado a las clases sociales, no hay ninguna razón por la cual el análisis no se pueda aplicar igualmente para comprender otros actores potenciales. Como ya se señaló, la ciudadanía es una construcción social en la que participa o potencialmente deberían participar una variedad de actores. Esos actores son esencialmente los elementos constitutivos de las sociedades civiles fuertes. Su ausencia en los procesos políticos nacionales puede reflejar la debilidad de la sociedad civil o políticas estatales represivas, lo que inevitablemente resulta en derechos ciudadanos limitados.

En resumen, la expansión de ciudadanía para incluir derechos civiles, políticos y, por último, sociales, según como lo describe Marshall, debe volver a interpretarse para reconocer la naturaleza conflictiva del proceso y el papel central que desempeñó la sociedad civil al interactuar con el Estado británico. Al mismo tiempo, esas luchas constituyen la creciente fortaleza de la sociedad civil. A través de la lucha colectiva, se crean y se redefinen identidades colectivas como nuevas fuentes de poder político (Hobson y Lindholm, 1997). Cuando los derechos se otorgan como resultado de la lucha social, el Estado reconoce e institucionaliza una cierta distribución previa de los recursos de poder, contribuyendo a otra relativa dispersión de los recursos del poder y, al mismo tiempo, fortaleciendo la sociedad civil. Desde esta perspectiva el camino que siguió Gran Bretaña y que Marshall describe tan elocuentemente, puede todavía ser “ideal”, pero también es único. Cuando la evolución de los derechos ciudadanos sigue caminos alternativos, las consecuencias para la democracia y la sociedad civil son a menudo dramáticas. En otros contextos, incluida la mayoría de América Latina, los derechos sociales de los ciudadanos

han sido histórica y frecuentemente un sustituto de los derechos cívicos y políticos. Este era el *sine qua non* de la inclusión controlada. En lugar de redistribuir el poder a favor de la clase trabajadora —como sucedió en Europa Occidental— la expansión segmentada y limitada de los derechos sociales institucionalizó las inequidades sociales en términos de acceso a los recursos estatales y económicos creando un nuevo, relativamente pequeño y privilegiado grupo de trabajadores entre los sectores populares, obstaculizando el continuo desarrollo de la sociedad civil.

### **Los derechos ciudadanos en las nuevas democracias de América Latina**

En contraste con la comprensión teleológica de Marshall de los derechos ciudadanos y el patrón alternativo de derechos sociales limitados (en oposición a universales) otorgados a grupos particulares en la sociedad (por ejemplo, la clase obrera) en ausencia de derechos civiles y políticos universales de la ciudadanía, las transiciones hacia la democracia en América Latina desde mediados de los años 70 representan una tercer vía alternativa: el otorgamiento de los derechos políticos universales de la ciudadanía en ausencia de derechos civiles universales y del deterioro de los derechos civiles. Aunque generalmente estables (con la excepción de Perú bajo Fujimori), estos regímenes democráticos se caracterizan por sus serias limitaciones en la *calidad* de la gobernanza democrática lo que plantea desafíos significativos para su eventual consolidación. Se argumentará que esta particular secuencia refleja la naturaleza elitista de estas transiciones sobre las cuales los militares retuvieron una influencia desproporcionada, así como las consecuencias de las políticas de desarrollo económicas neoliberales que también se han vuelto dominantes en toda América Latina desde los años 80. Ambas han afectado la capacidad de la sociedad civil de participar en el tipo de luchas colectivas necesarias para definir ciudadanía de una manera más integral.

En toda la región, los latinoamericanos actualmente disfrutan de un nivel de derechos políticos sin precedentes que ejercen a través de elecciones razonablemente libres y justas.<sup>7</sup> Paradójicamente, dado que los abusos generalizados a los derechos humanos eran un motivo principal de oposición a los regímenes militares que cedieron el poder a

los gobiernos civiles electos en los años 70 y 80, en muchos de los países los derechos civiles de la ciudadanía siguen siendo en extremo precarios para la mayoría (Méndez, O'Donnell, Pinheiro, 1999; O'Donnell, 1993; Oxhorn, 1998a; y NACLA, 1996). En términos muy generales, según las encuestas de *Freedom House* (1999),<sup>8</sup> se encontraron considerables restricciones a los derechos civiles en todos los regímenes democráticos latinoamericanos durante los años 90 (a excepción de Uruguay y Chile). Asimismo, estos indicadores tan amplios opacan el hecho de que las restricciones a los derechos civiles afectan de manera desproporcionada a la mayoría pobre de los ciudadanos latinoamericanos. Como explica Pinheiro (1999:2) "... los pobres siguen siendo las víctimas preferidas de la violencia, el crimen y las violaciones a los derechos humanos". Por ejemplo, aunque las transiciones hacia la democracia han contribuido a reducir la violación sistemática de los derechos humanos por parte del Estado,<sup>9</sup> el nivel general de la violencia de Estado en esos países no ha disminuido. Por el contrario, ha tenido un cambio cualitativo, puesto que ya no está dirigido hacia la oposición política sino hacia los pobres (Méndez, 1999: 19-20).

Históricamente los derechos civiles han sido muy precarios en América Latina. Esto ha sido el resultado directo de la politización del Estado a medida que las instituciones públicas caen presas de la búsqueda de una renta y resultan dominadas por intereses especiales y estrechos (incluidos los intereses de clase) con la consiguiente incapacidad de las instituciones del Estado de lograr incluso la apariencia de neutralidad en el diseño y la ejecución de las políticas (Karl, 1997). Los límites de la inclusión controlada también han resultado en varias formas de represión del Estado cuando las presiones sociales amenazan con exceder esos límites. Junto con los derechos políticos universales de la ciudadanía bajo los regímenes democráticos, sin embargo, la falta de derechos civiles amenaza con socavar la legitimidad democrática, si no la relevancia de un gobierno democrático en la vida diaria de los pueblos (Garretón, 1999; Méndez, 1999a). Es más, en el contexto actual, varios factores se han combinado para exacerbar los problemas asociados con los derechos civiles limitados de la ciudadanía.

El abuso del sistema legal por parte de las elites, la corrupción y las percepciones generalizadas de que los funcionarios gozan de una cierta impunidad sin importar lo que hagan, también ha socavado la confianza en las instituciones legales (Garretón, 1995 y 1989). En toda América Latina, a excepción de Chile, el público tiene un nivel

de confianza alarmantemente bajo en el sistema judicial. Esto es particularmente cierto entre los grupos de bajos ingresos, incluidos los pobres en Chile (Garro, 1999: 279). Este es uno de los principales legados institucionales de los regímenes autoritarios con el que las nuevas democracias deben lidiar. Este legado refleja no sólo una permanente desconfianza en las instituciones del Estado causada por los altos niveles de abuso por parte de los regímenes autoritarios, sino también el hecho de que esas prácticas no terminan con la transición hacia la democracia. A menudo, importantes leyes y gran parte del personal del régimen autoritario siguen operando y son difíciles de cambiar. Las personas se acostumbran a buscar soluciones a sus problemas que no están reguladas por la ley y suponen que cualquier reforma fracasará en la práctica, aun si la promulga un gobierno electo. De hecho, los funcionarios electos han contribuido a la generalizada falta de confianza en las instituciones judiciales debido a su propia intervención política en los tribunales (Méndez, 1999b). A menos que se pueda crear confianza en el orden legal, las reformas democráticas serán socavadas, dado que muchos supondrán que esas reformas no tendrán efecto alguno.

En muchas de las nuevas democracias, los derechos civiles son socavados directamente por una comercialización de facto del estado de derecho en la que los derechos civiles son efectivamente asignados según el “poder adquisitivo” de las personas. La igualdad de protección bajo la ley existe en el papel, pero los pobres no tienen acceso a ella debido a sus limitados recursos económicos. El Estado es incapaz de llenar el vacío (producto de la corrupción y de su propia falta de recursos). Por el contrario, los sistemas legales sirven para reforzar aún más los problemas estructurales de la desigualdad y la exclusión social. Como lo plantea Pinheiro (1999: 4), “la policía y otras instituciones del sistema de justicia penal tienden a actuar como ‘guardias fronterizos’ que protegen a las elites de los pobres”. “Los crímenes que cometen la clase media y la elite”, incluida la corrupción, el fraude, la evasión fiscal y la explotación de niños o el trabajo esclavizante, son ignorados por los sistemas judiciales que se concentran en los crímenes que cometen los pobres (Pinheiro, 1999: 5). La aplicación de la ley continúa siendo un instrumento de corrupción y represión, más que la puesta en práctica de los derechos civiles universales. En un círculo vicioso, soluciones ineficaces para la corrupción y para asegurar la rendición de cuentas por parte de los funcionarios, socavan aún más la confianza

en el sistema legal e incluso en el político, lo que dificulta el freno de los abusos.

Un incremento sustancial de la criminalidad en toda América Latina exacerba aún más esta situación (NACLA, 1996). Además de ser con frecuencia las principales víctimas del crimen, los pobres son a menudo el blanco de los esfuerzos de la policía por controlar el crimen lo que resulta en la criminalización de la pobreza (Méndez, O'Donnell, Pinheiro, 1999). Por ejemplo, el dramático incremento en los niveles de criminalidad en El Salvador después de la transición a la democracia condujo a la aprobación, el 19 de marzo de 1996, de la Ley de Emergencia contra la Delincuencia y la Ley para la Defensa Social. Estas leyes, parte de las cuales fueron eventualmente declaradas inconstitucionales, estipulaban que en base a la apariencia se consideraría a las personas como criminales potenciales sujetos a encarcelamiento y a la pérdida de los derechos básicos. Los desempleados, los jóvenes, los pobres o sencillamente las personas que se vistieran de forma distinta se convirtieron todos en el blanco de leyes que ignoraban los problemas igualmente serios del crimen organizado y la corrupción oficial — protagonizados en su mayoría por funcionarios públicos (*Proceso*, 16: 702 [27 de marzo de 1996]). Sin embargo, como los pobres son también las principales víctimas del crimen, estas leyes gozaron de un amplio apoyo popular, un fenómeno que no sólo ocurre en El Salvador (Ménez, 1999a: 22). Al mismo tiempo, sobre todo entre los sectores relativamente bien acomodados, hay una creciente privatización de la aplicación de la ley a medida que la población recurre a la vigilancia y paga por servicios de seguridad privada en toda la región.

En un fuerte contraste con el proceso por medio del cual los derechos de la ciudadanía se desarrollaron en la Gran Bretaña del Siglo 19, según Marshall, los intereses empresariales han podido lidiar exitosamente —si no beneficiarse directamente— con los límites de los derechos civiles en gran parte de la región. La comercialización del estado de derecho, la criminalización de la pobreza y la privatización de la aplicación de la ley son todas soluciones, al menos parciales, para la creciente criminalidad y la ineficacia de los sistemas legales que sólo están disponibles para las personas con recursos económicos. Lo que es más, los intereses empresariales están disfrutando de una creciente influencia política en América Latina (Mahon, 1996; Oxhorn y Ducatzenzeiler, 1998). Esta influencia es a menudo a través de canales informales, no democráticos, y es una de las principales fuentes

de la precariedad de los derechos civiles. Debido a que los intereses empresariales pueden beneficiarse de esas irregularidades —algo que Marshall no anticipó— éstos no necesariamente impulsarán cambio alguno. Como irónicamente señalaba Mahon (1996: 200): “...quienes mueven los mercados posiblemente no estén en contra de un poder estatal que formalmente no rinde cuenta, siempre y cuando informalmente les rinda cuenta a ellos”.

La creciente influencia de los intereses empresariales en América Latina refleja la adopción de un nuevo conjunto de políticas de desarrollo neoliberales que ha tenido un importante impacto negativo en los derechos sociales de la ciudadanía. En su esencia, estas políticas de desarrollo se apoyan en el mercado para determinar la mejor asignación de recursos y oportunidades para los pobres. Esto lo complementa el Estado en su papel subsidiario de brindar ciertos bienes públicos y transferencias de ingresos directamente a aquellos que están más necesitados. Contrario a casi todo el periodo de la post guerra, cuando los intereses empresariales dependían más directamente de varios subsidios o rentas estatales, incluidos aquellos que resultaban de las políticas comerciales proteccionistas que los protegían de la competencia económica extranjera, los Estados ahora dependen mucho más de los intereses empresariales que dominan sus economías de mercado para asegurar los recursos y la continuación de su éxito económico (Oxhorn, 1998a).

Las implicaciones de este cambio en la política de desarrollo para los derechos sociales son más evidentes en las nuevas políticas de bienestar social de *ayuda dirigida*. Estos tipos de políticas, desarrollados inicialmente bajo el régimen militar de Augusto Pinochet en Chile, se han vuelto cada vez más dominantes en toda la región. Se basan en el supuesto de que la solución de la pobreza se encuentra en el nivel micro con la canalización de suministros mínimos de ayuda estatal directamente a los más necesitados hasta que puedan encontrar un empleo formal. El énfasis es entonces en paliativos de corto plazo para la pobreza hasta que estas personas puedan mantenerse a través de su participación en el mercado laboral. Aunque se espera que sea el mercado el que determine la mejor asignación de recursos y oportunidades para la sociedad en su conjunto bajo las políticas de desarrollo neoliberales, el Estado retendría su papel de brindar ciertos bienes públicos y transferencias de ingresos directamente a las personas más pobres de la sociedad que no pueden mantenerse con un empleo

formal. Los subsidios generales para todos los ciudadanos y las políticas de bienestar social exageradamente burocráticas que antes brindaban derechos sociales a grupos selectos (incluidos los obreros organizados) bajo la inclusión controlada, son reemplazados por pagos directos basados estrictamente en la necesidad (en efectivo y en especie, a usuarios o proveedores de servicios) en áreas como atención en salud, educación, nutrición, empleo y vivienda. La eficiencia de los gastos en bienestar social supuestamente aumenta al limitar la cantidad de “fuga” hacia grupos de clase media y alta.

En el área de atención en salud, por ejemplo, el papel del Estado se minimiza al convertirlo en el proveedor de último recurso. Sólo los indigentes y los pobres que no pueden pagar un seguro médico privado se canalizarán hacia un servicio público de salud supuestamente más eficiente y racional comparado con el vasto y burocrático aparato de salud pública erigido como parte de los derechos sociales de la ciudadanía durante periodos de inclusión controlada. Asimismo, en el área de la vivienda de bajo costo, el papel del Estado se reduce a brindar subsidios directos y a determinar la elegibilidad para dichos servicios. Una vez que la “demanda” de vivienda por parte de los grupos de bajos ingresos es garantizada por el Estado de esta manera, se supone que el mercado asegurará una oferta adecuada de vivienda de bajo costo, y contrario a la situación durante gran parte del periodo de la post guerra, el Estado ya no necesita construir viviendas públicas.

La importancia de este giro en las políticas puede verse en el hecho de que en los años 90, la reducción de la pobreza en la región fue el resultado, casi en su totalidad, del crecimiento económico y del aumento concomitante en las oportunidades de empleo para los pobres, a pesar de los incrementos en los gastos sociales estatales en una variedad de países (Helwege, 1995; ECLAC, 1994). Incluso en Chile, donde el gasto social aumentó en un 21 % en términos reales entre 1990 y 1992, más del 80 % del ingreso aumentado que recibió el 40 % más pobre de todos los hogares durante ese periodo provino de incrementos en ingresos percibidos (ECLAC, 1994: 8). Sin embargo, aunque el crecimiento puede ser necesario para la reducción de la pobreza, la evidencia empírica demuestra claramente que no es suficiente. A pesar del aumento del 6 % en el PBI per cápita en la región entre 1990 y 1995, el nivel de pobreza se mantuvo virtualmente al mismo nivel que en 1990 (Fluery, 1998: 6).

Esto demuestra también que el Estado se ha abstenido de

cumplir un papel redistributivo importante.<sup>10</sup> Los gastos sociales siguen siendo mayormente regresivos, a pesar de la promesa de orientarlos hacia grupos específicos. Su expansión es procíclica y probablemente continúe siéndolo para mantener la confianza de los inversionistas. Las condiciones establecidas por el FMI en el paquete para sacar a Brasil de sus apuros económicos son sólo un ejemplo. Asimismo, las reformas fiscales y las políticas de salario mínimo no se han utilizado para redistribuir el ingreso en ningún grado significativo mediante el incremento de la participación relativa de los pobres en el ingreso nacional (Helwege, 1995). Las políticas diseñadas para revertir las causas estructurales de la pobreza y la desigualdad, en particular por medio de inversiones en capital humano como la educación y la atención en salud, se sacrifican ante las prioridades de corto plazo de mantener bajos niveles de inflación, presupuestos nacionales balanceados y el equilibrio de la balanza de pagos externa bajo la suposición de que los programas dirigidos hacia los sectores más necesitados darán el tiempo necesario para que la economía ofrezca más empleo. Los “derechos” sociales básicos de la ciudadanía, como la atención en salud y la educación (que de todas maneras nunca fueron muy significativos para los pobres) se están limitando cada vez más para las clases obreras y medias —comparado con lo que éstas disfrutaron durante los periodos de inclusión controlada—, a medida que se ven obligadas a recurrir al sector público subfinanciado y en deterioro. Esto contrasta fuertemente con aquellos sectores cuya situación económica personal les permite recurrir al sector privado.

Estos cambios en las políticas han afectado seriamente la equidad social en la región, agravando aún más el creciente problema de las elevadas tasas de criminalidad. La reanudación del crecimiento económico en América Latina después de la crisis internacional de la deuda y la posterior recesión económica de los años 80, no ha logrado, en general, llevar los niveles de inequidad a aquellos que se vivieron en los años 70 (Altimir 1994 y 1995).<sup>11</sup> Esto es a pesar de las reducciones, significativas en algunos casos, de la pobreza.

Altimir (1994: 26) concluye:

En resumidas cuentas, los patrones distributivos «normales» en la próxima fase del crecimiento sostenido, cuando ésta se materialice en la mayoría de los países latinoamericanos, una vez que se hayan recuperado de la crisis y sus secuelas, hayan llevado a término los ajustes estructurales, y puesto en

acción las reformas políticas, tienden a ser más desiguales, al menos en las áreas urbanas, que los que prevalecieron en las últimas etapas de la fase de crecimiento anterior, durante los años 70.

El panorama a largo plazo no es mejor desde esta perspectiva. Enrique Iglesias, presidente del Banco Interamericano de Desarrollo advirtió que:

En condiciones de crecimiento estable le podría tomar al continente muchos años —entre 50 y más de un siglo, dependiendo del país— dar a todos los ciudadanos un nivel mínimo de bienestar bajo las tendencias de distribución actuales (*New York Times*, 25 de marzo de 1998: A7).

Muchos de los problemas sociales que se han planteado aquí no son nuevos en América Latina. La exclusión social y la desigualdad han atormentado a la región durante mucho tiempo, aunque a menudo los “viejos” problemas se han exacerbado, incluido el nivel de inequidad, la comercialización del estado de derecho, la criminalización de la pobreza y la privatización de la aplicación de la ley. Lo que es único en los años 90 es la coincidencia de los derechos civiles limitados, el deterioro en los derechos sociales (al menos comparado con los periodos de inclusión controlada) y los casi universales derechos políticos de la ciudadanía. La yuxtaposición de los derechos políticos universales con límites tan agudos en otros aspectos de la ciudadanía tendrán importantes consecuencias para la *calidad* de la democracia en la región, amenazando en última instancia su futuro. Esto refleja la debilidad de la sociedad civil que proviene de la naturaleza de las transiciones que condujeron a los regímenes democráticos en América Latina y del giro hacia políticas de desarrollo económico de corte neoliberal. En particular, el predominio de los partidos políticos y de actores de la elite en estas transiciones, ha estancado el desarrollo de las sociedades civiles latinoamericanas al mismo tiempo que las tendencias económicas han debilitado la organización de la clase obrera, principal actor que en el pasado luchó por los limitados derechos sociales asociados con la inclusión controlada.<sup>12</sup>

En general, la movilización popular desempeñó un importante papel en la precipitación de las transiciones democráticas, ya que personas de virtualmente todos los sectores participaron en actividades

de protesta organizada exigiendo que los regímenes autoritarios en el poder cedieran el poder a gobiernos electos. La magnitud de esta movilización, acompañada del surgimiento de una amplia variedad de organizaciones de derechos humanos y grupos de auto ayuda, pareció presagiar el fortalecimiento de la sociedad civil a través de la difusión de actividades organizativas autónomas entre los sectores populares. Esta llamada “resurrección de la sociedad civil”, sin embargo, demostró tener una vida relativamente corta al determinar los actores de la elite y los partidos políticos el curso final de estas transiciones (O’Donnell y Schmitter, 1986; Oxhorn, 1996, 1995a y 1995b). La expresión más clara de esto está en los pactos políticos que en muchos casos no sólo determinaron las reglas del juego para el futuro régimen democrático y los tipos de actores que podían participar, sino que establecieron límites en los temas sustantivos que los gobiernos electos podían abordar (Karl, 1986). Entre esos límites había importantes concesiones para el régimen autoritario saliente en términos de futuros enjuiciamientos por abusos a los derechos humanos y la preservación de varios “enclaves autoritarios” dentro de las instituciones de la nueva democracia (Garretón, 1989). En muchos países estos enclaves incluían nuevos canales institucionalizados de influencia política para funcionarios no electos, en particular la comunidad militar y de inteligencia, y burocracias civiles bien atrincheradas que se retuvieron del régimen anterior.

El proceso a través del cual los actores de la elite y los partidos políticos llegaron a dominar el proceso político durante las últimas fases de la transición, necesariamente ocasionaban una desmovilización de los actores masivos y su subordinación a los intereses de asegurar una transición democrática. Según los resultados comparativos de O’Donnell y Schmitter (1986) basados en la experiencia de Europa del Sur y América Latina en los años 70 hasta mediados de los 80, esta desmovilización fue necesaria para evitar una potencial reacción autoritaria al privar a los extremistas dentro del régimen autoritario de cualquier pretensión de detener el proceso de transición. Por necesaria que haya sido esta desmovilización para lograr un gobierno democrático, no dejó de tener sus tensiones. En esencia, la desmovilización interrumpió el proceso de construir una sociedad civil que había empezado como un preludio a la transición. Estas tensiones sólo se vieron exacerbadas por la continua dominación —después de la transición— de una elite de actores, en particular de la elite de los partidos, y una percepción generalizada de un creciente distanciamiento entre los líderes de los

partidos y la población en su conjunto. El “espacio” disponible para la participación popular parecía a menudo limitado al proceso electoral por el tipo de instituciones democráticas que se establecieron durante el proceso de transición. Hasta el movimiento de mujeres que había desempeñado un papel crítico en la movilización en contra de los regímenes autoritarios vieron su influencia severamente limitada una vez que la transición llegó a su fin con la instalación de un gobierno electo (Wayland, 1994). Además, había con frecuencia un sentido de frustración entre la población general dados los límites en los cambios que trajo consigo la democracia. El resultado ha sido un decaimiento general en la actividad organizativa dentro de la sociedad civil, aun en aquellos países donde esa actividad había alcanzado niveles relativamente altos durante el régimen autoritario.

Varios otros factores han afectado el grado al cual la sociedad civil parece haber retrocedido bajo el régimen democrático. En una serie de países, la actividad organizativa autónoma entre grandes segmentos de la población fue un fenómeno relativamente nuevo que, paradójicamente, surgió durante periodos de intensa represión y dificultad económica. Era a menudo el resultado directo de las exigencias de la supervivencia bajo regímenes autoritarios brutales (Oxhorn 1995a y 1995b). Una vez que la transición culminó con éxito, las experiencias organizativas adquiridas bajo un régimen autoritario tuvieron de hecho que traducirse en un entorno democrático (con todas sus imperfecciones) si iba a continuar la dinámica que había alcanzado el desarrollo de la sociedad civil en ausencia de una democracia política. Esto demostró ser una tarea poco fácil. Para los jóvenes en particular, los miembros de muchas organizaciones que surgieron durante el periodo de gobierno autoritario no tenían experiencia en política democrática. Sus estilos organizativos y los tipos de demandas que se estaban articulando tenían que adaptarse a un entorno muy diferente si se quería que mantuvieran su eficacia para influir en los procesos políticos.

Un buen ejemplo fue el hecho que ya no había un “enemigo” inequívoco contra el cual movilizarse. Ahora la dictadura había sido reemplazada por un gobierno civil electo. Sin un enemigo claro para catalizar la movilización popular, ésta se volvió a menudo escurridiza. Asimismo, la mayoría de las personas que estaban activamente involucradas en varias organizaciones que surgieron durante el periodo del régimen autoritario, seguían viendo la democracia en términos de los derechos políticos universales de la ciudadanía como un fin en si

mismo, a pesar de sus debilidades. Irónicamente, este compromiso con la democracia política puede haber complicado el problema de la actividad organizativa del sector popular autónomo. Los potenciales líderes de esa movilización con frecuencia se mostraban inseguros en cuanto a la manera de expresar su creciente frustración. Muchos de ellos nunca habían participado en política democrática y no sabían cómo aprovechar las oportunidades de participación que ésta podía ofrecer. Al mismo tiempo, temían que la movilización pudiera crear presiones desestabilizadoras que amenazarían la viabilidad del nuevo régimen democrático —el mismo miedo que contribuyó a su desmovilización durante la transición. Bajo un régimen autoritario, esas personas o bien no pensaron en los efectos potencialmente desestabilizantes de sus actividades, o tenían esto como su meta específica. Ahora el miedo (a menudo imitado, si no alentado, por la elite política) era que cualquier movilización autónoma sería contraproducente.

En una serie de países hubo importantes excepciones, particularmente entre segmentos de la clase obrera organizada y organizaciones de derechos humanos. Sin embargo, su capacidad de movilizar apoyo más allá de su membresía inmediata con el fin de influir en los resultados políticos, por lo general se mantuvo limitada comparada con el periodo de régimen autoritario. También ha habido importantes movilizaciones masivas en directo apoyo a la democracia, como el movimiento a favor de elecciones presidenciales directas en Brasil en 1984 y el movimiento para impugnar al presidente brasileño Fernando Collor de Mello en 1992. No obstante, ha sido muy difícil mantener ese grado de movilización (Weyland, 1993).

La excepción más importante desde la perspectiva de la sociedad civil y la construcción social de los derechos ciudadanos son los movimientos de los pueblos indígenas. En fuerte contraste con la mayoría de los movimientos sociales que fueron prominentes durante periodos de gobierno autoritario, los grupos indígenas en una serie de países, particularmente en Bolivia, Ecuador, Guatemala y México, han podido aprovechar las oportunidades de participación política que ofrecen los regímenes democráticos para crear nuevas organizaciones basadas en la identidad indígena (Yashar, 1998; Degregori, 1998). Estas organizaciones se apoyan en redes preexistentes para resistir “...reformas estatales que restringían el acceso a recursos estatales y ponían en peligro focos de autonomía política, material y cultural local que las comunidades indígenas habían labrado” (Yashar, 1998: 24). En parti-

cular, los grupos indígenas se han movilizado “...a medida que se han retirado las ‘recompensas’ por una participación controlada...” (Yashar, 1998:33). En el proceso, una serie de países en toda América Latina han promulgado reformas constitucionales y legales significativas en un esfuerzo por institucionalizar importantes nuevos derechos sociales colectivos de la ciudadanía (Dandler, 1999).

Desde la perspectiva de la sociedad civil, las redes preexistentes y las fuertes identidades culturales representan un aspecto importante de la dispersión del poder dentro de la sociedad civil, lo que da a los pueblos indígenas una cierta capacidad para organizarse y proyectar su influencia hacia las agendas políticas nacionales cuando sus intereses autodefinidos se ven amenazados por reformas estatales y estrechas definiciones de derechos ciudadanos. La experiencia de Perú subraya la importancia de la fuerza de las identidades y redes étnicas colectivas para la fortaleza de los movimientos indígenas, y de la sociedad civil en general. La ausencia de un fuerte sentido de identidad étnica compartida entre la gran población indígena y la capacidad de grupos no indígenas de apropiarse con éxito de importantes símbolos de la cultura indígena para sus propios proyectos sociales, ha significado que a los indígenas peruanos se les ha movilizado con mayor eficacia sobre la base de clase social y ciudadanía nacional, incluso por grupos revolucionarios violentos con identidad de clase como Sendero Luminoso.

De una manera más general, a pesar de los importantes logros de los grupos indígenas en casi toda la región “...existe aún un largo camino por recorrer antes de que podamos decir con confianza que reina el ‘estado de derecho’ en las relaciones entre los estados naciones y los pueblos indígenas de América Latina” (Davis, 1999: 158). Para empezar a rectificar esto, será necesaria la continua movilización de los indígenas. No obstante, las severas desventajas que históricamente han padecido los pueblos indígenas (altos niveles de pobreza, educación deficiente, discriminación racial, para nombrar sólo unas cuantas) sugieren que será un reto enorme. Un ejemplo vivo lo constituye el rechazo a las reformas constitucionales en Guatemala en mayo de 1999, que hubieran reconocido de manera oficial a los 24 grupos indígenas e institucionalizado importantes canales para influir en las políticas públicas dirigidas a ellos (*New York Times*, 18 de mayo de 1999). En un país donde más del 60 % de la población es indígena, las reformas constitucionales históricas fueron rechazadas en un referéndum oficial

en el que sólo votó el 18.5% de los votantes registrados.

Cabe señalar también que algunas de las movilizaciones más exitosas de apoyo masivo en las democracias latinoamericanas en los años 90, han sido las organizadas en contra de lo que los líderes de esas movilizaciones consideraban eran regímenes democráticos fundamentalmente defectuosos. Ejemplos incluyen los movimientos revolucionarios de Perú y Colombia.<sup>13</sup> Asimismo, incluyen a líderes populistas como Alberto Fujimori en Perú y Hugo Chávez en Venezuela, quienes gozaron de un amplio apoyo (y alcanzaron la presidencia de sus respectivos países) al apelar específicamente a las frustraciones populares con la corrupción de los líderes electos y la aparente incapacidad de las instituciones democráticas existentes de lidiar adecuadamente con las preocupaciones apremiantes de pobreza y anarquía. Esto viene a subrayar los problemas que constituyen para los regímenes democráticos los derechos ciudadanos restringidos y las sociedades civiles relativamente débiles.

Esta experiencia general contrasta fuertemente con la de la movilización de la clase obrera en Gran Bretaña que plantea Marshall. Allí, la movilización se hizo con la expresa intención de cambiar un régimen existente (que según los estándares de entonces era bastante democrático) en lugar de derrocar un régimen autoritario a menudo violento. Dado que el cambio de régimen era la principal —si no la única— demanda de los actores involucrados en recientes transiciones, había una tendencia a ver los derechos políticos casi como una panacea para resolver una variedad de problemas sociales más que como un punto de partida indispensable.<sup>14</sup> El rompimiento con el pasado no sólo fue menos dramático en el caso británico sino que fue *premeditado*. Mientras que las transiciones latinoamericanas interrumpieron un proceso de construcción de la sociedad civil, en Gran Bretaña el proceso fue más continuo y acumulativo —de ahí la aparente teleología del análisis de Marshall. Este contraste es aún más claro cuando se examina la clase obrera organizada en los dos casos. El movimiento laborista británico se fortaleció considerablemente producto de sus luchas para ganar importantes derechos civiles y de ahí pasó a crear el Partido Laborista Británico y asegurar su integración política. En la mayoría de los países latinoamericanos, la clase obrera organizada desempeñó un papel importante en las movilizaciones que ayudaron a lograr las transiciones hacia la democracia (Valenzuela, 1989; Drake, 1996). Su situación, sin embargo, permanece considerablemente de-

bilitada en prácticamente cada país en la región.<sup>15</sup> Los movimientos laboristas en toda América Latina sufrieron considerables reducciones en su membresía producto de la dura represión y de la depresión económica causada por la crisis de la deuda en los años 80. Los procesos de globalización económica que han afectado la fortaleza de los sindicatos en el mundo entero, y las políticas económicas neoliberales han contribuido a asegurar que la clase obrera organizada en América Latina no pueda recuperar su fuerza anterior. Como resultado, la adopción de políticas de desarrollo económica neoliberales golpearon fuertemente a los sindicatos de trabajadores al perderse los derechos sociales que se les habían otorgado (o que a menudo habían ganado) en periodos anteriores (Oxhorn, 1998a).

El resultado general ha sido una fragmentación extrema de la sociedad civil en la mayoría de los países de la región. La creciente desigualdad social, la pronunciada desmovilización de los actores masivos y de la actividad organizativa comparada con el periodo que precedió las transiciones recientes,<sup>16</sup> y el debilitamiento del movimiento obrero organizado en particular, han amortiguado las presiones que de otra manera hubieran podido venir de la sociedad civil para una efectiva expansión de los derechos ciudadanos. En un proceso que es casi el reverso del círculo virtuoso en la descripción de los derechos ciudadanos de Marshall, la democracia latinoamericana ha continuado restringiendo el potencial de la sociedad civil a pesar de la universalización de los derechos políticos en años recientes.

## Conclusiones

Regresando al principal planteamiento de Marshall, en cuanto a que la inequidad económica podría legitimarse en las democracias occidentales sólo a través de la extensión y la expansión gradual de los derechos ciudadanos universales, está claro que la democracia latinoamericana enfrenta serios retos. No sólo ha aumentado la inequidad en términos de la distribución de los ingresos, sino que el Estado desempeña un papel cada vez menor en la compensación por las desigualdades materiales al brindar derechos sociales de ciudadanía en una región considerada desde hace tiempo como una de las más desiguales en el mundo. Lejos de legitimar la desigualdad social, la incapacidad de los derechos políticos de la ciudadanía de revertir por sí solos estas

tendencias, corre el riesgo de socavar la legitimidad de la democracia política abriendo el camino a alternativas no democráticas desde abajo, o desde arriba por parte de líderes populistas como Alberto Fujimori en Perú y Hugo Chávez en Venezuela, quienes pueden sacar provecho de las crecientes frustraciones de los sectores populares. Según el presidente del Banco Interamericano de Desarrollo, Enrique Iglesias, las encuestas de opinión pública ya indican que sólo el 27 % de los latinoamericanos tienen confianza en las instituciones democráticas existentes (*New York Times*, 25 de marzo de 1998: A7). A medida que los gobiernos democráticos demuestran ser incapaces o renuentes a abordar las principales preocupaciones de sus ciudadanos, la democracia como tal corre el riesgo de volverse irrelevante a medida que las personas buscan la manera de crear mejores vidas para sí mismas (Garretón, 1999).

Al intentar analizar el papel de la sociedad civil en la construcción social de los derechos ciudadanos, se vuelve evidente que la debilidad de la sociedad civil en América Latina es tanto una consecuencia como una causa de los caminos particulares que ha seguido la región en la evolución de los derechos ciudadanos universales. En Gran Bretaña, la mayor dispersión de los recursos del poder dentro de la sociedad civil hicieron posible una serie de luchas en las que hubo un incremento acumulativo tanto en la sustancia de los derechos ciudadanos como en la fuerza de la sociedad civil. A principios de este siglo en América Latina, los derechos sociales de la ciudadanía a menudo sólo se otorgaban a grupos relativamente privilegiados (en particular la clase obrera organizada) en el contexto de derechos políticos y civiles limitados como un mecanismo de control social y cooptación que deliberadamente obstruía el tipo de procesos acumulativos implícitos en la descripción de Marshall. Más recientemente, tanto los derechos sociales como civiles siguen siendo restringidos más que universales, a pesar de la existencia de derechos políticos sustanciales y, en general, una marcada reducción en la represión sistemática por parte del Estado. Esto ha tenido el efecto de obstaculizar aún más el desarrollo de la sociedad civil, dejando el futuro de la democracia en la región abierto a grandes interrogantes.

Aunque está más allá del alcance de este artículo plantear soluciones específicas, brevemente se esbozarán tres posibles puntos de partida. Uno de ellos es la inversión de más recursos en la aplicación efectiva de la ley y los procesos judiciales, incluida una reforma

legal. Como correctamente lo planteara Marshall, los derechos civiles son esenciales para los derechos políticos reales de la ciudadanía (sin mencionar los derechos sociales). Irónicamente, la defensa que hace Marshall de las oficinas de los defensores públicos para asegurar a las personas desposeídas el acceso al sistema legal como la última etapa en el desarrollo de los derechos sociales, es particularmente relevante en América Latina hoy, donde los derechos sociales tienen mucho camino por recorrer antes de poder siquiera empezar a competir con los de la Gran Bretaña de la post guerra.

En segundo lugar, debería explorarse la posibilidad de utilizar el inmenso aparato nacional e internacional en materia de derechos humanos que surgió durante el periodo de gobiernos autoritarios para ayudar a asegurar la efectividad de los derechos civiles y construir sociedades civiles más fuertes bajo los regímenes democráticos. Los “derechos humanos” podrían incluso entenderse mejor como derechos ciudadanos. Anteriores esfuerzos por frenar la represión política estatal podrían reorientarse hacia la universalización de los derechos ciudadanos al reducir el abuso policial y judicial. La experiencia adquirida en la organización de innumerables grupos de derechos humanos bajo las dictaduras, se podría también aplicar para ayudar a diferentes grupos de la sociedad civil a organizarse de manera que puedan empezar a definir y defender sus intereses a través de las instituciones democráticas.

Finalmente, el estado tiene un importante papel que desempeñar. En primera instancia, los derechos sociales y civiles de la ciudadanía requerirán reformas (a veces bastante sustanciales) de las instituciones del Estado. Más allá de eso, el Estado podría tener un papel brindando asistencia material y técnica a grupos emergentes dentro de la sociedad civil. La tentación de utilizar esos recursos para beneficio partidario obviamente constituye un peligro real, pero las democracias occidentales —incluida la Gran Bretaña de Marshall— han desarrollado mecanismos para asegurar una cierta imparcialidad. En términos más generales, la participación del Estado tendrá que permitir un nivel de autonomía mucho mayor por parte de las organizaciones societales de lo que fue el caso en Latinoamérica en el pasado si quiere tener éxito. (Schmitter, 1998, and Oxhorn, 1998a).

Los retos son claramente bastante considerables, especialmente si se toma en cuenta la fragilidad de muchos regímenes democráticos nuevos. Sin embargo, dado lo que está en juego, no se pueden ignorar.

## NOTAS

1. Como señaló Marshall, “la situación de la mujer, o al menos de la mujer casada, era peculiar en ciertos aspectos importantes” (pág. 18), puesto que los derechos civiles y políticos que disfrutaban todos los “ciudadanos” estuvieron restringidos para los hombres adultos hasta bien entrado el siglo veinte.
2. Aquí me refiero a propósito a la estabilidad “política” para subrayar el funcionalismo implícito en el análisis de Marshall. La estabilidad política es vista como algo que requiere ciudadanía democrática bajo el capitalismo y es sinónimo con la estabilidad democrática. Aunque esto es ciertamente discutible en el contexto europeo (Mann, 1996), no cabe duda que los actores políticos rara vez las han visto como sinónimos en Latinoamérica. En su lugar, los derechos ciudadanos se han visto con frecuencia seriamente circunscritos en la búsqueda de la estabilidad política. Por esta razón, me referiré específicamente a la estabilidad democrática como una meta potencial de los actores políticos, que es diferente del problema general de mantener la estabilidad política y está estrechamente vinculada con el surgimiento de sociedades civiles fuertes.
3. Los términos “poder” y “recursos del poder” se utilizan aquí para hacer referencia principalmente a los recursos económicos, y capacidad organizativa para, de manera autónoma, definir y defender los intereses colectivos del grupo. Esto último se puede basar en un fuerte sentido de identidad, en la ideología y en la habilidad organizativa o los conocimientos especializados colectivos. También se puede derivar de la disponibilidad de incentivos selectivos para los miembros. El poder físico o la fuerza coerciva no es relevante aquí porque generalmente se utiliza para fines que son contrarios al desarrollo de las sociedades civiles.
4. En contraste con Marshall, el argumento aquí es que un gobierno democrático estable es el resultado contingente de luchas exitosas por parte de los actores de la sociedad civil para alcanzar y mantener dicho gobierno, más que un inevitable subproducto del desarrollo económico capitalista. Por el contrario, el desarrollo capitalista en América Latina ha impedido, en general, el surgimiento de la sociedad civil. Los esfuerzos por efectuar cualquier redistribución significativa frecuentemente han sido a costa de la democracia política y de una sociedad civil fuerte. En breve se regresará a este punto.

5. Las políticas económicas estatales también afectan la estructura social. Para simplificar, y dado que no está directamente relacionado con el argumento que se está elaborando aquí, esta relación se ha dejado fuera del modelo.
6. Es importante subrayar que las metas y métodos de los actores revolucionarios pueden cambiar, como ha ocurrido en El Salvador y Guatemala con la firma de los acuerdos de paz en los años 90 y la posterior participación de los antiguos movimientos guerrilleros en los nuevos regímenes democráticos. Cambios tan dramáticos son, sin embargo, bastante raros (Karl, 1992). Este argumento también explica por qué los movimientos como Sendero Luminoso en el Perú a menudo atacaban de manera brutal a las organizaciones populares y a otros actores del sector popular. Sendero, deliberadamente buscaba cómo socavar a la sociedad civil peruana y eliminar cualquier alternativa a la revolución violenta.
7. Cuba es la principal excepción.
8. Esta conclusión se basa en el indicador de Freedom House de las “libertades civiles”. Utilizando una escala del uno al siete, donde uno representa el grado más alto de libertad. Freedom House caracteriza a los países con un puntaje de 3 a 5.5 como sólo “parcialmente libres”. En esta escala, tanto Uruguay como Chile obtuvieron un puntaje de dos, mientras que la mayoría de las democracias latinoamericanas obtuvieron un puntaje de tres.
9. Importantes excepciones son Perú y Colombia producto de la campaña de contrainsurgencia del Estado en contra de formidables movimientos guerrilleros en ambos países.
10. Aunque ésta es claramente una decisión relacionada con las políticas, también refleja cambios en la estructura del Estado que han limitado la capacidad institucional del mismo para redistribuir los recursos económicos, aun cuando existe la voluntad política para hacerlo.
11. La principal excepción es Colombia, donde la inequidad era menor que antes de la crisis económica. En ese país, sin embargo, la amenaza más prominente para la sociedad civil es la constante violencia vinculada al narcotráfico, la insurgencia de izquierda y las políticas de contrainsurgencia del gobierno. Asimismo, los altos niveles de corrupción y la debilidad de las instituciones estatales claves como el sistema judicial, conllevan a que los derechos civiles en ese país sean tan precarios como lo son en el resto de la región, si no todavía más. Uruguay y Costa Rica

se estaban acercando a sus niveles anteriores de inequidad. Estos países supuestamente también disfrutaban de las sociedades civiles más fuertes de América Latina lo que puede ayudar a explicar por qué hasta cierto punto se mitigaron.

12. Es importante subrayar que no estoy sugiriendo que hubiese una alternativa. Tampoco estoy sugiriendo que la obtención de derechos políticos no ha tenido una tremenda importancia para la mayoría de los latinoamericanos (Petras y Leiva, 1994). Solamente deseo analizar algunas de las limitaciones de estas transiciones para que se aborden en el futuro.
13. Ambos países también han experimentado altos niveles de movilización paramilitar para combatir a las fuerzas revolucionarias. Aunque no siempre están explícitamente organizados en contra del régimen democrático de turno, su violencia difícilmente los conduzca hacia una política democrática estable.
14. Dada la severidad de los abusos contra los derechos humanos, una opinión de esta naturaleza es ciertamente entendible. Sin embargo, es interesante observar que la dirección general de las transiciones en sus últimas etapas se centró mas o menos de manera exclusiva en los derechos políticos aun cuando gran parte de la organización como tal y la resistencia bajo el régimen autoritario se centró primero en el establecimiento de derechos humanos/civiles básicos y en la protección de los mínimos derechos sociales que en general estaban bajo ataque.
15. Una excepción parcial es Brasil, donde una rápida industrialización en los años 60 y 70 contribuyó a un crecimiento significativo en la fuerza de los sindicatos en los años 70 y 80. Véase Keck, 1992. En este contexto, la fortaleza de los sindicatos se refiere específicamente a una creciente autonomía sindical del Estado que ha permitido a los trabajadores en Brasil (al menos hasta mediados de los 90), obtener importantes concesiones tanto de los empleadores como del Estado. También se refleja en la considerable influencia política del Partido dos Trabalhadores (PT).
16. Dadas las tendencias dominantes tanto desde el punto de vista histórico y después de las transiciones democráticas, se podría argumentar que la movilización de las masas bajo los regímenes autoritarios, en particular los gobiernos militares violentos, es la *excepción* que necesita explicarse. Esto subraya la importancia de un “enemigo” común claro para movilizar a los sectores populares. En particular, los extremos en la represión del Estado y las dificultades económicas juntas pueden hacer que la auto organización entre los pobres sea una opción importante que pierde fuerza

cuando se vuelven accesibles los derechos políticos de participación.

## REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Agüero, Felipe, and Jeffrey Stark, 1998. *Fault Lines of Democracy in Post-Transition Latin America*. Miami: North-South Center Press.
- Altimir, Oscar, 1995. *Inequality, Employment and Poverty in Latin America: An Overview*. Documento presentado ante la conferencia "Poverty in Latin America: Issues and New Responses", Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame, 30 de sept. – 1 de octubre de 1995.
- , 1994. "Income distribution and poverty through the crisis and adjustment", *CEPAL Review*, 52 (abril): 7-31.
- Alvarez, Sonia E., Evelina Dagnino and Arturo Escobar, eds., 1998. *Cultures of Politics/Politics of Cultures: Re-visioning Latin American Social Movements*. Boulder: Westview Press.
- Bendix, Reinhard, 1964. *Nation-Building and Citizenship: Studies of Our Changing Social Order*. New York: John Wiley & Sons, Inc.
- Collier, Ruth Berins, and David Collier, 1991. *Shaping the Political Arena*, Princeton: Princeton University Press.
- Dandler, Jorge, 1999. "Indigenous Peoples and the Rule of Law in Latin America: Do They have a Chance?" Págs. 116-151 in *The (Un)Rule of Law and the Underprivileged in Latin America*, edited by Juan E. Méndez, Guillermo O'Donnell and Paulo Sérgio Pinheiro. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Davis, Shelton H., 1999. "Comment on Dandler". Págs. 152-159 in *The (Un)Rule of Law and the Underprivileged in Latin America*, edited by Juan E. Méndez, Guillermo O'Donnell and Paulo Sérgio Pinheiro. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Degregori, Carlos Iván, 1998. "Ethnicity and Democratic Governability in Latin America: Reflections from Two Central Andean Countries".

- Págs. 203-34 in *Fault Lines of Democracy in Post-Transition Latin America*, edited by Felipe Agüero and Jeffrey Stark. Miami: North-South Center Press, University of Miami.
- Deutsch, Karl, 1961. "Social Mobilization and Political Development", *American Political Science Review*, 55 (sept.): 493-514.
- Drake, Paul, 1996. *Labor Movements and Dictatorships: The Southern Cone in Comparative Perspective*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Eckstein, Susan, 1988. *The Poverty of Revolution: The State and Urban Poor in Mexico*. Princeton: Princeton University Press.
- Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), 1994. *Social Panorama of Latin America*. Santiago: ECLAC.
- Evers, Tilman, 1985. "Identity: the Hidden Side of New Social Movements in Latin America". Págs. 43-71 en *New Social Movements and the State in Latin America*, editado por David Slater. Amsterdam: CEDLA, pp. 43-71.
- Fleury, Sonia, 1998. "Política social, exclusión y equidad en América Latina en los años noventa". Documento presentado ante la conferencia *Política Social, Exclusión y Equidad en Venezuela durante los años 90. Balance y perspectiva*, Caracas, Venezuela, mayo.
- Foweraker, Joe, and Todd Landman, 1997. *Citizenship Rights and Social Movements: A Comparative and Statistical Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Freedom House, 1999. *Annual Survey of Freedom, Country Scores 1972-73 To 1998-99*. Versión en Internet,
- Garretón, Manuel Antonio, 1999. "Social and Economic Transformations in Latin America: The Emergence of a New Political Matrix?" Págs. 61-78 en *Markets and Democracy In Latin America: Conflict or Convergence?*, editado por Philip Oxhorn y Pamela K. Starr. Boulder, Colo: Lynne Rienner.
- , 1995. "Redemocratization in Chile", *Journal of Democracy*, 6.
- , 1989. *The Chilean Political Process*. Boston: Unwin Hyman.
- Garro, Alejandro M., 1999. "Access to Justice for the Poor in Latin America". Págs. 278-302 en *The (Un)Rule of Law and the Underprivileged in Latin America*, editado por Juan E. Méndez, Guillermo O'Donnell y Paulo

- Sérgio Pinheiro. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Hamilton, Nora, 1982. *The Limits to State Autonomy: Post-Revolutionary Mexico*. Princeton: Princeton University Press.
- Helwege, Ann, 1995. "Poverty in Latin America: Back to the Abyss?" *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 37 (otoño): 99-123.
- Hobson, Barbara, and Marika Lindholm, 1997. "Collective identities, women's power resources, and the making of welfare states", *Theory and Society*, 26 (agosto): 475-508.
- Jelin, Elizabeth, ed., 1990. *Women and Social Change in Latin America*. London: Zed Books, Ltd..
- Karl, Terry Lynn, 1997. *The Paradox of Plenty: Oil Booms and Petro States*. Berkeley: University de California.
- , 1992. "El Salvador's Negotiated Revolution", *Foreign Affairs*, 71 (primavera): 147-164.
- , 1991. "Dilemmas of Democratization in Latin America". Págs. 163-191 en *Comparative Political Dynamics: Global Research Perspectives*, editado por Dankwart A. Rustow y Kenneth Paul Erickson. New York: HarperCollins Publishers
- , 1986. "Petroleum and Political Pacts: The Transition to Democracy in Venezuela". Págs. 196-219 en *Transitions from Authoritarian Rule: Southern Europe*, edited by Guillermo O'Donnell, Philippe Schmitter and Lawrence Whitehead. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Keck, Margaret, 1992. *The Workers' Party and Democratization in Brazil*. New Haven: Yale University Press.
- Lipset, Seymore Martin, 1959. "Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy", *American Political Science Review*, 53 (marzo): 69-105.
- Mahon, James, 1996. *Mobile Capital and Latin American Development*. University Park: The Pennsylvania State University Press.
- Mann, Michael, 1996. "Ruling Class Strategies and Citizenship". Págs. 125-144 in *Citizenship Today: The contemporary relevance of T.H. Marshall*, editado por Martin Bulmer y Anthony Rees. London: UCL Press, Ltd.
- Marshall, T.H., 1950. *Citizenship and Social Class and other essays*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Méndez, Juan E., 1999a. "The Problems of Lawless Violence: Introduction". Págs. 19-24 en *The (Un)Rule of Law and the Underprivileged in Latin America*, editado por Juan E. Méndez, Guillermo O'Donnell y Paulo Sérgio Pinheiro. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- , 1999b. "Institutional Reform, Including Access to Justice: Introduction". Págs. 221-226 en *The (Un)Rule of Law and the Underprivileged in Latin America*, editado por Juan E. Méndez, Guillermo O'Donnell y Paulo Sérgio Pinheiro. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- , Guillermo O'Donnell y Paulo Sérgio Pinheiro, editores, 1999. *The (Un)Rule of Law and the Underprivileged in Latin America*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Middlebrook, Kevin, 1995. *The Paradox of Revolution: Labor, the State, and Authoritarianism in Mexico*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Mouffe, Chantal, editor, 1992. *Dimensions of Radical Democracy: Pluralism, Citizenship, Community*. London: Verso.
- NACLA, 1996. "Report on Crime and Impunity", *Report on the Americas*, 30 (septiembre/octubre): 17-43.
- O'Donnell, Guillermo, and Philippe Schmitter, 1986. *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Oxhorn, Philip, 1998a. "Is the Century of Corporatism Over? Neoliberalism and the Rise of Neopluralism". Págs. 195-217 in *What Kind of Democracy? What Kind of Market? Latin America in the Age of Neoliberalism*, editado por Philip Oxhorn y Graciela Ducatenzeiler. University Park: The Pennsylvania State University Press.
- , 1998b. "The Social Foundations of Latin America's Recurrent Populism: Problems of Class Formation and Collective Action", *Journal of Historical Sociology* 11 (junio de 1998): 212-246.
- , 1996. "Surviving the Return to 'Normalcy': Social Movements, Democratic Consolidation and Economic Restructuring", *International Review of Sociology*, 6:1(1996): 117-134.
- , 1995a. *Organizing Civil Society: The Popular Sectors and the Struggle for Democracy in Chile* (University Park: The Pennsylvania State University Press, 1995).

- , 1995b. “From Controlled Inclusion to Reactionary Exclusion: The Struggle for Civil Society in Latin America”. Págs. 250-277 en *Civil Society: Theory, History and Comparison*, editado por John Hall. Cambridge: Polity Press.
- , and Graciela Ducatenzeiler, editors, 1998. *What Kind of Democracy? What Kind of Market? Latin America in the Age of Neoliberalism*. University Park: The Pennsylvania State University Press.
- , and Graciela Ducatenzeiler, 1999. “The Problematic Relationship Between Economic and Political Liberalization: Some Theoretical Considerations.” Págs. 13-41 en *Markets and Democracy in Latin America: Conflict or Convergence?* Editado por Philip Oxhorn y Pamela K. Starr. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Paige, Jeffery M., 1997. *Coffee and Power: Revolution and the Rise of Democracy in Central America*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Petras, James. and Steve Vieux, 1994. “The Transition to Authoritarian Electoral Rule”, *Latin American Perspectives*, 21 (otoño): 5-20.
- Pinheiro, Paulo Sérgio, 1999. “The Rule of Law and the Underprivileged in Latin America: Introduction”. Págs. 1-15 en *The (Un)Rule of Law and the Underprivileged in Latin America*, editado por Juan E. Méndez, Guillermo O’Donnell y Paulo Sérgio Pinheiro. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Przeworski, Adam, 1985. *Capitalism and Social Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Schmitter, Philippe, 1998. “Citizenship Without Nationality Or Can There Be Such A Thing As A European Citizenship?” Documento presentado ante la conferencia *Democracy and the Rule of Law: Institutionalizing Citizenship Rights in New Democracies*, McGill University, Montreal, 19-20 de marzo.
- , 1986. “An Introduction to Southern European Transitions from Authoritarian Rule”. Págs. 3-10 en *Transitions from Authoritarian Rule: Southern Europe*, editado por Guillermo O’Donnell, Philippe Schmitter y Lawrence Whitehead. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Tilly, Charles, editor, 1996a. *Citizenship, Identity and Social History*. International Review of Social History Supplement 3. Cambridge: Press Syndicate of the University of Cambridge.

- Tilly, Charles, 1996b. "Citizenship, Identity and Social History". Págs. 1-17 en *Citizenship, Identity and Social History*, editado por Charles Tilly. International Review of Social History Supplement 3. Cambridge: Press Syndicate of the University of Cambridge.
- Turner, Bryan, 1992. "Outline of a Theory of Cizenship". Págs. 33-62 en *Dimensions of Radical Democracy: Pluralism, Citizenship, Community*, editado by Chantal Mouffe. London: Verso.
- Valenzuela, J. Samuel, 1989. "Labor movements in transitions to democracy: a framework for analysis", *Comparative Politics*, 21 (julio): 445-72.
- Waylen, Georgina, 1994. "Women and Democratization: Conceptualizing Gender Relations in Transition Politics", *World Politics*, 46 (abril): 327-354.
- Weyland, Kurt, 1993. "The Rise and Fall of President Collor and its Impact on Brazilian Democracy", *Journal of InterAmerican Studies and World Affairs*, 35 (julio de 1993): 1-37.
- Yashar, Deborah, 1998. "Contesting Citizenship: Indigenous Movements and Democracy in Latin America", *Comparative Politics* 31 (octubre): 23-42.
- Zapata, Francisco, 1998. "Trade Unions and the Corporatist System in Mexico". Págs. 151-167 en *What Kind of Democracy? What Kind of Market? Latin America in the Age of Neoliberalism*, editado por Philip Oxhorn y Graciela Ducatenzeiler. University Park: The Pennsylvania State University Press.

# Anuario de la Integración Regional en el Gran Caribe 2001

---

Francine Jácome / Antonio Romero / Andrés Serbin (Coordinadores)  
N° 2, año 2001. 226 págs. ISBN 980-317-177-1

Coedición de Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales  
(CRIES), Instituto Venezolano de Estudios Sociales (INVESP),  
Centro de Investigaciones de Economía Internacional  
y Nueva Sociedad

El volumen reúne contribuciones de especialistas de diversos países de la región y da seguimiento a los procesos de integración regionales y subregionales, a la relación con diversos organismos y foros multilaterales, y a la participación de la sociedad civil del gran Caribe, y pone en evidencia las distintas propuestas y estrategias que se están desarrollando en el contexto regional. Los presentan en dos partes:

## GLOBALIZACIÓN, REGIONALISMO E INTEGRACIÓN

**Antonio Romero**, La nueva arquitectura comercial internacional y los países del Gran Caribe. **Socorro Ramírez** y **Andrés Serbin**, Lo hemisférico ¿a costa de la integración subregional?. **Judith Wedderburn**, Comercio, integración y género. **Alvaro de la Ossa** y **Carlos Alzugaray**, Consideraciones en torno al concepto de integración alternativa.

## PROCESOS SUBREGIONALES, REGIONALES Y HERMISFERICOS

**Jessica Byron**, La subregión de la Carcom/Cariforum en el periodo 1999-2000: ¿hacia un nuevo modelo de gobernabilidad regional?. **Hernando Monge Granados**, Avances en el proceso de integración centroamericana (1999-2000). **Socorro Ramírez**, La Asociación de Estados del Caribe: ajuste temático y participación social. **Miosotis Rivas**, Las negociaciones del ALCA: ausencia de transparencia y de participación de la sociedad civil. **Francine Jácome**, La sociedad civil en el proceso de la III Cumbre de las Américas: ¿participación o retórica?

**Prximamente Anuario de la Integración Regional en  
el Gran Caribe Edición 2002**

**Para información y pedidos comunicarse con CRIES,**  
Apartado 3516, Managua, Nicaragua.  
Tel.: (505) 222 5217 Fax (505) 268 1565  
e-mail: [info@cries.org](mailto:info@cries.org)  
[www.cries.org](http://www.cries.org)



# Incidencia en Centroamérica: ¿Autoengaño o realidad?

Alvaro de la Ossa

## Introducción

Uno de los temas que más se discute en la sociedad civil es el de la incidencia. Se reconoce que uno de los instrumentos más importantes es precisamente el de influir o incidir en el Gobierno y otros grupos para que sus políticas o posiciones tomen en cuenta los intereses de la sociedad civil. Poco se ha escrito sobre el concepto mismo de la incidencia. Pareciera haber un entendimiento no explícito del término, que se maneja acaso con demasiada superficialidad. Estas notas tienen el propósito de aportar algunas ideas sobre este concepto, en abono a la discusión sobre este tema.

## El problema de base

Uno de los aspectos que mas tiene que ver con el de la incidencia es el hecho de que se están considerando algunas alternativas de comporta-

miento de la sociedad civil ante la situación actual, que van más allá de la incidencia usual utilizada corrientemente. No parece haber, sin embargo, mucho interés aún en un cambio sustantivo de actitud al respecto. Muchas organizaciones de la sociedad civil han señalado la necesidad de seguir por el camino de la incidencia que usualmente se utiliza, en la búsqueda de los propósitos de la sociedad civil. Lo que esto quiere decir es que se desechan esas otras posibilidades, ligadas especialmente a la resistencia pacífica.

Por lo tanto, quedan así las organizaciones de la sociedad civil obligadas y comprometidas a utilizar la incidencia —concebida como usualmente se ha venido haciendo— como instrumento principal de cambio. En otras palabras, a seguir comportándose en materia de incidencia, en la forma en que lo habían venido haciendo incluso desde antes de los Acuerdos de Paz de Esquipulas. Hay un enfoque —ya trazado por la realidad de los últimos 20 años— que no permite buscar otras formas complementarias de actuar.

Se trata pues de reconocer que en materia de la incidencia, no habrán de esperarse cambios sustantivos respecto del comportamiento pasado, a pesar de las profundas modificaciones a que se ve sometida la sociedad civil por efecto de la imposición del fundamentalismo económico. Lo anterior, sin declararlo, quiere decir también que no acepten la idea de que los cambios que está generando el fundamentalismo económico, tanto en la vida cotidiana de las personas como en la forma en que se reorganiza la sociedad para el futuro, no son de una envergadura tal que impliquen modificaciones sustanciales en la actuación, forma y fuerza de la incidencia tal y como se aplica. Por lo tanto, es de esperar que, al igual que en el pasado, la aplicación de los métodos tradicionales de incidencia e influencia sean suficientes, a pesar de ese violento fundamentalismo. Queda así claramente establecida una posición “continuista” frente a las circunstancias dramáticas que enfrenta el siglo XXI. Ante esta posición asumida, es la incidencia la que se transforma en el instrumento principal y central (y acaso único) de la sociedad civil para el futuro. Es el callejón sin salida al que deliberadamente entra y en el cual se queda la sociedad civil. Resulta indispensable mostrar que ese estilo usual de incidencia no es el más adecuado frente a la realidad imperante.

## La incidencia: sus formas actuales por parte de la sociedad civil

### a) *La actitud más general*

Lo primero que pareciera incorporar el concepto de la incidencia, tal y como se maneja ahora, es la idea de que una vez que se ejerce la incidencia, sucede una de dos cosas: a) automáticamente se llega a los resultados positivos que de ella se esperan; o, b) la sociedad civil queda satisfecha con haber expuesto o dejado escrita o publicada su posición.

Sin embargo, resulta mas bien: i.- que ese proceso que va desde la acción de incidencia hasta el posible resultado, no es automático; ii.- que señalado o caracterizado el problema y expresada la posición, sin ir mas allá en la búsqueda de soluciones, no es suficiente; y, iii.- que vista la incidencia de esta manera, y tomando en cuenta las condiciones actuales y futuras, no pareciera que la incidencia sea, por ella sola, la estrategia más sustantiva o incluso la más razonable para esperar resultados positivos de la misma.<sup>1</sup>

### b) *La visión más específica*

Es necesario reconocer que esa posición de autoengaño está basada en una visión idílica de la realidad. En efecto, se asume que existe un equilibrio político, una paz, y una juridicidad razonables, que sirven de clima favorable para los procesos de incidencia que se utilizan actualmente. Aun cuando los países centroamericanos se encuentran desde 1989, en una etapa de transición para alcanzar la democracia plena y el estado de derecho, se requiere de más tiempo para consolidarlos y lograr así estos objetivos. En tales circunstancias transitorias, no es de esperar que tanto de una como de otra parte, exista una actitud y posición inicial de buena fe para proponerse siempre a alcanzar la solución a cada uno y todos los problemas que se presentan. Esta quimera implicaría que se ejerzan mecanismos de presión que impulsen a los actores a participar en la negociación o el acuerdo, sin necesidad de llegar a grados de violencia mayor. Se parte de la esperanza de que, en las sociedades en donde la democracia es un propósito sustantivo del comportamiento humano, la concertación sea posible de alcanzar, y necesaria para la salud política del país.

La situación real centroamericana se encuentra en un punto tal del ajuste social, que es difícil aceptar una visión como la anteriormente descrita, de clima para un continuo entendimiento, y por lo tanto aceptar la idea de que la incidencia que actualmente se maneja sea el instrumento idóneo de cambio. Las circunstancias actuales no parecen ofrecer esta alternativa con toda claridad.

*c) El ajuste al enfoque de la incidencia*

Desafortunadamente, la realidad es muy distinta y resulta necesario ajustar el concepto y la acción de la incidencia a esa realidad con el propósito de rediseñarla para garantizar su eficacia. Las modalidades usuales de incidencia están ligadas a una serie de aspectos no definidos pero vigentes, que complementan un cuadro de difícil entendimiento, tanto de corto plazo como secular. En efecto, puede decirse que respecto de la década bélica de los años ochentas, y de la violenta década de los noventa con la presencia desde entonces del neo-liberalismo, se ha llegado a un período de transición en el cual se están definiendo las nuevas maneras de abordar la supervivencia en el siglo XXI. Como se han perdido los paradigmas del pasado y aún no quedan claros cuáles son los del futuro (así se define a la crisis en su verdadera magnitud) es necesario reconocer que ahora —en el contexto de la paz— es cuando hay que proponerse modalidades de sobrevivencia más claras y efectivas para que todos los seres humanos de esta dolida faja de tierra que es Centroamérica, puedan vivir sin carencias y con dignidad. En tanto este esfuerzo no se realice, la balanza se irá inclinando cada vez más —como en los últimos 10 años— hacia el fundamentalismo económico, es decir hacia la concentración cada vez mayor de la riqueza en pequeños grupos, sin esperanza alguna de equilibrio social y eliminación del crecimiento de la pobreza. En estas circunstancias, la sola estrategia de la incidencia usualmente utilizada no es suficiente.

En resumen, existen razones suficientes para pensar en la urgencia de contar con una incidencia de naturaleza más novedosa y diferente que la tradicional, sin que por supuesto desmerezcan muchas de las modalidades de acción que actualmente se utilizan. Este es el verdadero reto de la sociedad civil.

## Los enfoques más contemporáneos sobre la incidencia

### a) *La diversidad de las incidencias*

Para encontrar un mejor camino, y entender más a fondo lo que la incidencia debería ser, es necesario analizar la diversidad de incidencias existentes. En efecto, según sea la posición de las organizaciones en la sociedad, así será su capacidad y los límites de su incidencia, así como los estilos y formas en que se ejerce. No es igual, por ejemplo, el grado y estilo de la incidencia de un partido político tradicional, que el de una ONG o el de una organización popular.

Para efectos de análisis del tema, podrían hacerse esquemas de los diversos grupos de organizaciones que ejercen actividades o acciones de incidencia. Tales esquemas pueden ser al menos de dos clases: los que muestran las modalidades de incidencia de parte de terceros sobre las organizaciones populares (OPS); y los que señalan las incidencias de las OPS sobre terceros grupos o Estados. De manera simplificada, tales esquemas se incluyen en los casos 1 y 2 al final del artículo.

Los organismos que influyen en la sociedad civil son los gobiernos locales, usualmente también están los gobiernos de países industrializados (“desarrollados”); y a la par de ellos, se pueden distinguir otras instituciones que ofrecen y otorgan apoyo a las OPS, como la ONU, sus organismos especializados y otras más en el contexto mundial. Véase el Caso 1 simplificado al final del artículo.

Si a la acción de incidir la vemos desde el punto de vista de las organizaciones representativas de la población centroamericana (OPS), entonces podría decirse que la sociedad civil puede actuar para lograr una incidencia en muy variados frentes, como se puede ver en el Caso 2 simplificado que se adjunta al final del artículo.

Como puede observarse, se parte de una distinción clara entre las organizaciones populares de la sociedad civil (OPS) que es en donde reside el poder de la población organizada, respecto de los diversos tipos de organizaciones no gubernamentales (ONGs) cuyas funciones son las de otorgar apoyo a las OPS o las de servir de vehículo para que terceros (gobiernos u organismos) ejerzan su cooperación con las OPS por su medio. Se incluye por supuesto el caso de que tales gobiernos u organismos realicen su cooperación directamente sin la presencia de intermediaciones con ONGs, y se presentan también los casos de OPS

que realizan directamente su incidencia con tales gobiernos u organismos sin necesidad de ONGs intermediarias.

Debe quedar asimismo claro que la incidencia tiene al menos dos formas en este mundo de interrelaciones de intereses: la que ejercen las OPS usualmente ante organismos y gobiernos, y la que ejercen tales gobiernos y organismos por intermedio de la cooperación y la ayuda, en las OPS (financiamiento, asistencia técnica; apoyo administrativo y gerencial, cooperación humanitaria, y otros).

Aun cuando esos dos esquemas pueden evidentemente perfeccionarse, lo que aquí importa es destacar el ámbito usual de incidencia de cada tipo de organización, desde las que procuran incidir en las OPS, hasta aquellas a las que las OPS pretenden llegar a influir o incidir en su favor, existentes en el resto de la sociedad. Contando con sus propias fuerzas y con el apoyo que los gobiernos u otras organizaciones les otorgan, las OPS tienen así una base para que —dentro de sus esquemas sociales específicos— puedan realizar su incidencia en terceros, en favor de sus necesidades e intereses.

#### *b) La contradicción de la incidencia*

Es importante dejar indicado aquí que lo que sucede en los hechos es que las organizaciones populares se encuentran en el centro de un sistema en el cual, de un lado existen muy variadas instancias que inciden sobre ellas y a su vez, un amplio margen dentro del cual pueden ellas incidir.

Queda así mostrado cómo en su doble condición de institución de apoyo y de institución a ser incidida, muchas de las entidades juegan un doble papel en la vida de las organizaciones populares. Por un lado las asesoran, les otorgan financiamiento, les apoyan administrativamente, o les dan otro tipo de cooperación y, por otra, son las instituciones a las cuales —en algún momento— debe irse para buscar un cambio en ellas en favor de la sociedad civil. A esta doble situación podría denominársele su función de influencia.

Esta función dual de influencia otorga a esas entidades una fuerza o capacidad de incidencia sobre las OPS, que no siempre es reconocida en sus términos reales y que les permite manipular la posición y visión de las OPS. De esta manera, las OPS quedan así limitadas en su libertad de acción en tanto que tienen que aceptar las orientaciones y con-

sejos de sus organismos de apoyo (condicionalidades ligadas a la cooperación), y a la vez buscar que estos mismos organismos acepten o adopten sus propuestas. Como puede observarse, esta situación estructural de las OPS no facilita su capacidad de incidencia.

Por su parte, las ONGs que colaboran con las OPS son a su vez de muy variada naturaleza y su posición dentro del mundo de influencias es a su vez muy diverso. En primer lugar pueden distinguirse las ONGs que son establecidas por las entidades originarias de apoyo para facilitar su acción de cooperación. En este caso, la presencia de la ONG es la de un órgano subsidiario del cooperante original, que sigue sus líneas de incidencia y las condicionalidades que señala dicho cooperante. De otra parte, existen ONGs establecidas por organismos de cooperación cuya función principal es humanitaria o sustantivamente desinteresada. En estos casos, usualmente las condiciones y normas de la ONG tienen más que ver con los costos financieros, los controles contables y otras modalidades gerenciales que con los propósitos e intereses de la OPS a quien se apoya.

Existen a su vez ONGs que son independientes y cuyo financiamiento y otros tipos de apoyo se obtiene de muy variadas fuentes y orígenes. También hay ahora redes de ONGs y cúpulas de redes de ONGs. En estos casos, las exigencias y condiciones las adopta la ONG misma, con base en los propósitos generales de cooperación de los donantes originales. Aquí las relaciones con las OPS tienen que negociarse y establecerse a base de garantías de acción y honestidad en la función financiera. Es posible imaginar que, en el mundo de la cooperación haya aún más diferenciaciones que hacer respecto de los cooperantes originales y sus modalidades de acción.

Desde el punto de vista de las OPS, en el caso centroamericano, pueden al menos distinguirse tres tipos de organizaciones en la sociedad civil. En primer lugar están las OPS propiamente dichas, que son organizaciones populares, movimientos sociales y muchas otras manifestaciones organizadas de la sociedad civil, que se establecen —o se han establecido desde hace mucho— con el propósito de defender los intereses comunes de sus afiliados. Encima de ellas, se encuentran agrupaciones que representan a grupos de OPS, cuyo propósito es el de coordinar acciones entre las OPS y otorgarles un peldaño más de apoyo a sus demandas.

Alrededor de estas organizaciones, se han establecido por las OPS mismas, ONGs que las apoyan, que son unidades técnicas y políticas

que aportan los resultados de sus trabajos a las OPS o a sus agrupaciones. Muchas de las OPS y de sus ONGs, tienen un alcance regional.

Visto el “mapa” de la sociedad civil organizada de esta manera, conviene señalar, además de lo antes dicho referente a las funciones de incidencia, y a la dualidad de función de muchos de los cooperantes, el hecho de que las OPS y sus centros de apoyo, mantienen un status que aparenta ser difícil de modificar. Sin embargo, es precisamente en este conjunto de redes de incidencia en donde es necesario realizar los cambios más significativos para asegurar un mejor mecanismo de incidencia para la sociedad civil.

### *c) La incidencia como acción*

Para ello, es necesario ver a la incidencia como actividad, hay que mirarla como una acción mediante la cual se tiende a influir o a modificar la actitud o posición del otro o de los otros, con el fin de que se ajuste a la de las OPS, o que al menos se incorporen o incluyan en su posición o acción, modalidades de apoyo a la sociedad civil. Se trata de una acción para lograr un cambio de criterio o visión que permita alcanzar un beneficio para el grupo que inicia y realiza la acción de incidir.

Por ello, es necesario diseñar con claridad las modalidades que se utilizarán para influir o incidir en el otro u otros. Aquí se reconoce una amplia variedad de formas, tácticas y estrategias a seguir, con el fin de lograr el objetivo deseado. En el contexto actual, las formas de lograr una incidencia importante están ligadas al uso de la “cultura de la carta” y de otros instrumentos con que cuenta la sociedad —conforme a las leyes y costumbres— para llegar a influir sustantivamente en terceros. Se reconocen por ejemplo, el cabildeo, los acuerdos para lograr concertaciones de diversas naturalezas (económicas, políticas, sociales), y otras formas más, dentro del status quo. Los esfuerzos de incidencia pueden además estar ligados a otras formas paralelas de expresión de posiciones y de modalidades de influencia, tales como publicaciones, presentaciones en medios de comunicación masiva, movilizaciones populares, huelgas, protestas públicas, y otras más.

A pesar de todas estas formas complementarias entre sí, la incidencia en su conjunto no parece contar hoy día con la capacidad suficiente como para que surta todos los efectos positivos que de ella se esperan, si se

toman en cuenta los resultados que se están obteniendo de las políticas neo-liberales que se siguen desde hace unos 15 años.

Puede deducirse por lo tanto que la incidencia está limitada por los mecanismos y modalidades que se utilizan para realizarla. En gran medida, las formas que han utilizado las OPS para incidir, no hayan tenido la suficiente fuerza como para lograr los propósitos que se proponían por la fuerza que tiene el fundamentalismo económico y lo complejo de la redes y funciones de influencia existentes.

#### *d) La incidencia como resultado*

De acuerdo a como se realice la acción de incidir, así será el resultado que se obtenga. De esta manera puede también definirse a la incidencia por sus resultados. Puede tratarse de lograr un beneficio respecto de un hecho o de alguna circunstancia específica (aumento de salarios; sanidad en el trabajo); puede referirse a problemas de mayor amplitud (política oficial de empleo, capacitación obrera), a otros aún más conflictivos (los efectos que trae consigo la privatización), o incluso puede tener que ver con el cambio sustantivo de modo de vida que el fundamentalismo económico está imponiendo (concentración de la riqueza con incremento de la pobreza). La incidencia puede también realizarse con el propósito de modificar de manera positiva y de nuevo impulso, la red y funciones de incidencia existentes.

Puede por lo tanto concluirse que tanto más amplio es el tema a considerar, y tanto mayor la complejidad de las funciones de influencia y de las redes de influencia, tanto más difícil es aceptar la idea de que la incidencia sea más fructífera, respecto de los casos más sencillos. Debe reconocerse que las acciones de incidencia no necesariamente tienden a resolver los problemas más sustantivos y complejos de la sociedad. Esta limitación inicial debe quedar claramente establecida pues lo que implica es que el radio o ámbito de acción de la incidencia actual es limitado. También lo anterior quiere decir que todo lo que se realice alrededor de los esfuerzos de incidencia, tiende a modificaciones en favor de la sociedad civil, pero no hasta el punto de cambiar sustantivamente su posición dentro de la sociedad, ni hasta el límite —por lo menos hasta el día de hoy— de erradicar los nefastos y perversos efectos del fundamentalismo económico, o modificar las redes y relaciones de incidencia vigentes.

e) *La estrategia de fondo*

Lo que se observa como resultado final es una de dos cosas: a) no se atiende a las proposiciones y presiones de las OPS en todos sus aspectos y concepciones; o, b) no se establecen modalidades de mutuo entendimiento para lograr la supervivencia de sus intereses, incluso los más elementales. La primera alternativa es ya hartamente conocida y no amerita de mayor comentario. La segunda requiere de algunas consideraciones adicionales.

En efecto, las circunstancias de crisis por las que atraviesan las OPS, las limitaciones a la incidencia que implican los dogmas neo-liberales, y la relativa rigidez de las relaciones de influencia, hacen que las OPS muchas veces —y cada vez más— busquen la manera de adoptar entendimientos con las organizaciones de apoyo, los gobiernos, u otros actores sociales, mediante las cuales éstas entidades se comprometen a ciertos apoyos a las OPS a condición de que las demandas de las OPS tengan un límite. Este límite está relacionado por supuesto, con la garantía de que no se afecten los intereses, prerrogativas, privilegios e influencias de esas entidades, o de los organismos y gobiernos que representan. De esta manera, la influencia que ejercen las organizaciones de apoyo sobre las OPS las limitan en sus demandas y posibilidades de incidencia, a la vez que las OPS se limitan a sí mismas de modo de lograr tan sólo algunos apoyos, usualmente ligados a su permanencia en la estructura social. En otras palabras, es en esencia en esos entendimientos en donde se alcanza el máximo posible de incidencia por parte de las OPS y por lo tanto se logra una modificación de parte del tercero o terceros. El conflicto de fondo sigue siendo que mediante este sistema de incidencia, las negociaciones se realizan y los acuerdos se alcanzan en las cúpulas, lo que probablemente hace que queden fuera del conocimiento de las bases de las OPS, generando varios problemas adicionales de envergadura: permanencia indefinida de dirigentes, corrupciones, profundos cambios en la capacidad de incidencia en términos no democráticos, y otros más que fortalecen a las organizaciones de apoyo más que a las OPS.

En otros casos, como por ejemplo, el de las organizaciones empresarias nacionales, regionales e internacionales, sucede más bien que lo que ha existido es un antagonismo en los enfoques del desarrollo más que una similitud en los mismos, lo cual no facilita las relaciones mutuas. Sin embargo, en las actuales circunstancias de florecimiento del

empresariado como fuerza conductora de la política de desarrollo, y por lo tanto del incremento de su poder político y económico, se dan también acuerdos entre patronos y trabajadores, a la luz de las cada vez más apremiantes necesidades de supervivencia mínima de éstos. La situación también empuja a los trabajadores independientes a contratarse en condiciones deplorables, ante su urgencia y necesidades de dar al menos de comer a sus familias. De este modo —y con independencia del valor que tenga la incidencia de las OPS o de las ONGs— son los empleadores los que cuentan con la fuerza suficiente para evitar que con tales incidencias los trabajadores logren condiciones mayores a las de la pobreza existente.

Por su parte, como se verá más adelante, el Estado no es ya el ente central que busca el equilibrio de la sociedad en su conjunto, sino que se ha transformado en un ente debilitado, dependiente y autoritario, que de hecho tiene una actitud de rechazo frente a las demandas de la sociedad civil.

#### *f) Resumen*

En consecuencia es posible concluir que el mundo alrededor del cual viven y luchan las OPS es un mundo ligado entre sí por muy diversas funciones de incidencia, y que por lo tanto, las posibilidades de la incidencia por parte de las OPS es por su naturaleza, un esfuerzo limitado, especialmente si continúa siendo como se ha descrito y se ejerce de manera tan fragmentada como se ejecuta.

#### *g) Conclusión: asimetría en el poder de incidencia*

En otras palabras, hay una profunda asimetría de poder entre la sociedad civil y los otros grupos y actores sociales, y el Estado, que hace que la incidencia como tal —y sus instrumentos y medidas de presión— no sean suficientes para alcanzar cambios de envergadura en la estructura política, económica y social, en los países centroamericanos. En cambio, hay otros grupos sociales cuya capacidad y fuerza son más amplios y superiores a los de la sociedad civil, que sí logran —con adecuado apoyo externo y del Estado nacional— que la sociedad funcione en términos de sus intereses, prerrogativas y privilegios.

La historia reciente pareciera demostrar que hay un muy alto grado de resistencia —por parte de los grupos que más ventajas logran con el neo-liberalismo— para que se cambie a condiciones diferentes de las que está determinando el fundamentalismo económico. Por esto mismo, las formas y modalidades que debe asumir la práctica de la incidencia por parte de la sociedad civil, debería ser de una naturaleza sustancialmente diferente a las utilizadas históricamente hasta el presente, adaptadas como se sabe, a condiciones muy distintas a las actuales. Por supuesto que lo anterior no quiere decir que nuevamente tienen que ser de índole violento o bélico.<sup>2</sup>

Lo que sí se quiere decir es que tienen que ser de tipo distinto al utilizado en los últimos veinte años. El problema no consiste en mantener la forma tradicional de actuar, sino en encontrar nuevas modalidades en el contexto de la paz. La pregunta principal consiste en saber si, partiendo de la posición “continuista” existente, pueden las organizaciones populares moverse a una posición más ágil y contemporánea en materia de incidencia.

## Las posibilidades de la incidencia frente a la posición del Estado

Una de las relaciones más intensas que se ha dado por parte de la sociedad civil, es la que se establece secularmente con el Estado. Los cambios tan sustantivos en las sociedades centroamericanas en las últimas décadas, obligan a considerar, aun cuando sea de manera general, y con algún detalle, esas relaciones tal y como se dan ahora.

### a) *Características principales*

Las condiciones que han rodeado la imposibilidad de una incidencia real y positiva de la sociedad civil en el Estado, son muy variadas. En el caso del Estado, están primeramente, su rígida posición que asume casi siempre de rechazar de entrada cualquier posibilidad de negociación ante una propuesta de la sociedad civil; este es un caso hartamente común. En segundo lugar, se encuentra la debilidad del Estado de actuar como mediador ante los esfuerzos y presiones de incidencia que realizan diversos grupos de la sociedad entre sí, usualmente entre actores em-

presariales y actores obreros o campesinos. En tercer lugar, se encuentran las actitudes de represión, violenta o no, por parte del Estado, para reducir a cero o al mínimo, las capacidades de los grupos que ejercen modalidades de presión para iniciar procesos de incidencia importantes. Finalmente, se encuentran las actitudes de los poderes judiciales o de las instancias jurídicas administrativas, para rechazar la capacidad legal de iniciar o mantener procesos de negociación o presión por parte de grupos específicos de empleados públicos, de sindicatos o de otras organizaciones populares.

A esa lista pueden agregarse otras modalidades más de formas que el Estado utiliza para que el diálogo no se realice o no se cumpla. Por ejemplo, muchas veces se utilizan estrategias no declaradas para aprobar leyes o decretos que van en contra de las organizaciones o grupos que se encuentran realizando acciones de incidencia para modificar condiciones específicas de trabajo u otros tipos de conflictos. En otras oportunidades se ha visto como se retrasan las negociaciones, se cambian a los negociadores, se dilatan las pláticas, y muchas otras formas más de debilitar el proceso. En cuanto a los resultados, usualmente se observa que los acuerdos o no se cumplen, o se interpretan posteriormente de otras maneras, o simplemente se cumplen conforme a criterios diferentes y modalidades distintas a las acordadas originalmente.

#### *b) Otras limitaciones*

Conviene recordar que muchas veces se ha utilizado la estrategia de convocar a la sociedad civil para que participe en un “amplio acuerdo de concertación”. En muchos de estos casos, la selección previa de los representantes de la sociedad civil por parte del Estado, las limitaciones que se imponen para que otras organizaciones no lleguen a participar, las formas y modalidades que se utilizan para realizar la negociación, y las proporciones de representantes de los diversos intereses en la concertación, las han hecho fracasar o salir con resultados mínimos o parciales. Ello ha sido así al menos por tres razones; a) no se cumple la representatividad debida; b) no se incluyen los intereses genuinos de la sociedad civil; y, c) la proporción real de representantes del Estado y otros grupos de interés es mayor que el de la sociedad civil. Además, de la manera en que se realizan estas llamadas concertaciones quedan debilitadas desde su propio inicio pues usualmente los gobiernos declaran que

no esperarán los resultados de la concertación para impulsar (o imponer) sus políticas, preparadas con anterioridad y que son el motivo principal de la querrela con la sociedad civil.

Otro de los aspectos más lamentables de esta estrategia global es que de todos modos haya organizaciones de la sociedad civil que acepten participar en este tipo de espectáculo político, debilitando así la posición y capacidad real de incidencia de la sociedad civil en su conjunto.

### *c) Las posiciones oficiales regionales*

En los últimos 15 años se ha observado que el Estado —cada vez con más fuerza— crea otras formas para rechazar los compromisos o para evitar su aplicación cuando se alcanzan. Por ejemplo, se adoptan acuerdos que tienen forma de “Declaraciones” o acuerdos públicos no legales, que dejan en libertad al Estado para no cumplir en los hechos lo que se dice que se hará; este es mucho el caso de las Declaraciones de las cumbres presidenciales de 1990 a esta parte. En otros casos, los compromisos se establecen en los acuerdos, convenios o tratados, pero de manera general y poco específicos, y con limitaciones tan severas para su aplicación, que en gran parte no se cumplen o no se cumplen del todo; el caso más evidente es el del Tratado de Integración Social y el de la Seguridad Democrática.

### *d) La posición básica dentro del fundamentalismo*

Pero lo más sorprendente que se observa ya desde 1990 es una creciente resistencia por parte del Estado para simplemente no atender de ninguna forma, las expresiones de presión o de otra forma legal de propuesta para que se realicen cambios en las políticas públicas, llegándose incluso hasta la indiferencia total frente a los grupos que tratan de incidir en la posición del Estado. Ha llegado a tal punto esta posición de rechazo, que se ha observado ya que por mas que se realicen acciones de presión, protesta u otras formas de tratar de incidir, el Estado sigue actuando conforme a sus nuevos intereses y compromisos dentro del fundamentalismo económico. Lo anterior hace ver con toda claridad que las modalidades de incidencia que se utilizan en tiempos de paz

han llegado ya a perder por sí mismas, todo la fuerza que tenían en los años anteriores a la imposición del fundamentalismo económico.

Muchas de las bases de esta nueva realidad que rodea a las organizaciones populares, consiste en el hecho de que los Estados, a partir de los Acuerdos de Esquipulas, han venido convirtiéndose progresivamente mas en instrumentos de los grupos dominantes que en instancias globales de equilibrio social. Además, adoptan compromisos con organismos financieros internacionales que no les permiten modificaciones a las tareas que aquellos les imponen a cambio de financiamiento. De esta forma, se han venido transformando en mecanismos de apoyo para imponer el fundamentalismo económico, en lugar de asegurar que la sociedad en su conjunto pueda sobrevivir sobre la base de un acuerdo respecto del equilibrio de intereses entre todos los estamentos que la conforman. Esta nueva modalidad del “Estado contra el pueblo” distinta a las que se utilizaron en el pasado, pero de una gran capacidad y fuerza, no permite que se llegue a modalidades auténticas y honestas de concertación.

#### *e) Los arbitrajes*

No debe olvidarse tampoco que cuando las condiciones alrededor de las profundas diferencias que dividen al Estado con la sociedad civil llegan a los límites peligrosos de la represión o la violencia, casi siempre se utiliza el mecanismo de llamar a un tercero para que intervenga y facilite un entendimiento. En estas circunstancias existen al menos dos tipos de mecanismos de arbitrios: unos establecidos por la ley, que usualmente son grupos arbitrales en donde el Estado tiene una influencia significativa; u otros que son terceros grupos, personas de cuyo prestigio parece no dudarse, o instituciones usualmente religiosas, que se ofrecen o se les convoca para el efecto.

Desafortunadamente en ambos casos y en la práctica real de las cosas, la mentalidad y actitud de muchos de los negociadores ha estado mas ligada a los intereses del Estado, o de los grupos dominantes, que a los de la sociedad civil. En consecuencia, pareciera que el proceso de arbitraje no otorga en la mayoría de los casos, garantías suficientes para que los efectos generados por la incidencia y sus mecanismos de presión,

logren los propósitos que se buscaban, o los que en los hechos se querían alcanzar.<sup>3</sup>

#### *f) Resumen*

Es necesario indicar que como consecuencia de la aplicación compulsiva y acelerada del fundamentalismo económico desde fines de la década del 80', y de la persistente continuidad que se observa en las políticas minimalistas que genera en todos los ámbitos de la vida humana, las posibilidades de incidencia por parte de la sociedad civil se vean cada vez más disminuidas, al punto que sea difícil ahora asegurar que la incidencia —entendida como un proceso para presionar hacia la negociación y el cambio de política neoliberal a otras más humanas— no ha logrado, hasta los inicios del año 2000, ninguna conquista sustantiva. La condición mesiánica de la política fundamentalista en lo económico, su posición dogmática, y la fuerza del Estado para impulsarla a cualquier precio, han logrado que la incidencia sea un aspecto formal de la relación entre el Estado y la sociedad civil, más que un mecanismo de entendimiento y equilibrio social.

### **La posición de la sociedad civil en los últimos años**

#### *a) Introducción*

De todo lo anterior se deduce la necesidad de ver “hacia adentro” de la sociedad civil y evaluar sus propias capacidades de cambio en su tarea de incidencia. Debe tenerse en cuenta que si no se logran esos cambios, no se alcanzará la nueva incidencia renovada que tanto se requiere para enfrentar el futuro. También, de no realizarse esos cambios, se continuará con la estrategia de una incidencia que a todas luces es limitada y en gran medida obsoleta ante la situación imperante.

#### *b) Limitaciones de la sociedad civil*

##### *i) Los factores internos*

Son muy variadas las limitaciones a las que se enfrentan las organizaciones populares para poder contar con una unión y fuerza sufi-

cientes para ejercer influencia en la vida política, social y económica de estos pueblos.

Algunos de ellos se han mencionado ya en las páginas anteriores. Seguidamente se comentan algunos otros.

Los cambios en la estructura política que ha generado el neo-liberalismo, en la región, se puede resumir señalando que —con el apoyo técnico-político de expertos locales e internacionales— un sector representativo del grupo dominante ejerce, a su nombre, la tarea de manejar el Estado y el gobierno central en particular. Además, por la vía de sus empresas, capacidades y entidades financieras y otras actividades, regulan cada vez más la vida económica. Al mismo tiempo, se mantienen en statu-quo los partidos políticos tradicionales, para facilitar la acción y manejo político y económico y social de estos países por parte de esos grupos de políticos provenientes de los sectores dominantes. La breve descripción de este fenómeno permite sugerir que la concentración de poder en manos de los grupos políticos de nuevo cuño, evidentemente no facilitan el quehacer democrático, y reducen la capacidad de incidencia de las organizaciones populares.

Es importante dejar constancia que en el panorama político reciente, se observan al menos dos tipos de grupos políticos emergentes, sobre los cuales conviene algunas notas por su influencia en la estrategia de incidencia de la sociedad civil. Un primer grupo, lo forman los partidos políticos surgidos después de los conflictos bélicos, compuestos esencialmente por los propios grupos insurgentes, en Guatemala, El Salvador y Nicaragua. En estos casos, se trata de agrupaciones políticas cuya visión ideológica es muy evidente y cuyo peso y presencia política es importante. Además, los inevitables cambios en sus estructuras internas —como parte de sus “dolores de crecimiento”— no permiten adelantar mucho respecto de sus estructuras futuras. En efecto, se han observado divisiones que por su visión ideológica o compromisos internacionales parecen distanciar a unos de los otros debilitando así la consolidación de frentes unidos respecto de los grupos de poder político existentes. Por otra parte, no es posible que por su presencia municipal y parlamentaria en la actualidad, y por las nuevas formas de organización política que maduran, se pueda lograr a corto plazo que cuenten con mecanismos sólidos de influencia o incidencia en la sociedad civil en general, aun cuando sus lazos de unión con parte de ella sea ya importante. En consecuencia, respecto de estos grupos parece existir una potencial relación con las OPS, que en el futuro permitan una mayor ca-

pacidad de influencia de ambos. Sin embargo, como se trata de grupos cuya vida política formal es joven y su presencia se asume perdurable, es necesario esperar para poder percibir con toda claridad los resultados de su quehacer político, ante la reestructuración y concentración del poder que se ha reseñado en páginas anteriores. El segundo grupo de emergentes, de distinto origen que el anterior, ha logrado en los últimos años, alguna presencia tanto a nivel de los regímenes municipales como en los parlamentarios. Este fenómeno requiere de una evaluación más amplia, y a más largo plazo, para percibir su significado político y su relación con la sociedad civil. Se especula que en alguna medida se trata de grupos que logran surgir como alternativa a la falta de credibilidad de los partidos políticos tradicionales. En otros casos se trata, según se dice, de grupos nuevos que a nivel local tienen interés en participar en el desarrollo de sus comunidades, ante la ineficiencia del régimen municipal tradicional. En estos grupos alternativos es aún muy prematuro aventurar una percepción clara de sus posibilidades futuras; sin embargo, por la naturaleza de sus intenciones formales aparentan ser agrupaciones políticas cuya relación con la sociedad civil pueda incrementarse con el tiempo, dando paso a entendimientos de mutuo beneficio. En todo caso, pareciera que en gran medida existe preocupación porque muchas de tales agrupaciones empiezan a mostrar otro tipo de actitudes menos genuinas: a) ser del tipo de agrupación que una vez que cuentan con representación en los órganos políticos formales, pueda ser “comprable” para los grupos políticos tradicionales, con ventaja monetaria para sus creadores; b) se trate de una modalidad de participación política por parte de estratos medios de la población, sin garantía aún ninguna de que su comportamiento vaya a ser distinto al de los grupos políticos tradicionales, o, c) busquen por la vía política una modalidad de apoyo y garantía de subsistencia de posiciones religiosas distintas a las tradicionales. Es evidente que en todos estos casos, hoy por hoy, no se percibe una relación razonable de la sociedad civil con ellos.

#### *ii) Los factores limitantes propios de las organizaciones*

Otras de las limitaciones tienen que ver con las organizaciones mismas. Es por demás sabido que en muchas de ellas, especialmente en las más antiguas, el control de la dirección de las organizaciones no es

democrático. La falta de representación democrática y de género ha permitido un sistema de desgaste de esas organizaciones que es de tal naturaleza que no se pueden adaptar a las nuevas circunstancias que rodean al mundo y a sus países. De esta forma no responden a las necesidades de sus agremiados ni de la población en general. Se ha visto como se han venido derrumbando sus afiliaciones. También se ha generado, en muchos casos, corrupciones internas que no terminan de eliminarse.

Estas condiciones impulsan a su vez una falta de adaptabilidad a las circunstancias y poca flexibilidad política, que no permite a muchas organizaciones entender que en los actuales momentos ya no es posible mantener aquel sistema tripartito que surgió en 1948 cuando se estableció la Organización Internacional del Trabajo (OIT) mediante el cual eran los Estados, los empresarios y los obreros, los genuinos representantes de las llamadas “fuerzas vivas” de los países. Hoy en día tales circunstancias ya no se dan.

En primer lugar, el Estado ya no es el ente central y equilibrador de la sociedad; en segundo lugar, las organizaciones sindicales no son ya las únicas que representan a la sociedad civil, y en tercer lugar el fundamentalismo económico tiende día a día a fortalecer la llamada “idolatría del empresario” para dejar en sus manos las principales decisiones sobre el desarrollo. En cuarto lugar, han surgido multitud de otras organizaciones, así como el llamado mundo informal, que abarcan una amplia proporción de la población, cuya representatividad parece ignorarse. En consecuencia, la insistencia en imaginarse un mundo que ya no existe, por parte de algunas de las organizaciones populares no les da la flexibilidad para adaptarse y cambiar, y a su vez no permite la unión y la fuerza necesaria de la sociedad civil para lograr un grado razonable de incidencia.

Por otra parte, la influencia del apoyo condicionado y condicionante de las organizaciones políticas internacionales, de los partidos políticos locales ligados a ellas, y los gobiernos de terceros países con gobiernos de su tendencia, no permiten a muchas de las ONG que ayudan a las OPS, ni a las mismas OPS, contar con un enfoque completamente libre y solidario entre todos los trabajadores, independientemente de su actividad específica o de su ideología política, sea ésta formal o no.

Muchas organizaciones populares no cuentan aun con sistemas administrativos ni gerenciales lo suficientemente flexibles y modernos, ni lo suficientemente financiados para impulsar una acción eficiente y

de aporte sustantiva a las bases y a la población civil en general. A ello se agregan dos condiciones que limitan su visión del mundo que las rodea. Una es la actitud usual de que, por la experiencia en la vieja lucha por la creación y supervivencia de las organizaciones, y la acumulada lucha desde entonces para sustentar los objetivos básicos y elementales de las organizaciones (salarios, organización, agremiación, etc.) hacen que sus dirigentes no miren mas allá de estas posiciones, y consideren que es necesario continuar la sacrificada labor de siempre.

c) *El rechazo a las ONGs de apoyo*

La otra limitante es la falta de conocimiento científico y académico que limita las posibilidades de las organizaciones de ver el mundo, o de percibirlo lo más cercano a la realidad que sea posible. Existe la apreciación de que no hace falta una información y conocimientos “tan elevados”. Además, la falta de conocimiento y capacitación a veces no permite percatarse o percibir los hechos que están detrás de las cifras y la magnitud de los problemas que los trabajos técnicos o académicos describen. En efecto, la relación entre la organización popular y la de sus dirigentes, con organizaciones o personas que aportan ideas para modificar la situación imperante sigue siendo muy difícil de consolidar. Hay en el fondo, y sin declararlo, un rechazo a los intelectuales, entendiéndose como tales a las personas o grupos de ellas cuya actividad (y cuya herramienta de trabajo) es el estudio, la investigación y el pensamiento, es decir, el intelecto. Los eruditos han sido también rechazados por muchos otros grupos de la sociedad, por múltiples razones. Falta mucho camino por recorrer en esta alianza, que establecida orgánicamente, podría dar frutos de gran envergadura para facilitar y fortalecer la incidencia de la sociedad civil en el contexto de la sociedad en su conjunto. En muchos momentos del quehacer del mundo se ha observado que el aporte de los estudiosos es indispensable porque: a) no sólo es necesario para enriquecer la visión de la sociedad tal como es; b) su aporte permite elaborar una visión mas clara del mundo tal y como es y evoluciona; c) ofrece bases para que las organizaciones populares puedan contar con suficientes elementos de juicio para elaborar sus posiciones y propuestas; d) permiten contar con elementos valiosos para realizar las negociaciones, tanto desde el punto de vista de su sustento técnico como de su aporte político y estratégico; e) facilitan la labor de

incidencia en el contexto de toda la sociedad y en el exterior; y, f) aportan suficientes elementos para que las organizaciones puedan contar con la unión interna y la fuerza suficiente para presentarse ante la sociedad a defender sus derechos y posiciones.

Este círculo vicioso (limitación-rechazo-mayor limitación) hace que muchas organizaciones se queden estancadas en una visión antigua del mundo, lo cual les genera una falta sustantiva de empuje y de lucha ante la realidad violenta en que el fundamentalismo económico y las redes de funciones de influencia, las va arrinconando poco a poco.

#### *d) La poca visión regional*

Está aún muy arraigada la visión nacionalista de las organizaciones, en lugar de una más amplia visión regionalista, que hacen que los esfuerzos de consolidación de organizaciones regionales no hayan alcanzado mucha fuerza. Este es el caso de modalidades como el CACI y como el ICIC. También ha habido una profunda debilidad en el manejo de representaciones en organismos regionales como es el caso del Comité Consultivo, ahora denominado muy elegantemente Consejo Consultivo. En estos casos regionales, a pesar de algunos breves momentos, los resultados de la presencia de la sociedad civil no ha sido muy útil y por supuesto la posible incidencia que podría haber resultado, es casi nula. Aún está por verse si la sociedad civil otorga al Parlamento Centroamericano alguna significación en su quehacer de incidencia, tanto por la limitada visión regional de las organizaciones, como por la poca presencia de ese organismo en la sociedad civil, y su poca visión de las necesidades populares.

#### *e) Las elites de las sociedad civil*

Otro de los elementos que se ha observado que ha limitado la acción de la sociedad civil, es la formación de grupos que se eligen a sí mismos representantes de la sociedad civil, y que por ese fenómeno elitista, reducen o eliminan la participación de todos los grupos de la sociedad civil en la toma de decisiones sobre su propio futuro. Así, la discriminación no sólo se observa de parte del Estado y otros grupos sociales frente a la sociedad civil, sino dentro de ella misma. La discriminación por ámbito geográfico, por la modestia o fuerza económica de

las organizaciones, por su representatividad y agremiación, por el tema o grupo de temas que atiende y abarca, y otros factores mas, va en detrimento evidente y en perjuicio de la unión de la sociedad civil misma, que es la base real y efectiva de su fuerza. Tampoco ha quedado claro cuál es el campo real de acción de las ONGs que apoyan a las OPS; tales organizaciones a veces no sólo se arrogan el derecho a opinar por las OPS —como si fueran tales— sino que actúan la mayoría de las veces sin el entendimiento previo con las OPS.

*f) Los otros obstáculos*

Existe además, en el caso centroamericano dos características muy interesantes de la sociedad civil que es necesario destacar, y que no permiten que la incidencia tenga la significación y fuerza que debería tener: a) las profundas rivalidades entre dirigentes de las diversas organizaciones populares y su notorio afán de control de los esfuerzos combinados y regionales; y, b) la creencia que aún se mantiene de que la relación con los partidos políticos tradicionales y la dependencia no abiertamente declarada con el Estado, son aspectos necesarios para sobrevivir. Se trata de un paternalismo de “una sola vía” que el Estado ya ha rechazado y que muchas organizaciones mantienen artificialmente vivo, por el interés de sus grupos dirigentes. En ambos casos, la incidencia pierde mucho de sus posibilidades.

*g) Resumen*

En resumen, tomando todos los elementos señalados en este punto, puede decirse que existe una incapacidad de la sociedad civil para ejercer la incidencia, que no le permite asegurar que los métodos y acciones a seguir sean en el siglo XXI los más capaces, y por lo tanto los resultados de tal incidencia los más óptimos.

Además, se da el asombroso hecho de que, de continuar la división de las OPS entre sí y la falta de entendimiento entre éstas y las ONGs que las apoyan, las posibilidades de resultados positivos de sus acciones de incidencia son verdaderamente limitados. La falta de presencia e incidencia de la sociedad civil en las decisiones sobre su vida y su futuro, harán que esa vida y ese futuro, los decidan terceros conforme a sus propios intereses particulares.

## Algunas consideraciones finales

Las reflexiones aquí presentadas permiten inferir varias consideraciones finales:

a) Aun cuando la incidencia usual utilizada por las organizaciones populares pueda aun dar algunos frutos, pareciera que no puede esperarse que por su aplicación se modifiquen sustantivamente las condiciones actuales del desarrollo. Con ello se quiere decir que no será sustantiva la acción de las organizaciones respecto de los cambios que se requieren sobre el fundamentalismo económico;

b) Si las OPS logran reconocer la necesidad de reestructurar la estrategia de la incidencia para adaptarla a las actuales circunstancias, será necesario un amplio esfuerzo de su parte para incorporar todos aquellos otros elementos que permitan asegurar una máxima eficacia de la incidencia en el contexto de la paz;

c) La fuerza de las OPS para incidir, no sólo debe ser más amplia y novedosa, sino que además reestructurarse sobre la base de: i- una revisión sustantiva de sus relaciones con sus cooperantes y las ONGs que las ayudan; y, ii- una más amplia y decidida unión entre las OPS y de su regionalización para contar con la capacidad suficiente para tener presencia adecuada y efectiva en la región centroamericana;

d) Por su parte, las ONGs de la región, habrán a su vez de reajustar sus enfoques para apoyar a las OPS de modo que surtan efectos positivos las nuevas modalidades de incidencia que se adopten; por su capacidad, apoyo y financiamiento su responsabilidad histórica es evidente; y,

e) Vistas las anteriores circunstancias es posible inferir que, de iniciarse ahora un proceso de recomposición de la sociedad civil para alcanzar novedosos grados de incidencia sustantiva, habrá que esperar un amplio período de transición. Lo anterior implica que es necesario iniciar ya la tareas de reajuste sustantivo de las modalidades de incidencia.

## Casos comentados en el texto:

*Caso 1. Incidencia de gobiernos e instituciones oficiales internacionales y otras agencias, en el comportamiento de la sociedad civil:*

*Organismos originales de apoyo:*

Estados nacionales; gobiernos de países industrializados.

Organizaciones políticas internacionales.

Organizaciones financieras internacionales y regionales.

Iglesias, sectas, grupos religiosos, otros actores sociales, privados.

ONGs internacionales, regionales o nacionales.

Organismos mediante los cuales se ejecuta el apoyo, Gobiernos y organismos regionales oficiales.

Redes regionales de organizaciones nacionales

Partidos y otros grupos políticos y religiosos

*Organizaciones a las que se les da el apoyo:*

Organizaciones populares de la sociedad civil.

Movimientos populares y otros grupos de ciudadanos.

Grupos independientes del sector informal.

Orgs. Comunitarias y ONGs de la sociedad civil.

*Caso 2. Instancias a las que busca influir o incidir la sociedad civil.*

Sociedad civil

Organizaciones populares; movimientos populares; organizaciones comunales; grupos independientes del sector informal, ONGs y otros grupos de la sociedad civil.

Organizaciones de apoyo a las acciones de incidencia.

Gobiernos y organismos regionales oficiales.

Redes regionales de organizaciones nacionales.

Partidos y otros grupos políticos; y sectores religiosos.

ONGs internacionales, nacionales y regionales.

Directamente a los organismos que se quiere incidir

Organizaciones sobre los cuales se quiere incidir

Estados nacionales; terceros gobiernos y organismos oficiales.

Organizaciones políticas y financieras internacionales, regionales y nacionales.

Iglesias, sectas, otros grupos religiosos y otros actores sociales privados. ONGs internacionales, regionales o nacionales

Otros actores, organizaciones y grupos de la sociedad total, (empresarios, militares, académicos y otros).

## NOTAS

1. A esta modalidad de comportamiento para buscar incidencia se le ha denominado la “cultura de la carta” pues se trata tan sólo de dejar constancia del problema y de la posición de las organizaciones populares, y de allí esperar que se generen los resultados por parte de los terceros a quienes va dirigida la solicitud. Para los que elaboran la propuesta de cambio, se transforma así en un proceso catártico que acaso tranquiliza la angustia que genera el problema, pero que no provoca necesariamente resultados positivos. Acaso sea también un mecanismo mediante el cual se evite llegar a posiciones más claras y efectivas de enfrentamiento que de todos modos parecen necesarias; esta segunda posición que está detrás de la “cultura de la carta”, puede deberse, entre muchos otros aspectos, a la necesidad por parte de los dirigentes de mantener las cómodas condiciones en que se encuentran, o como medio para respetar pactos con terceros que no son del conocimiento de las bases, para garantizar el continuismo de la situación vigente, como se señala mas adelante.
2. Existen múltiples razones para señalar que el uso de modalidades bélicas para dirimir conflictos, no es —hoy por hoy— una alternativa viable en la región centroamericana. Una amplia variedad de razones justifican esta realidad, cuyo análisis amerita de otro espacio más amplio que el de estas notas. Sin embargo, conviene no olvidar algunos elementos

que, de darse, generan climas de tensión excepcional, y después del caos, como lo ha sido históricamente en el pasado. En efecto, es usual observar que si no se alcanzan entendimientos, las circunstancias de conflicto pasan de allí a la tensión social y después a condiciones de turbulencia. Si aun allí no existen condiciones de entendimiento, es fácil esperar que se llegue a la crisis sustantiva y se vivan situaciones de caos. Es en ese momento previo al caos en donde podría esperarse una última vía de concertación. Las actuales circunstancias en Centroamérica se caracterizan por una tensión social —en el contexto de la paz— generada por las discrepancias que existen entre los que impulsan el fundamentalismo económico y los que buscan condiciones de equilibrio social. En consecuencia, las modalidades de incidencia, para que sean efectivas para evitar la evolución hacia otras etapas más conflictivas, deberían estar en el plano de condiciones y esfuerzos específicos de entendimiento de ambas partes.

3. En este artículo no se consideran los casos específicos de las soluciones negociadas como consecuencia de las circunstancias bélicas en Guatemala, El Salvador y Nicaragua, así como tampoco el caso de los Acuerdos de Esquipulas. Tales casos deben ser objeto de análisis muy profundo pues se trata de los ejemplos de concertación con condiciones distintas a las de tipo cotidiano, que aquí se consideran en estas notas, en el contexto de las condiciones de paz posteriores a esos acuerdos regionales e internos. Además, por su más connotada resonancia en el siglo XX en América Latina, y por su ejemplo para el resto del mundo, se trata de casos de incidencia cuyo análisis debe ser amplio y muy cuidadoso.



# Movimientos sociales y medioambiente en el Gran Caribe ante el fin de siglo

Armando Fernández Soriano

## La construcción del Caribe

El Caribe ha sido conceptualizado desde diferentes puntos de vista y desde variadas intencionalidades. Estas diversas definiciones del área se estructuran a partir de conceptualizaciones de identidad común que de una u otra forma consideran un espacio diferenciado de otros adyacentes; en todos, sin embargo, las formaciones insulares y el Mar Caribe han constituido el núcleo sobre el que se agregan las diferentes construcciones conceptuales del área.

Así existe la definición isleña, en la que la insularidad es la que otorga el rasgo distintivo y que en determinados períodos se asimila a las llamadas Antillas, en referencia exclusiva a las islas. Esta concepción posee un fuerte componente geográfico en el que el mar juega un im-

portante papel relacionador, pero también, sobre todo, un rol diferenciador de los componentes terrestres que conforman el Caribe insular. El mar es el límite preciso y natural de las entidades nacionales que en él existen.

Otra definición privilegia la visión geoestratégica de la región y está construida sobre la base del concepto de Cuenca, otorgándole una coherencia como formación geofísica de aquellos territorios que conforman el área adyacente al mar Caribe. Sobre esta base se han ido estableciendo diversas percepciones de la cuenca caribeña, desde la que incorpora los territorios del istmo centroamericano, hasta aquella que se extiende a la desembocadura del Misisipí y la península de La Florida por el norte y se prolonga hasta las zonas costeras del nordeste de Brasil. Este tipo de relacionamiento ha estado determinado generalmente por razones geopolíticas y culturales, en diferentes épocas. La más reciente de ellas —y punto culminante de esa visión geoestratégica— se expresa en la confrontación bipolar que caracterizó a la guerra Fría, en especial después del triunfo de la Revolución Cubana y de los procesos de descolonización que se efectuaron en el área en los años 60's y 70's. Esta definición es reforzada por los intereses de seguridad de Estados Unidos, que llegan a su cúspide con la implementación de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (ICC).<sup>1</sup>

Sobre el Caribe se ha elaborado también una definición etnohistórica, en la que los procesos migratorios en el área han ido construyendo el sujeto social multiétnico que actualmente está presente en las sociedades caribeñas. Tal es el caso de la migración forzada de millones de hombres y mujeres africanos que durante siglos desplegaron por el Caribe una serie de componentes étnicos provenientes de diversas zonas africanas, incluso de naciones de alto desarrollo cultural de ese continente. Otras migraciones en menor cuantía, pero también explotadas, incorporaron sus etnias al mosaico caribeño, tales son las hindúes, chinas, japonesas, malayas, españolas de diversas regiones de la península, etc. Mas tarde, en el siglo XX, se les unieron grupos judíos, libaneses y de diversas naciones europeas. Una fuerte corriente migratoria intracaribeña comprendió desplazamientos de poblaciones hacia los campos de caña cubanos, las obras del Canal de Panamá, los campos petrolíferos de Venezuela, las refinerías de Curazao y Aruba, etc.

El Caribe se nutrió de esos componentes socioculturales, y sus portadores espirituales construyeron un fuerte sustrato social y cultural en muchos territorios del área. Esta conceptualización, además de delimitar diferencias con las metrópolis y con sus vecinos latinoamericanos, presenta un entramado social pluriétnico, que reafirma el carácter abierto de estas sociedades y coadyuva a los procesos de autonomía y autodeterminación de la subregión en sus fases poscoloniales de existencia como naciones.

Existe también una definición tercermundista del Caribe, según la cual, y como parte de la promoción de un nuevo orden económico mundial, los países del área enfatizan sus relaciones sociopolíticas con países subdesarrollados y con “potencias medias” o “Regionales”. Esta concepción privilegia la cooperación Sur-Sur y brinda relevancia a aquellos aspectos que vinculan los problemas comunes de los países en vías de desarrollo con el área caribeña. Quizás en este esfuerzo el SELA constituya un momento particular, así como la creación de la Asociación de Estados del Caribe (AEC).<sup>2</sup> Sin embargo, todos estos procesos y conceptualizaciones se han realizado sobre la prioridad del eje político internacional o privilegiando los temas de seguridad estratégica de Estados Unidos, o la autonomía y autodeterminación de los estados de la subregión.

## El Caribe y los problemas ambientales

Desde el punto de vista ambiental la definición del Caribe resulta tanto más compleja, puesto que implica considerar problemas e identidades que se extienden a diferentes áreas y espacios, que en algunos casos van más allá de los límites convencionales. Por ejemplo, la identificación de los problemas ambientales que aquejan al área en la actualidad posee radios de acción e influencia que pueden rebasar los límites locales y regionales para convertirse en globales (efecto invernadero, calentamiento marino, elevación de los niveles de las aguas marinas, deterioro de los suelos y de los recursos hídricos, etc.). Por otra parte, los problemas sociales y ambientales derivados del acrecentamiento de los índices de pobreza influyen en otros territorios que funcionan como receptores de la fuerte migración caribeña.

Por todo ello, la concepción del área con que trabajará el presente estudio posee afinidad con la expresada por autores como Dembicz y Nuñez Jiménez,<sup>3</sup> puesto que el medio ambiente es un sistema abierto e históricamente conformado, en el que predominan las interrelaciones entre entorno y sociedad.<sup>4</sup>

Según estos criterios, la conceptualización de la región caribeña se hace compleja debido a que los problemas ambientales se extienden en muchos casos a espacios formalmente correspondientes a las mencionadas divisiones económicas, político-administrativas y geopolíticas. Cuencas hidrográficas, ecosistemas o sistemas orográficos, pueden penetrar en la profundidad de continentes, como son los casos de las cuencas del Misisipí, el Orinoco, el Usumacinta o el Lempa, dado que el agua es uno de los elementos más importantes en la dinámica de intercambio de sustancias y energía en los sistemas ambientales. O los problemas presentados por la cordillera de Talamanca, o incluso la Sierra Madre, con la explotación y el deterioro biogenético en la primera y la deforestación y erosión en la segunda. O el movimiento de las masas de aire continentales que poseen una gran influencia en la región al transportar los agentes contaminantes de las zonas industriales de la frontera mexicano-norteamericana hacia las Antillas.

En la Conferencia sobre Protección y Desarrollo del Medio Ambiente Marino del Gran Caribe (1993), se define como área del Gran Caribe a “una sección del Atlántico (al sur de los 30° latitud N y hasta 200 millas de la costa de Estados Unidos), el Golfo de México y el propio Mar Caribe”.<sup>5</sup> Dicha definición integra, además de los estados-islas existentes en el Caribe, a los países que bordean el Golfo de México y el Mar Caribe, incluyendo a aquellos que pertenecen a América Central, América del Norte y América del Sur.

Dado que existe coincidencia entre esta definición ambiental y las conceptualizaciones geoeconómicas y geopolíticas reseñadas, la definición de Gran Caribe resulta la más adecuada para analizar el problema del desarrollo y las actuales tendencias de los movimientos sociales ambientales en el área.

## Globalización y nueva regionalización

El actual proceso de globalización se expresa en el mundo actual a través de las transformaciones económicas que le son inherentes, especialmente las siguientes:

- a- Un intenso y cada vez mayor flujo de capitales transnacionalizados.
- b- Una revolución tecnológica en la informática.
- c- La reestructuración productiva a nivel mundial y el paso del taylorismo/fordismo al toyotismo/postfordismo, que articula la transnacionalización y el mercado global con la interdependencia económica y la «liberalización» del comercio internacional.
- d- El debilitamiento de las fronteras nacionales económicas y políticas debido al dinamismo de los flujos comerciales, financieros, energéticos e informáticos.
- e- La permanencia de altos niveles de demanda energética unida al surgimiento de tecnologías cada vez más eficientes desde el punto de vista del consumo de combustible.
- f- Demanda de nuevos recursos naturales como el germoplasma y otros recursos genéticos, o nuevos materiales sintetizados, a partir del descubrimiento de nuevas sustancias y elementos presentes en el medio natural.
- g- Nueva regionalización, originada por la inserción de zonas privilegiadas por las formas de relacionamiento con el mercado mundial.

Debido a estas realidades, el Gran Caribe ha comenzado a adquirir una dinámica social, económica y ambiental diferente a la que hasta ahora lo ha caracterizado. Atendiendo a la transnacionalización de capitales y su flujo por los circuitos financieros, es necesario señalar que en el Gran Caribe se encuentran ubicados al menos dos de los centros más dinámicos de América Latina, las Islas Caimán y Panamá. Por otra parte, la reestructuración productiva y la nueva división internacional del trabajo se expresan en el Gran Caribe a través de la apertura de Zonas Francas, de nuevos y extensos polos turísticos, de nodos de información y del acceso o cercanía de varios países de la zona a la relación co-

mercial directa dentro del NAFTA, lo que lo sitúa como una región dinámica en la periferia de la economía más potente en la actualidad.

Los nuevos intereses transnacionales de la industria farmacéutica y otras, basados en la obtención de germoplasma para sus nuevos productos, hacen del área una zona de altísimo interés geoeconómico; basta recordar que en el Gran Caribe se asientan núcleos importantes de selvas tropicales y subtropicales, y que además en el Mar Caribe existen extensos bancos coralinos con un potencial genético cada vez más cotizado. Otros sectores de actividad económica que hoy pueden considerarse tradicionales, como son la actividad extractiva, el mantenimiento de la industria petroquímica y las refinerías, resultan un elemento adicional que mantiene altos índices de externalidades económicas globales, regionales y nacionales al medio ambiente, como también lo es el tráfico a través del Mar Caribe de gran parte del combustible importado y consumido por los Estados Unidos y los países ribereños. Don Hinrichsen, consultor de diversas agencias de las Naciones Unidas, consideró que anualmente se derraman en el Mar Caribe cerca de siete millones de barriles de petróleo, de los cuales casi la mitad corresponden a derrames de los buques-tanques que transitan por esas aguas y una considerable parte del resto lo derraman las perforaciones de exploración y las plataformas de extracción marina de la zona. El experto considera que muchos manglares y arrecifes coralinos del Caribe han sido destruidos por esos derrames.<sup>6</sup>

Todos estos problemas colocan las agendas actuales de los gobiernos y de los actores sociales del área en un nuevo escenario, en el que no pueden trabajar aislados y sin crear consensos políticos, ya sean intergubernamentales o a nivel de las sociedades locales con sus gobiernos. Ello coincide con la apertura de una actuación política diferente de la existente hasta la década del 80, la apertura de procesos de democratización y de mayores niveles de participación, es una de las características de estos años, en los cuales las sociedades del Gran Caribe han comenzado a organizarse y demandar políticas más acordes con las necesidades propias en un entorno tradicionalmente agredido.

El fin de la Guerra Fría atenuó la importancia estratégico-militar del área, que por ahora ha dejado de ser una zona de conflicto internacional. Ello incide en las capacidades negociadoras de las élites políticas

y en los desplazamientos de las agendas hacia los temas económicos, sociales y los ambientales emergentes. Entre los actuales problemas ambientales del Caribe se sitúan en primer lugar los altos índices de pobreza que asolan la región. Países de la región clasifican entre los más pobres de América; en mayor o menor medida esos índices han influido en las inestabilidades políticas de dichas naciones. El tema es de tal envergadura y se conecta con una variedad de problemáticas tan amplias, que bien vale realizar un acercamiento al mismo.

Otro aspecto emergente en la situación ambiental del Gran Caribe es una mayor atención a los desastres naturales que con frecuencia abaten la zona, con el fin de mitigar sus efectos. Las derivaciones ambientales y sociales de los desastres de la temporada ciclónica de 1998, colocan a la colaboración ambiental dentro de la agenda de la colaboración internacional e intracaribeña. Si tenemos en cuenta que en menos de dos años han ocurrido al menos tres desastres de primera magnitud en el área (la erupción de La Sufierre en 1998, el paso del huracán Georges por Puerto Rico, República Dominicana, Haití y Cuba, y la devastación por el huracán Mitch de la costa atlántica de Centroamérica en el mismo año), se comprenderá la urgencia de establecer sistemas de rastreo, defensa civil y ayuda mutua de parte de los países de la zona.

Este es sólo uno de los puntos de la agenda de colaboración. Existen otros puntos en el ámbito económico, que son explorados por los gobiernos, bilateralmente y en el seno de organismos subregionales como el Caricom y la AEC, en un proceso que asume la interdependencia exigida por el fenómeno de la globalización.

## **La crisis silenciosa: medio ambiente y sociedad en el Gran Caribe**

En una región en que las crisis de las estructuras económicas, del entramado social, del Estado y del orden internacional son tan frecuentes, una de las crisis más agudas, pero sin embargo poco tenida en cuenta, es la silenciosa crisis ambiental.

Los procesos económicos y políticos que se han desarrollado en el Gran Caribe, sobre todo en el siglo XX, han repercutido con frecuencia de manera directa en sus sistemas naturales. La expansión de la industria azucarera en Cuba, la industria del sisal en Yucatán, las plantaciones algodonerías en Nicaragua, la petroquímica en Venezuela, la industria extractiva en Jamaica y Guyana —por solo citar algunos de los ejemplos de transformación económica—, o los conflictos bélicos en Centroamérica durante los años 70 y 80, impactaron a la biodiversidad de la región y al mantenimiento de sus recursos naturales. Según William Durland, la República Dominicana poseía en 1922 el 75% de su territorio cubierto de bosques y setenta años más tarde sólo contaba con el 14% de cubierta forestal.<sup>7</sup> En el caso de Haití la situación de deforestación acumulada es aún más dramática, pues ha pasado de poseer un 95% del territorio nacional con cubierta vegetal a finales del siglo XVIII a sólo un 1.5% a finales del presente siglo.<sup>8</sup> Un ejemplo claro del proceso es la deforestación del Pico Macaya, que pasó de poseer 6 280 ha. de cubierta vegetal en 1956, a solo 227 ha. en 1984.<sup>9</sup>

Muchos de los países del Gran Caribe padecen una fuerte crisis ambiental, que en varios de ellos se manifiesta ya casi de manera irreversible. Haití, con un altísimo índice de deforestación, posee los suelos más desertificados del área y quizás de América Latina. Los cauces de ríos como el Pedernales, arrastran al mar miles de toneladas de tierra anualmente, creando un verdadero cisma por la erosión; el otrora fértil valle del Artibonite padece ahora la erosión y salinización producida por la sobreexplotación cañera. La pérdida de biodiversidad del país es enorme; quizás nunca se llegue a saber cuánto ha perdido el Caribe en términos bióticos por el desastre ambiental haitiano.

La erosión de los suelos haitianos es el corolario de la eliminación de su cubierta vegetal. Se estima en cerca de 20 000 TM por año el volumen de tierras cultivables que se pierden a causa de la erosión, lo que asciende a 10 000 ha. de tierras cultivables de 20 cms. de espesor. La erosión implica también la disminución de la tasa de infiltración del agua y de la capacidad de retención del agua pluvial, el incremento de las crecidas y las inundaciones en época de lluvia y la disminución de la biodiversidad en el país, que ha ocasionado pérdidas incalculables. La desaparición de especies endémicas de flora y fauna (terrestres y marinas) sitúa a Haití como uno de los países más afectados en América

Latina. La disminución del caudal de los principales ríos y manantiales está afectando no solo las actividades agrícolas y las pequeñas economías familiares rurales, sino también la vida misma.

La migración campo-ciudad en Haití se ha agudizado. Estimaciones de 1995 muestran que la población urbana pasó de un 24% en 1980 a un 30% en 1990 y a un 32,6% en 1995. En el área metropolitana —compuesta por las ciudades de Port-au-Prince, Carrefour y Delmas— se encuentra el 80,15% de la población urbana del país, lo cual es casi un record.

Más del 80% de los suelos de Cuba son calificados como productivos para la explotación agrícola; de ellos, más del 70% se encuentra actualmente en estado de erosión, salinización o desertificación. A finales de la década del 50 sólo el 12% del territorio nacional poseía cubierta forestal; durante veinte años ésta se elevó, hasta acercarse a un 15% del territorio del archipiélago. En los 10 años siguientes continuó la recuperación hasta un 18% de cubierta forestal. La crisis de los 90 ha impuesto una situación de presión sobre los recursos forestales del país. La cuenca hidrográfica del Cauto —el río más largo del país, navegable a principios de siglo en barcos de mediano calado— está sometida a un plan de recuperación ambiental de emergencia, dada la gravedad del stress ambiental de la zona. El Cauto corre hoy de manera intermitente. Urgentes planes de reforestación y recuperación ambiental se aplican en las zonas afectadas del archipiélago cubano.

Barbados, uno de los microestados del Caribe Oriental, luego de entregar la fertilidad de sus suelos, su flora y su fauna a la agricultura extensiva cañera, expone hoy sus playas a la erosión con la incontrolada construcción de hoteles para un turismo estacional. Está amenazado además por la espada de Damocles del calentamiento global, que le haría perder en pocos decenios gran parte de sus territorios y mejores playas, si no se pierden antes por la erosión.

Nicaragua ha visto correr su frontera agrícola desde el fin de la guerra y del conflicto “de baja intensidad” con la “contra”. Junto al proceso de pacificación de los 90 se ha intensificado la deforestación. El avance de la frontera agrícola, estimado en unas 125 a 150 000 ha. anuales, está afectando las grandes reservas forestales nicaragüenses. A ese

ritmo, a los bosques tropicales del país sólo le restan algo más de 20 años para su agotamiento.

La deforestación amenaza incluso a las reservas recién creadas, por ejemplo, a la altura de Bluefields “el bosque está dejando de separar la Costa Atlántica de la Nicaragua ladina”.<sup>10</sup> Una línea de la política económica nicaragüense es presionar a los campesinos para que ocupen tierras “más nuevas”, en vez de intentar la recapitalización y reactivación de las tierras de cultivo tradicionales. Esto hace aumentar la migración campesina desde zonas agrícolas de alta densidad demográfica hacia nuevos frentes pioneros. El trabajo en tierras cuyos suelos no resultan los más idóneos para los cultivos que allí se realizan o para las actividades ganaderas que se implementan, agrava la repercusión ambiental de la crisis y hace insostenible esa política económica. La expresión legal de esa estrategia se puede apreciar en el Programa Nacional de Desarrollo 1996-2000, que establece que:

“En el contexto de una creciente globalización de las relaciones económicas, la inversión privada directa y los préstamos de la banca comercial tienden a concentrarse en los mercados más rentables y de menor riesgo, lo cual crea una mayor presión competitiva entre los países en desarrollo para adecuar sus marcos institucionales a los requerimientos del capital internacional... El atractivo que Nicaragua a corto plazo ofrece a los inversionistas no es el acceso al reducido mercado nicaragüense, sino la combinación de las siguientes... i- su posición geográfica... ii- su rica dotación de tierra y otros recursos naturales; y iii- el bajo costo de su mano de obra”.<sup>11</sup>

La CEPAL ha señalado la relación existente entre la especialización productiva en términos agrícolas y la fijación de las diferencias estructurales entre países como los centroamericanos y los desarrollados. “Es decir, como los países latinoamericanos tienen una estructura de ventajas comparativas que favorecen los bienes intensivos en recursos naturales, entonces la mayor apertura podría ejercer una gran presión sobre los sistemas naturales, con evidentes consecuencias ambientales”. O lo que es lo mismo: “al enfatizar la apertura y la desregulación se estaría sacrificando la protección ambiental”.<sup>12</sup>

Honduras y Belice ven amenazados sus sistemas forestales y costeros. En el primer caso porque el proceso de apropiación de tierras y corrimiento de fronteras agrícolas funciona con el conocido mecanismo de “compra de mejoras”, según el cual el bosque virgen no tiene valor propio en el mercado; sólo los trabajos de desmonte y la siembra de cultivos perennes, el parcelamiento, el establecimiento de pastos artificiales, etc., se considera que “agregan valor” al territorio y en particular a la tierra.<sup>13</sup> En el segundo caso, la amenaza proviene de la expansión turística del Corredor del Caribe Occidental, en un proceso similar al que está logrando desarticular en Quintana Roo y Yucatán a las comunidades tradicionales indígenas de la zona maya yucateca, a las que ni siquiera la economía de plantación henequenera había conseguido quebrar su organización.

El impulso económico del turismo en la costa de la península de Yucatán le ha asignado al borde costero el papel de polo de desarrollo dinámico en esta parte de México; por sus características físicas, naturales y paisajísticas, el territorio está absorbiendo no sólo gran parte del turismo de la región del Caribe, sino también buena parte de la mano de obra del interior de la península, principalmente de la antigua zona henequenera. Esta situación implanta proyectos de desarrollo que modifican sustancialmente la dinámica poblacional y ecológica costera, con índices de crecimiento muy superiores a su capacidad de carga social y ecológica.<sup>14</sup>

La crisis de los acuíferos que padecen El Salvador y el Occidente de Honduras tiene como causa principal la creciente concentración poblacional en zonas donde se enclavan las últimas áreas forestales del país, y el proceso de rápida urbanización que experimenta El Salvador en los últimos años. En este sentido, las montañas volcánicas cubiertas de cafetos y de árboles que proporcionan sombra funcionan como sustitutos de los bosques tropicales, y forman parte de un sistema hidrogeológico que captura, canaliza y restaura los acuíferos subterráneos que aportan más del 90% del agua potable y que atraviesa el corredor sur del país. Esta región posee un ecosistema extremadamente frágil, que depende de un manejo adecuado de los elementos que lo conforman, sobre todo del uso del suelo, con el fin de garantizar el necesario escurrimiento del agua a través de la porosa roca volcánica. La deforestación acelerada y la expansión de la “cubierta urbana” en tér-

minos de construcción de carreteras y construcciones industriales disminuyen la capacidad de recarga de los acuíferos en esta región, a la vez que aumentan la presión demográfica de la población sobre el territorio, debido a la ubicación de los desplazados de la guerra en ese territorio. Según un estudio publicado en 1996 por el World Wildlife Foundation,<sup>15</sup> el Área Metropolitana de San Salvador contribuye a la contaminación de los acuíferos del país en más de un 60%. La zona de embalses en el este del país es una de las principales fuentes de recarga, donde el río Lempa se abre en una serie de embalses artificiales como el de Cerrón Grande y facilita la acumulación del recurso; sin embargo, un proyecto hidroenergético reciente pretende desviar el curso del río para producir electricidad, lo cual dejaría a la mayor parte del territorio de recarga de los acuíferos subterráneos fuera del curso del río, afectando irreversiblemente la recuperación de los mantos freáticos. Dado que de esos niveles de abasto de agua depende también gran parte del territorio occidental de Honduras, no es descartable que si se lleva a efecto un manejo inadecuado de este vital recurso, a mediano plazo esta situación derive en un conflicto de impredecibles consecuencias regionales que involucraría a El Salvador y Honduras en una disputa por un recurso poco considerado, pero imprescindible: el agua.

Este breve acercamiento a algunos de los problemas ambientales del Gran Caribe abre una serie de puntos en la agenda de los movimientos sociales presentes en el área. La posibilidad de que esta crisis silenciosa se haga cada vez más presente es desgraciadamente cierta.

### Los movimientos sociales en el Caribe

Según Gerard Pierre-Charles los movimientos sociales son expresión del movimiento general de la sociedad y corresponden a una determinada etapa de su desarrollo histórico; por ello, en los movimientos sociales se expresan las formas específicas y concretas que adoptan estos cambios sociales, económicos y políticos en un contexto nacional e internacional determinado temporalmente.<sup>16</sup> En el Gran Caribe los movimientos sociales no se apartan de esas peculiaridades. Si los clasificamos, por sus componentes, el perfil de sus acciones y demandas, en movimientos clasistas y nuevos movimientos sociales, estos últimos comprenden a los

emergentes movimientos de género, religiosos, barriales-ciudadanos, étnicos y ambientales.

Durante décadas los movimientos sociales del área, al igual que sus homólogos en otras partes del mundo, se han relacionado con los actores políticos tradicionales de cada país en formas que generalmente han terminado por subordinar sus demandas a los intereses políticos de las élites nacionales. Así encontramos las relaciones establecidas entre los movimientos sociales de Puerto Rico y la Insurrección Nacionalista de 1950, los movimientos jamaicanos durante el gobierno del P.N.P. en el período de Michael Manley, la conflictiva relación de los movimientos sociales en Guyana antes del acceso al poder de Cheddi Jagan, el estallido popular de Abril de 1984 en República Dominicana, los movimientos sociales de protesta popular en Haití entre 1968 y 1980 y su explosión final en el “Movimiento Lavalas”, los movimientos religiosos del Caribe insular, como los Rastafaris, los Carismáticos o la Iglesia de los Pobres. Los movimientos sociales en el Gran Caribe durante los últimos 40 años han estado asociados a las características históricas de la región, y se encuentran marcados por una presencia insoslayable en la segunda mitad del siglo: la Revolución cubana.

La primera asociación, aquella que se refiere a las características de las construcciones históricas, se atiene a la diversidad geopolítica del área y merece un acercamiento. Además de ser heterogéneas, las formaciones sociales y políticas caribeñas presentan génesis diferentes. Mientras que algunas entidades provienen de los procesos de colonización anglosajones, con sus democracias emergentes “Modelo Westminster”, otras mantienen un status político más controlado por sus metrópolis, como los Departamentos Franceses de Ultramar, o Puerto Rico con el sistema de “Estado Libre Asociado”, Islas Vírgenes (EE.UU. y Gran Bretaña), etc.; se presentan modelos republicanos como los de Centroamérica, Haití o República Dominicana y Venezuela o Colombia; los Estados Unidos Mexicanos y el sistema socialista cubano.

Estas diversidades políticas hacen del Gran Caribe una de las zonas más heterogéneas desde el punto de vista político en el mundo actual, lo cual influye en que la realidad general del área se exprese en cada territorio a través de los prismas de sus diferencias locales. No resulta igual el mercado globalizado para las empresas y para la gente co-

mún en Martinica, con el trato financiero preferencial de la metrópoli, que el de Puerto Rico con la política estadolibrista y la existencia de la Sección 936, que en Trinidad y Tobago con la fuerte presencia de las refinerías y la industria extractiva, o que la situación cubana con la crisis económica y el bloqueo norteamericano, la situación conflictiva en las democracias representativas emergentes en Centroamérica o el dramático caso de Haití, donde difícilmente la mayoría de su población posea algunos de los beneficios del proceso globalizador, como no sea el de ser pasto de los tiburones en su afán de integrar los contingentes de fuerza de trabajo internacionalizada que la globalización concentra en las megalópolis del norte desarrollado.

La segunda asociación, la referida a la Revolución cubana, ha dotado a algunos de estos movimientos de un paradigma relacionado con la capacidad desplegada por la Revolución cubana en sus primeros treinta años para articular consensos y promover la participación activa de una mayoría de su población, lo cual ha sido sólo comparable a los primeros diez años de la Revolución sandinista. El elemento fundamental en esta relación ha sido sin lugar a dudas la posibilidad de lograr un sistema político participativo e inclusivo, que tome en cuenta las demandas populares y ejerza un poder equitativo y de justicia social.

Los movimientos sociales en el Caribe poseen una gran diversidad y algunos han ido evolucionando desde los antiguos movimientos de clase donde las demandas sectoriales primaban sobre las visiones políticas generales hacia las luchas político-sociales en las que se cruzan temas como el de la clase, el étnico, el de género y el ambiental con la demanda cada vez más urgente de lograr un desarrollo sostenible con justicia social y equidad.

Los primeros momentos de la introducción del tema ambiental en el Gran Caribe se remontan a la década de los cincuenta con la presencia de algunas instituciones gubernamentales y ONGs dedicadas a él. En las décadas posteriores sucedió un paulatino incremento de esas actividades y el surgimiento de diferentes actores en torno a ellas. Sin embargo, durante los años ochenta hubo un notable incremento de las ONGs ambientales en el Gran Caribe. A comienzos de los 90 existían en el Caribe Oriental 35 ONGs que trabajaban problemas ambientales locales, en República Dominicana y Haití la cifra oscilaba entre 20 y 25

para cada país y en Centroamérica se reportaban más de 200, derivadas del boom de ONGs producto de los flujos financieros de la ayuda internacional para los países que recién salían de décadas de conflicto armado. En Cuba, el comienzo de los 90 coincidió con la profunda crisis económica que obligó a replantearse muchas de las metas que hasta el momento recaían en las responsabilidades estatales, y aunque la existencia de las ONGs en cierta medida es percibida como una realidad temporal, reversible a mediano plazo, comenzaron a surgir algunas organizaciones civiles que rápidamente mostraron una vocación ambiental en su trabajo; la suma total de estas entidades no rebasó la decena en esos años, y se encontraban ubicadas fundamentalmente en la capital del país. Un rasgo diferenciador del fenómeno cubano respecto al resto del existente en el Gran Caribe es que el trabajo ambiental y la participación ciudadana han encontrado un fuerte vehículo de expresión en su relación con aspectos directamente vinculados con la cultura dentro de las comunidades locales y con nuevos actores que comienzan a surgir en el escenario cubano y que se han denominado “movimientos comunitarios”.<sup>17</sup> Ese perfil cultural hace que muchas de las experiencias se expresen a través de actividades y manifestaciones culturales con un fuerte componente de educación ambiental.

Como ha señalado Jácome,<sup>18</sup> existen diferencias en los movimientos dedicados a los temas ambientales. Hay instituciones conservacionistas que pretenden mantener los ambientes naturales intocables y que no perciben a los seres humanos y su actividad de desarrollo como parte de un sistema ambiental. Por otra parte están las vertientes del ambientalismo, que consideran la necesidad de incorporar una visión de desarrollo sustentable a las percepciones ambientalistas.

El común denominador de los movimientos sociales ambientalistas en el Gran Caribe gira en torno a la vocación, capacidades y posibilidades de manejo comunitario de los recursos locales, en los que los sistemas ambientales resultan un factor principal. En esos casos se establecen redes asociativas que tienden a facilitar el accionar social y político de estos nuevos actores dentro de las comunidades y en los países de la región. Por ejemplo, el Plan de Acción Forestal Maya (PAFMAYA) se estableció en 1992 a través de encuentros forestales regionales con líderes locales y comunidades del área maya del Petén guatemalteco. Ese proceso comenzó a involucrar diversas comunidades en torno a la salva-

guarda del bosque y de sus valores culturales, afectados por el corrimiento de la frontera agrícola y por la guerra; actualmente participan en el movimiento más de dos mil comunidades campesinas, y 150 delegados municipales constituyen el Congreso Nacional de Delegados, una fuerza política para concertar los intereses de las comunidades y la población maya en torno a los objetivos del movimiento. Paulatinamente las acciones de conservación y recuperación forestal trascendieron los límites de la pura y simple acción conservacionista y fueron ampliándose a otros objetivos incluidos en las demandas de las comunidades, llegando a ser un factor importante incluso en el proceso de discusión de los acuerdos de paz en Guatemala y de la localización de los grupos desplazados por la guerra. Este amplio movimiento cultural se estructura alrededor de la reforestación y la agricultura tradicional maya, basando su concepción en la cosmovisión maya y tratando de lograr el respeto a todos los elementos de la naturaleza dentro de un orden ético más cercano a la cultura indígena maya.

En Nicaragua diversas ONGs acompañan a los movimientos vecinales y de las comunidades indígenas en sus demandas al gobierno y en sus luchas reivindicativas por el acceso y el manejo de los recursos locales. Por ejemplo, el consorcio de investigación y acciones de desarrollo formado por el Instituto Nicaragüense de Desarrollo Sostenible (INDES) y el Centro de Derecho Ambiental y Promoción para el Desarrollo (CEDAPRODE), desde hace dos años asesoran y capacitan en derecho ambiental a comunidades y municipios de las zonas de Granada y Jinotega Norte, en relación con el manejo de los recursos y el desarrollo local. Este tipo de actividad prepara a las comunidades para hacer frente a las políticas desreguladoras del Estado y a la ola de privatizaciones que sufre la economía nicaragüense. Muchas ONGs locales y nacionales vinculan la percepción ambiental con la del desarrollo, como la Asociación para el Desarrollo Municipal, dedicada al trabajo de desarrollo local, o la red nacional del Movimiento Comunal Nicaragüense. Otras ONGs más pequeñas trabajan a nivel micro en las localidades, pero su impacto social y político son sustanciales en ese ámbito; es el caso de la Fundación entre Volcanes, asentada en la isla de Ometepe, que promueve el derecho de los campesinos al manejo agroecológico de sus recursos y la actividad política local relacionada con esa problemática. Las demandas de las sociedades locales a los gobiernos regionales y al gobierno central

tienen mucho que ver con la acción capacitadora de organizaciones como esas.

En El Salvador la situación no es menos complicada. Con el fin de la guerra, miles de desmovilizados —igual que en Nicaragua— están encontrando nuevos proyectos de vida en zonas de reubicación. En el Departamento de Chalate nango, el municipio de Tecoluca, en San Carlos Lempa, actúan junto al campesinado el Sistema Económico Social (SES) y la Fundación para el Desarrollo (FUNDES), en un proyecto conjunto de desarrollo económico y social de la región. Esta vertiente de trabajo que vincula las percepciones ambientales y de desarrollo se expresa cada vez con más frecuencia y fuerza, en ONGs como la Corporación de Proyectos Comunales de El Salvador (PROCOMES), que implementa proyectos de desarrollo sostenible en varios municipios con énfasis en las cuestiones ambientales y de género. Otra ONG muy dinámica que actúa en la capacitación tecnológica es el Centro Salvadoreño de Tecnología Apropriada (CESTA); su énfasis en la dotación de tecnologías limpias y apropiadas para el desarrollo es un elemento fundamental en la actuación ambientalista salvadoreña e incluso centroamericana; la labor educativa ambiental que realiza esta ONG en la prensa, junto a otros esfuerzos como el de la Unidad Ecológica Salvadoreña (UNES), contribuyen de manera notable a mantener el tema ambiental en el orden del día informativo y político del país. La UNES está comenzando a desarrollar un proyecto relacionado con la mitigación de desastres naturales a partir de la reciente experiencia de las inundaciones causadas en el país por el huracán Mitch. También dan pasos para relacionarse con otras ONGs de Centroamérica y el Caribe insular interesadas, para emprender la creación de una red relacionada con la capacitación ciudadana para la mitigación de los desastres, un problema ambiental tan sensible para el Gran Caribe. En la zona de los embalses actúa desde hace unos tres años una ONG cuya misión es contribuir a salvar al río Lempa y a recuperar ecológicamente los embalses, en especial el de Cerrón Grande. La Fundación para el Río Lempa (FUNDALEMPA) trabaja en capacitación y asesoramiento en manejo ambiental local con los campesinos y desmovilizados de la guerra que tienen que combinar ahora sus prácticas agrícolas con labores menos tradicionales como la pesca o la piscicultura. No se trata sólo de un programa de desarrollo local, pues en la mayor parte de los casos las iniciativas locales tienen que acompañarse con fuertes acciones de lucha política a nivel territorial e

incluso nacional para impedir la desarticulación de los proyectos y de las perspectivas de desarrollo local que han sido construidas por los propios habitantes.

La Caribbean Natural Resources Institute (CANARI), radicada en St. Lucia y en St. Croix desde hace 20 años, es una ONG dedicada a promover la conservación y el desarrollo en la región. Su perfil se ha movido de la conservación estricta a la ejecución de políticas ambientales; reconoce la importancia de fomentar el desarrollo sostenible, propicia la participación comunitaria en el manejo de recursos locales y relaciona los problemas económicos con los ambientales. Mientras la mayoría de las ONGs promueven normalmente proyectos a corto y mediano plazo (1 a 5 años), CANARI lo hace a largo plazo (8 y 10 años); su actividad en el Caribe Oriental reviste gran importancia, dadas las magnitudes espaciales de los microestados caribeños. Colabora, por ejemplo, en la reforestación y el manejo sustentable de los manglares, uno de los problemas más acuciantes para los equilibrios ambientales de las pequeñas islas en sus bordes costeros. Recientemente ha comenzado proyectos relacionados con los desastres naturales. La capacitación de la población local de acuerdo a estrategias de mitigación y prevención de desastres es otro de los graves problemas que enfrentan los estados del Caribe Oriental, que ha quedado fuera de la acción directa de los gobiernos de la zona debido a diversas razones. CANARI desarrolla talleres de discusión y capacitación con las sociedades locales, en los que han participado experiencias de otros países caribeños con mayor área territorial y más amplia experiencia en estos temas, dando de hecho un ejemplo de colaboración internacional de las sociedades civiles del área a través de sus movimientos sociales.

La Caribbean Conservation Association (CCA) concentra su trabajo en el área de políticas ambientales y privilegia la visión regional sobre los problemas de la conservación. Actúa mayoritariamente en el ámbito cultural, pues despliega su labor en restauración de monumentos, sitios históricos y la promoción de la educación y legislación ambientales del Caribe Oriental.

Una de las visiones más globalizadoras e integrativas del Caribe en relación con los problemas del desarrollo sustentable es la del Caribbean Policy Development Center (CPDC), radicado en Barbados pero con un

área de acción extendida a todo el Caribe anglófono, y en los últimos años al resto del Caribe. Esta ONG enfatiza la relación ambiente y sociedad como uno de sus ejes principales de trabajo, y acude eficazmente a la acción política. Resulta muy relevante el intenso trabajo de lobby que realiza, no sólo en la Asociación de Estados del Caribe (AEC) y en CARICOM, sino en foros internacionales de esta década, como Río 92, Río + 5 o la Conferencia de Desarrollo Humano.

Autores como Jácome<sup>19</sup> consideran que las ONGs ecologistas o meramente conservacionistas poseen un perfil bajo de lucha política, y que suelen resultar conservadoras en su accionar respecto a los proyectos políticos y de desarrollo. Pero lo cierto es que la situación de deterioro ambiental en el Caribe se ha ido agudizando a tal velocidad que aquellas tendencias cambian rápidamente; muchas ONGs conservacionistas despliegan actualmente una lucha denodada contra las transnacionales y las políticas neoliberales de los gobiernos respecto a los recursos naturales del área. Un ejemplo de ello ha sido la posición de varias ONGs ambientales caribeñas en relación con los acuerdos sobre derechos de patentes negociados desde la Ronda Uruguay del GATT y continuados en las discusiones de la OMC y los derechos de las naciones y las comunidades indígenas sobre el germoplasma autóctono.

Quizás sea Puerto Rico el caso más interesante de todos a los efectos de percibir la aplicación de diseños políticos y de instrumentos económicos y fiscales facilitadores de la maximización de ganancias para el capital y su relación directa con el deterioro ambiental, lo que junto a la utilización de parte del país como polígono militar ha movido grandes sectores de opinión y activismo político en torno a las luchas ambientales.

Particular importancia en el caso puertorriqueño tiene la utilización de zonas de su territorio para polígonos militares con la consecuente agresión ambiental y social a las estructuras tradicionales existentes en esos territorios. La pérdida de la bio y socio diversidad, el empobrecimiento de las comunidades y sectores sociales que habían dependido de su relación con el entorno, como es el caso de los pescadores de Vieques, la alta contaminación de los suelos, las aguas y el aire, y la expulsión de especies (incluida la humana) de estos territorios, han hecho

de los polígonos militares uno de los elementos de mayor conflicto ambiental y social en territorio puertorriqueño.

Otro aspecto de interés resulta del rol regional que Estados Unidos ha otorgado a la isla en el Caribe, lo que la coloca como una plataforma de lanzamiento de empresas, políticas y proyectos para el área del Caribe. En este sentido las relaciones ambientales de colaboración con otros territorios incorporan a la isla al Caribe como un *partner* muy atractiva en estos aspectos de las relaciones internacionales.

Es sabido que uno de los puntos focales de las posiciones políticas de la gente común en Puerto Rico es el hecho de que un cambio de status, ya fuera para la tendencia estatista como para la independentista, eliminaría las prerrogativas del subsidio para la nación y una de las primeras medidas sería la eliminación de la Sección 936 del Código de Rentas Internas, por la cual se exime de pago de impuestos federales a las empresas de ramas específicas que se asienten en la isla; esta fuente básica de empleos y reservas bancarias, se ha convertido en el pivote sobre el cual giran muchos de los consensos políticos, además de que a la larga ha contribuido a que Puerto Rico se convierta en una importante plataforma de penetración del capital norteamericano hacia el Caribe con el establecimiento de *Twins Plants* en otros territorios, además de que ha facilitado el asentamiento en el territorio de numerosas compañías que por la índole contaminante de sus actividades debían pagar altos impuestos en el territorio continental (farmacéuticas, petroquímicas, etc.).

Los compromisos establecidos por el PPD que le granjearon el triunfo plebiscitario a la fórmula de libre asociación fueron en síntesis: a) la total reposición de la Sección 936, b) aumento de la política de seguridad social mediante programas de asistencia a sectores vulnerables, c) remoción de los obstáculos federales a los cupones de alimentos y d) protección a los productos agrícolas nativos. Dichas promesas fueron cumplidas en parte, pero sin lugar a dudas la que más rápidamente y con más coherencia se implementó fue la referida a la Sección 936.

Puerto Rico muestra hoy un dudoso primer lugar dentro de los países del Caribe en cuanto a sus índices de contaminación, una isla de aproximadamente 9 000 kms/2 posee uno de los más altos índices de conta-

minación del Caribe. El proceso de degradación ambiental agravado con la intervención norteamericana en la isla a finales del siglo XIX, con la transformación brusca de los suelos del país en un gran cañaveral, se ve hoy cubierto en buena parte de su superficie por espacios construidos, demandantes de cada vez más altos flujos de energía, consumidores de enormes volúmenes de agua, lo que se comienza a convertir en uno de los problemas más graves del país dada la creciente escasez de este recurso.<sup>20</sup>

Las afectaciones que sufren los acuíferos del norte de la isla debido a los vertimientos de las farmacéuticas ubicadas en esa zona; la contaminación aérea por las petroquímicas y farmacéuticas, hacen que la morbilidad relacionada con enfermedades alérgicas y tóxicas se expandan cada vez más, como en las afectaciones sufridas por cientos de trabajadores de Mayagüez en la década de los 80's; la presión ambiental sobre los ecosistemas costeros originada por la densidad constructiva de hoteles, resorts, marinas, etc. está alterando irremediamente estos frágiles equilibrios ecológicos, con la eliminación de manglares y maniguas costeras que fungían como protección en la interface medio acuático – medio terrestre; la deforestación en la montaña ha creado fuertes procesos de erosión y desertificación en una isla que hace un siglo poseía una de las cubiertas forestales más importantes del Caribe. Los procesos de urbanización sin una estrategia planificadora y sin visión perspectiva del desarrollo urbano, han convertido al país prácticamente en una inmensa y caótica ciudad, con el aumento previsible del deterioro de la calidad de vida y por último, la utilización de varios puntos del territorio puertorriqueño para bases militares incorpora un daño ecológico irremediable en zonas como Vieques donde el polígono militar ha destruido múltiples especies en la zona dañando incluso las actividades económicas tradicionales como la pesca artesanal.

También la ciudad expresa sus problemas ambientales peculiares en el Gran Caribe. Muchas de las principales ciudades del área se encuentran en íntima relación con el mar: La Habana, Santiago de Cuba, Kingston, Bridgetown, Santo Domingo, San Juan, Ciudad Panamá, Cartagena, Mérida, Chetumal y Belmopan, Veracruz, etc. Otras dependen más de sus relaciones directas con el ambiente terrestre: San Salvador, Ciudad Guatemala, Tegucigalpa, Managua, San José, Caracas, etc. Todas resultan de la actividad humana y básicamente de la acción de

los mercados históricos. Como otros espacios construidos, la ciudad caribeña expresa las contradicciones de los modelos de acumulación en cada país, y sus tensiones ambientales —aunque no se manifiesten abiertamente— subyacen en cada uno de los problemas y conflictos locales. Según Cela,<sup>21</sup> la construcción del espacio en la modernidad es el reflejo del dominio de la razón sobre la naturaleza, lleva el sello transformador del trabajo humano en el espacio construido. Es además funcional; se construye, diseña, transforma, en un proceso de apropiación espacial que la especie no había alcanzado anteriormente. Según la economía neoclásica, esa asimetría hace crecer la productividad y reduce los costos. Ciertamente, las ciudades las hacen los hombres y mujeres que en ellas viven, pero se podría añadir que ellos no participan en su planificación; las ciudades resultantes exhiben las tensiones y contradicciones entre las soluciones más o menos inconscientes que aquellos hombres y mujeres dan a sus necesidades, y las lógicas de los grupos predominantes. Las demandas de servicios y energía crecen, ajenas a los cálculos de espacio por necesidades y número de personas.

En el Gran Caribe actual la ciudad adquiere una importancia capital en la preservación de los sistemas políticos, los sistemas sociales y los sistemas ambientales. Ciudades como Santo Domingo, víctima de un proyecto de remodelación urbana que ha desalojado a más de 20 000 familias en los últimos diez años; en ese proyecto han confluído la acción estatal y la acción privada “modernizante”, que acumulan una serie de déficits como la altísima centralización de las decisiones, la irracionalidad productiva, la ausencia de planificación y organicidad, la ausencia de participación y de lógica en las decisiones políticas. Además, la acción privada modernizante carece de tecnología adecuada, opera tecnocráticamente, percibe el urbanismo como un instrumento de distanciamiento social, disloca el consumo espacial y hace inoperante la legislación urbanística.

### De las viejas reivindicaciones a las nuevas agendas

Aunque la existencia de los movimientos sociales en el Gran Caribe no se contrae a las décadas recientes, el accionar social en los últimos treinta años ha incorporado a las agendas nacionales y locales temas más específicos que los que hasta ese momento se presentaban como parte de las

demandas sociales y sectoriales de las masas caribeñas. Sin duda, uno de los temas emergentes en este tiempo ha sido el ambiental, presente de diversas formas en las luchas sociales de la región durante estos años no como algo agregado, sino como un elemento que atraviesa muchos de los agudos conflictos presentes en la región, desde el permanente reto de la pobreza y la baja calidad de vida hasta los conflictos de género o la protección del consumidor. Dado el incremento del deterioro ambiental natural y la presión constante sobre los recursos naturales de los países de la región, cada vez más escasos, los clásicos movimientos conservacionistas adquieren mayor relevancia, pero se suman nuevos reclamos, como son las demandas étnicas que incorporan la reivindicación del uso ancestral de sus territorios y el respeto y valoración de su cultura como parte de un corpus vivo en el tejido social de las naciones.

En este sentido diversos autores han señalado que existe una tipología histórica en la cual caben los diversos matices del movimiento ambientalista dentro de tres períodos: el conservacionista, el político-ideológico y el simbólico-cultural.<sup>22</sup> Esa evolución estaría marcada por la relación del movimiento ambientalista con diferentes actores políticos y con la falta de efectividad de las políticas aplicadas en torno a los problemas más acuciantes del medio ambiental, como son el deterioro de los suelos, los problemas existentes con el manejo y la precariedad del recurso agua en algunos países de la zona y el aumento de los índices de pobreza y marginalidad dentro de las sociedades caribeñas.

Sin embargo, en las últimas décadas, estos procesos han presentado variaciones en sus perfiles y engarces en el escenario político de la región. La emergencia de los movimientos sociales en el Caribe se explica, entre otras razones, por el intenso proceso de reestructuración social impuesto por la acumulación capitalista a escala mundial y especialmente en esta zona de la periferia, que ha metamorfoseado a las clases y a otros sectores sociales y transferido a otros espacios las contradicciones del capital y el trabajo. Dicho de otra forma, las antiguas contradicciones de clase y las luchas fabriles y campesinas por reivindicaciones sectoriales, han pasado en cierta medida a los espacios comunitarios, al barrio, a la vivienda e incluso a la familia. Las desregulaciones originadas por los nuevos ciclos de acumulación extienden la exclusión estructural a vastos sectores de la población cuya ubicación en los ciclos productivos, de distribución y consumo, no rebasan los niveles de pobreza.<sup>23</sup>

Esa realidad ha hecho que las agendas de demandas de estos sujetos sociales se hagan más complejas y surjan formas de asociacionismo inéditas hasta el momento. Esta transmutación del movimiento social y popular en el Caribe se realiza en momentos en que en América Latina también se pauperizan amplios sectores sociales. La agudización de la exclusión en las áreas rurales impulsa el movimiento migratorio campo-ciudad y refuerza los movimientos de ocupación de tierras. Por otra parte, el espacio fabril ha experimentado un proceso de fragmentación en el que otro tipo de trabajadores y trabajadoras son requeridos por el proceso productivo. La proliferación de las zonas francas ha puesto a la defensiva al sindicalismo; el capital lo neutraliza, lo hace cómplice suyo, o simplemente lo ignora. La feminización de la pobreza es otro rasgo característico de los actuales procesos de pauperización social. La mujer satisface los requerimientos productivos de la maquila desde su hogar, o trabaja interminables horas en las factorías de las zonas francas, sea para complementar la canasta familiar, o en carácter de cabeza de familia.

El incremento de la pobreza en el área es con mucho su principal problema ambiental. Organismos internacionales como la UNICEF lo consideran la principal amenaza en el próximo siglo, lo relacionan con otras dos variables y crean el llamado “problema pobreza, población y ambiente” (PPPA).<sup>24</sup> Según esta interpretación uno de los sectores más vulnerables a los estados de pobreza es el de las poblaciones rurales y dentro de ellas los segmentos más agredidos son mujeres, niños y ancianos. La población rural sin tierra, que crece debido a los cambios en las zonas rurales con relación a la tenencia de tierras y con los corrimientos en las fronteras agrícolas, genera una gran presión sobre los recursos y el ambiente natural e incrementa por otra parte el éxodo hacia los centros urbanos. En el primer caso el fenómeno favorece la degradación de recursos naturales básicos a partir de la tala indiscriminada de bosques y el corrimiento de las fronteras agrícolas, como en Nicaragua en los últimos diez años; en el segundo, favorece la aceleración de la erosión en laderas montañosas y el trastorno del ciclo hidrológico, que incrementa la duración de las sequías, como en la situación de Haití. En este último, la presión migratoria sobre las ciudades por la población campesina desplazada genera conflictos por la ocupación de terrenos baldíos, carentes de los servicios mínimos ambientales, como alcantarillado, agua potable o electricidad. Es el caso de muchas ciudades

del Gran Caribe (Managua, San Salvador, México D.F., Caracas, Santo Domingo, Port-au-Prince), donde habitantes marginales se ubican en terrenos carentes de higiene ambiental, muchas veces cercanos a industrias altamente contaminantes, líneas férreas, aeropuertos, vertederos de basura o áreas susceptibles de desastre. En estos nuevos espacios habitacionales se fijan y reproducen los estados de pobreza extrema de estas poblaciones.

Según el índice de severidad de la relación entre pobreza, población y medio ambiente en el Gran Caribe,<sup>25</sup> los países con más alto índice en el área son: Haití, Guatemala, El Salvador y Honduras. El paso del huracán Mitch puede haber afectado algo esta jerarquización.

Se ha reconocido la pobreza extrema como un fenómeno fundamentalmente rural, sobre todo en Centroamérica. Los procesos de empobrecimiento extremo de poblaciones rurales y periurbanas presionan sobre los recursos locales y regionales en el ámbito de cada país, afectando fundamentalmente el agua, los suelos, los bosques y la diversidad biológica (genética). La pobreza extrema es la expresión de los procesos de exclusión y marginalización históricos y estructurales a que se ha sometido la agricultura campesina en particular y las economías del Gran Caribe. En Nicaragua, por ejemplo, el 74.8% de los hogares presentan alguna condición de pobreza; los que clasifican como pobreza extrema representan el 43.6% del total. De los hogares que presentan pobreza extrema, el 60.1% son rurales y el 39.9% urbanos. Sin embargo, si se considera la totalidad de hogares pobres a nivel nacional, el 61.1% de estos son urbanos y un 38.9% rurales; es decir, en términos absolutos existe más pobreza en zonas urbanas, pero en términos relativos la pobreza extrema se concentra en zonas rurales.<sup>26</sup>

La agenda ambiental en el Gran Caribe se torna cada vez más compleja. Un buen ejemplo es la evolución del ambientalismo dominicano hasta 1990, en que se propuso al país el Canje de Deuda por Naturaleza. El movimiento ambientalista en República Dominicana creció durante los 80's y promovió iniciativas favorecedoras de la protección del medio natural. Los grupos conservacionistas se movilizaron durante esos años a favor de la protección de 15 áreas naturales (unos 6 448 km<sup>2</sup> de territorio y área marítima); esas acciones y su presión política llevaron a que paulatinamente se conformara un grupo de entidades que se agruparon

en la Federación Dominicana de Asociaciones Ecológicas (FEDOMASEC), las cuales mantuvieron una presencia en la vida nacional, tanto por sus acciones como por la actividad y el prestigio de sus dirigentes. Entre 1984 y 1990 el FEDOMASEC desplegó una intensa labor a favor de la protección de los recursos naturales dominicanos. Sin embargo, ese año comenzaron las conversaciones sobre conversión de deuda por naturaleza y se creó una entidad donante para canalizar financieramente los programas bajo el nombre de Pro-Natura, detrás de la cual estaban los grupos más fuertes de empresarios dominicanos. Se logró entonces un subprograma de conversión de deuda por naturaleza que ascendía a 80 millones de dólares a través del Nature Conservancy y del Banco de Boston.

La mayor parte de los grupos ecologistas se opusieron a esta maniobra, dividiendo sin proponérselo al FEDOMASEC. Aparte de las implicaciones financieras que los mecanismos del canje fijaban y de la intromisión de los organismos internacionales en el capital ecológico de la nación, la principal debilidad de los grupos ecologistas aglutinados en FEDOMASEC fue su incapacidad para advertir que se estaban transformando en grupos políticos sin adquirir conciencia plena del papel que pasaban a jugar.<sup>27</sup> Este es un ejemplo claro de que el movimiento de las agendas económicas somete al capital natural de los estados nación a complejas vicisitudes, y de la clara política neoliberal que tiende a transferir responsabilidades netamente estatales a grupos empresariales y ciudadanos. Esta lesión a la soberanía nacional se ha expresado también en países como Costa Rica, donde el patrimonio natural y ecológico ha pasado a manos privadas extranjeras en determinadas zonas, haciendo que los nacionales sean extranjeros en su propio territorio. En varios países del Caribe se observa un fenómeno similar relacionado con las costas y su utilización por Resorts y Hoteles que impiden el acceso a nacionales en un evidente proceso de privatización de la naturaleza.

### **Redes que ayudan a vivir: los relacionamientos de los movimientos sociales del Gran Caribe**

Una peculiaridad de los movimientos ambientalistas que es común a los existentes en el Gran Caribe es la tendencia a establecer redes de relaciones entre ellos y con otros sujetos en diversas partes del mundo.

El ambientalismo reconoció tempranamente la necesidad de utilizar los métodos de conexiones horizontales con otros sujetos similares o con diversos objetivos de trabajo, para que puedan construirse consensos en relación con temas amplios como el mejoramiento de la calidad de vida, el derecho al pluralismo y la heterogeneidad social y cultural y los derechos humanos. Esa peculiaridad ha llevado a que se establezcan redes asociativas que tienden a facilitar el accionar social y político de estos nuevos actores dentro de las comunidades y los países de la región.

Los problemas globales a que se enfrentan hoy las diferentes naciones y sociedades, hacen tomar conciencia de que sólo se pueden articular políticas desde abajo, o crear grupos de presión en organismos internacionales, si se estructuran tejidos sólidos desde el punto de vista social e informativo; así han surgido una serie de redes de organizaciones que se transmiten sus criterios y posiciones sobre problemas comunes y extienden su solidaridad a otras que se encuentren ante un conflicto con los gobiernos o con determinadas empresas en relación con la protección ambiental. Esa tendencia ha hecho surgir la llamada diplomacia de los desposeídos, la cual ha logrado tener presencia y hacer oír sus voces en las cumbres recientes (Medio Ambiente en Río 92, Desarrollo Humano, Hábitat, Población, etc.), inaugurando un nuevo capítulo en la diplomacia internacional, que de una u otra forma tiene que tomar en cuenta esas posiciones.

Dos ejemplos de cómo se van articulando los mecanismos de concertación de agendas regionales en torno a los temas más acuciantes del área son las actuaciones de CPDC y la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES). La primera respecto a la creación de la AEC, las reuniones del CARICOM, las concertaciones en torno a reuniones internacionales como la Conferencia de los Pequeños Estados Insulares (Barbados, abril de 1994). La segunda, respecto a los problemas regionales del Gran Caribe, donde el tema ambiental está adquiriendo cada vez mayor relevancia para la discusión de la agenda del Foro de la Sociedad Civil del Gran Caribe, un esfuerzo concertador de actores sociales y políticos del Caribe que ya ha celebrado dos reuniones, en Cartagena, Colombia (noviembre de 1997) y Barbados (diciembre de 1998).

## Una visión del tercer milenio: Los nuevos sujetos sociales en el Gran Caribe

Como hemos visto, existe un común denominador de los movimientos sociales ambientalistas en el Gran Caribe, que gira en torno a la vocación, capacidades y posibilidades de manejo comunitario de los recursos locales; en ese manejo los sistemas ambientales resultan un factor principal. También se hace evidente que el tema ambiental es transversal a muchos temas que se debaten en el área hoy día, tales como la economía sustentable, los problemas de género, la identidad y la cultura, los problemas étnicos, entre otros.

Algunos rasgos comunes de estos nuevos movimientos sociales en el área del Gran Caribe pueden sintetizarse en que:

- Están formados generalmente por movimientos y organizaciones poco numerosas y débiles en el sentido de sus estructuras;
- Tienden a desarrollar redes de relaciones con otras organizaciones;
- Demandan mayores cuotas de descentralización y de poder hacia las bases;
- Crean fuertes vínculos solidarios, no sólo en el interior de sus organizaciones sino en sentido horizontal con otros movimientos, aunque difieran en el área de acción y objetivos inmediatos. O sea, han desarrollado un fuerte sentido de visión estratégica sobre la base de sus propias debilidades;
- Desarrollan el respeto a la diversidad y tolerancia en el interior del grupo;
- Incorporan una visión política de género;
- Pretenden cerrar los flujos de energía e intentan satisfacer necesidades con recursos y posibilidades propias;
- Rechazan la dependencia económica y tienden a la autogestión y al comercio solidario;
- Prefieren la solución de los conflictos por vías negociadas o concertadas, antes de llegar a la confrontación;
- No aspiran a tomar el poder político y ejercen la actividad política de una manera nueva y diferente a la tradicional.

Si generalizo en busca del ideario más compartido en estos movimientos en relación con la democracia, pudiera sintetizarlo así: la incorporación paulatina de nuevas escalas de valores en las sociedades caribeñas, que conduzcan a sociedades más abiertas y pluralistas; el ejercicio de la libertad y los derechos humanos y ciudadanos como forma de integración comunitaria; el fomento de la participación como expresión de la democracia, asumiendo los conflictos que esto conlleva y respetando el disenso y las minorías. Por último, los nuevos movimientos sociales de corte ambiental van creando una nueva ética de relación y concertación democrática, en la cual el respeto al disenso y a la pluralidad es un vehículo para construir canales de participación activa de las comunidades y la ciudadanía, en un intento por modificar el señorío de las intolerancias y la inconciencia.

## NOTAS

1. Serbin, Andrés. «Globalización, regionalización y sociedad civil en el Gran Caribe». En *Revista Mexicana del Caribe*. Año 1, No. 2, Chetumal, Quintana Roo, México, 1996, págs. 8-52.
2. Los antecedentes de esta concepción y tendencia podrían ser los procesos de integración en el área, como Carifta o Caricom.
3. Dembicz, Andrés. «Definición geográfica de la región del Caribe». En *Premisas geográficas de la integración socioeconómica del Caribe*. Ed. Científico-Técnica. Academia de ciencias de Cuba. 1979. págs. 11-29. Nuñez Jiménez, Antonio. *En canoa por el Mar de las Antillas*. Ed. Amigo del Hogar, Santo Domingo, 1994.
4. El concepto entorno se utiliza aquí como similar a medio ambiente, e incluye no sólo el medio ambiente natural sino también el construido.
5. Conferencia sobre la Protección y el Desarrollo del Medio Marino del Gran Caribe. PNUMA. Cartagena de Indias, Colombia, 1993.
6. Citado en «Dossier: Industria petrolífera». En *Nueva Sociedad* No. 122, noviembre / diciembre 1992, pág. 252.

7. Durland, William D.: «The Forests of the Dominican Republic». En *Geographical Review* No. 12, págs. 206-222. Cit. por Yunen en *Medio Ambiente en Haití y la República Dominicana*, pág. 157. En Silié, Rubén et. alt.: *República Dominicana y Haití frente al futuro*. FLACSO Santo Domingo, 1998.
8. Léger, Robinson Jonas. «Los desafíos ecológicos en Haití hacia el año 2000». En *República Dominicana y Haití frente al futuro*. Rubén Silié et alt. FLACSO Santo Domingo 1998, pág. 201.
9. *Ibid.* pág. 203
10. Acevedo Vogl: *ob. cit.*, pág. 216
11. Para un mayor acercamiento al tema nicaragüense y centroamericano recomiendo el excelente análisis de Adolfo José Acevedo Vogl: *Economía política y desarrollo sostenible*. INDES-ACDI, Managua, 1998.
12. Informe de la CEPAL 1995. Secretaría de la CEPAL, 1996.
13. Pasos, Rubén (coord.). *El último despale: la frontera agrícola centroamericana*. FUNDESCA, Panamá. 1994
14. Ver: Alfredo Dachary y Stella Maris Anaiz Burne. «Turismo y medio ambiente. ¿Una contradicción insalvable?» En *Revista Mexicana del Caribe* No. 1 Año 1. Chetumal, Q. Roo, 1996, págs. 133-148. Luisa Paré y Julia Fraga. «La costa de Yucatán: desarrollo y vulnerabilidad ambiental». Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM. Mexico D.F., 1994
15. Deborah Barry y Rosa Herman. «El Salvador: estudio de caso». En: *Ajuste estructural, ambiente y desarrollo sostenible*. David Reed (Edit.) WWF-CENDES-Nueva Sociedad, Caracas, 1996, págs. 161-190.
16. Pierre-Charles, Gerard (coord.). *Movimientos Sociales en el Caribe*. Editora Universitaria-UASD, Santo Domingo, 1987, pág. 13.
17. Armando Fernández Soriano. «Movimientos comunitarios, participación y medio ambiente en Ciudad de La Habana». En *Temas* No. 9, La Habana, 1997
18. Jácome, Francine. «Movimientos ambientales y cooperación en el Caribe». En *Los retos de la cooperación ambiental: el caso del Caribe*. Francine Jácome (coord.) Ed. Nueva Sociedad, Caracas, 1996, pág. 78.
19. Jácome, Francine. *Ibid.*

20. En los últimos años son cada vez más frecuentes las crisis de agua en la isla, al punto de que en algunas oportunidades, como en el comienzo del verano de 1992 se consideró la posibilidad de llevar agua en buques cisternas desde el continente.
21. Cela, Jorge. «La conquista del espacio: Dimensiones urbanísticas de modernidad y posmodernidad en América Latina». En *Estudios Sociales* No. 88, Año XXV, Abril-junio 1992. pág. 12.
22. García Guadilla, María Pilar. «La estructuración del movimiento ambientalista en Venezuela: tipología y perspectivas políticas». En *Ambiente, Estado y Sociedad*. M. P. García Guadilla (comp.) Universidad Simón Bolívar / CNDES Universidad Central de Venezuela. Caracas, 1991; García Guadilla, M.P. y Jutta Blauert. «Efectividad simbólica, prácticas sociales y estrategias del movimiento ambientalista venezolano: sus impactos en la democracia». En *Retos para el desarrollo y la democracia: movimientos ambientales en América Latina y Europa*. Fundación F. Ebert de México / Editorial Nueva Sociedad, Caracas. 1994; Gudynas, Eduardo. «Los múltiples verdes del ambientalismo latinoamericano». En *Nueva Sociedad* No. 122. Noviembre-Diciembre 1992. Caracas, 1992. Pags. 104-115
23. Ver *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1996*. Banco Mundial, Washington, D.C. 1996.
24. *The State of the World's Children*. Oxford University Press, New York, 1994.
25. El Índice de Severidad del Problema Pobreza-Población-Ambiente (ISPPPA) se construyó a partir de las variables Pobreza Extrema, Crecimiento Poblacional y Presión Ambiental. Aunque en realidad este resulta a mi modo de ver un índice tecnocrático, que no refleja la esencia de los problemas de la región y tampoco las situaciones reales de los países en cuestión, lo utilizo en este texto como un marco referencial que señala las situaciones más agudas en la relación sociedad y medio ambiente. Para más información, ver *Atlas de Medio Ambiente del Caribe*. Colectivo de autores, Instituto de Geografía Tropical, La Habana, 1995.
26. Acevedo Vogl, Adolfo. *Ob Cit.*, págs. 203-208.
27. Un excelente tratamiento de este caso en Amparo Chantada: «Los canjes de deuda por naturaleza: el caso dominicano». En *Nueva Sociedad* No. 122, noviembre-diciembre 1992, págs. 164-175

# Comentario al artículo

por Rafael Colmenares

Habiendo analizado detenidamente el artículo considero que es una muy buena panorámica de la situación ambiental del Caribe, que contribuye a la reflexión y al debate, generando inquietudes y estimulando una mayor inter-relación entre las organizaciones ambientalistas. En este sentido su publicación es indudablemente un aporte.

Hago sin embargo los siguientes comentarios:

1. La identificación de la pobreza como el principal problema ambiental, es desde luego una afirmación cierta y que comparto. No obstante, considero que debe enmarcarse como un resultado de la inadecuada relación sociedad-ecosistemas, que el modelo de desarrollo imperante, o sea el capitalismo en su fase de globalización neo-liberal viene imponiendo. Afirmar escuetamente que la pobreza es el principal problema ambiental, puede conducir a validar propuestas de lucha contra la pobreza que son simplemente remediabiles y que a la larga refuerzan el actual modelo. El artículo aunque no lo plantea revela una concepción estructural de la pobreza y articula adecuadamente los índices de deterioro ambiental, tales como la pérdida de cobertura boscosa, de biodiversidad, contaminación, etc., como resultado de la prácticas productivas inadecuadas o de la presión sobre los recursos naturales a que se ven obligadas las poblaciones pobres y excluidas.

El pensador colombiano Augusto Angel Maya, ha trabajado de manera muy profunda la relación ecosistemas - cultura, con una visión amplia del concepto cultura, que involucra no sólo la plataforma instrumental, sino también la organización social y el mundo de lo simbólico. A partir de allí plantea la necesidad de construir una cultura adaptativa, que partiendo de la necesaria transformación del mundo natural, no lo destruya sino que aproveche sosteniblemente lo que este ofrece para un desarrollo y bienestar humano, con equidad, calidad de vida y sostenibilidad para las presentes y futuras generaciones.

Lo anterior pone en cuestión la noción de “desarrollo” imperante. El artículo pone de presente discusiones contemporáneas entre los

ambientalistas y en general entre quienes analizamos la situación actual planetaria y regional con perspectiva política de transformación. En este sentido los conceptos de “ambiente” y “problema ambiental”, son conceptos en construcción y debate. El artículo brinda pistas y elementos, pues subyace en ella la idea de lo ambiental como transversalidad. Por consiguiente mis comentarios son sólo eso y no pretenden proponer ningún cambio en el texto.

2. La construcción de la noción de Caribe o Gran Caribe, depende aun de conceptos geográficos poco influidos por lo ambiental. Sería interesante hacia futuro enriquecerla caracterizando subregiones y explicitando la existencia de diversos ecosistemas dentro de la gran zona de vida que conforma el Gran Caribe. Por ejemplo, a partir del reconocimiento de dos grandes sistemas dentro del Gran Caribe, el tropical en el Caribe, sur-oriental y el subtropical en el Caribe, nor-occidental, identificar diversos ecosistemas y el mosaico que los mismos conforman.

3. El artículo es muy rico en la descripción del Caribe insular y mesoamericano y precario en lo relativo al Caribe Oriental (Costas Colombiana y Venezolana y a la costa Mexicana al nor-occidente de Yucatán). Esto obedece al desarrollo desigual de nuestra conciencia como pertenecientes a la región del Gran Caribe. En el caso Colombiano por razones históricas y estructurales, todavía vivimos de espaldas al mar, a pesar de tener dos extensas costas sobre el Caribe y el Pacífico. Tal vez podría incluirse una mención a ese fenómeno de conciencia desigual de pertenencia para estimular un cambio en este sentido.

4. La evolución de los movimientos ambientalistas esta muy bien descrita en el artículo y sigue un patrón que es común a América Latina, e incluso yo diría que es una tendencia universal. Yo creo que el gran aporte del ambientalismo a los movimientos sociales es la idea de límite. Antes del Informe del Club de Roma y de la Cumbre de Estocolmo en 1972, no se había iniciado el proceso de toma de conciencia sobre los límites del crecimiento determinados por la base natural y la capacidad de carga de los ecosistemas. La evolución del pensamiento ambiental en un proceso de práctica, debate, confrontación y construcción, ha llevado a la conformación de dos grandes vertientes, la que pone el énfasis en la conservación de especies y la que apunta a la construcción de una nueva relación sociedad-naturaleza, con caracte-

rísticas de equidad social y sostenibilidad ambiental, ambas con sus matices. Detrás de tales concepciones están los intereses de los sectores sociales que las agencian.

5. En Colombia y esto mas a título informativo, Ecofondo se ha conformado como un Fondo participativo y democrático, que vincula la canalización de recursos de cooperación internacional con estrategias, nacionales y regionales, que apuntan a construir esa nueva relación, por ejemplo, rescatando prácticas de las comunidades indígenas, afrocolombianas, y campesinas, enmarcándolas en nuevos desarrollos tecnológicos apropiados. Esto ha implicado el afianzamiento de la autonomía de Ecofondo frente a los países cooperantes y para ello se ha dotado a Ecofondo de una base social compuesta actualmente por 130 organizaciones comunitarias, étnicas y de iniciativa ciudadana. No ha sido fácil pues los cooperantes internacionales, particularmente EE.UU., desconfían de las propuestas participativas y tratan de imponer una visión reduccionista y conservacionista del problema ambiental.

6. El Caribe Colombiano es muy importante desde el punto de vista ambiental. Constituye una gran extensión del país no sólo a lo largo de la costa sino también por la cantidad de islas y cayos. Comprende el estratégico archipiélago de San Andres y Providencia. El río Magdalena es el más caudaloso de cuantos desembocan en el Caribe. Existen igualmente tres centros urbanos de gran importancia, Barranquilla, Cartagena y Santa Marta.

Lo anterior lo menciono para poner de presente la necesidad de integramos en una reflexión-acción más dinámica sobre el Gran Caribe.



# Una política alternativa de desarrollo para el Caribe: El reto de la perspectiva del Estado desarrollista\*

Nikolaos Karagiannis

## Introducción

Una notable característica del mundo real es la existencia y continuación de una variedad de problemas económicos y sociales, de desigualdades y disparidades. Existen, por supuesto, importantes diferencias entre regiones y naciones, pero son diferencias de forma y no de fondo. Estos problemas conducen a diferencias en las recomendaciones alrededor de las políticas, que sólo pueden entenderse refiriéndose a la visión subyacente de la economía que se adopte. Recientemente las diversas políticas que se han adoptado en la región del Caribe no parecen brindar las suficientes respuestas para el deterioro regional, mientras que

---

\* Hemos traducido «Developmental State» como Estado desarrollista, pese a las resonancias que puede tener en América Latina, en función de mantener la conceptualización original del autor.

las políticas neoliberales no han contribuido a soluciones sustanciales e importantes. Los patrones de producción e intercambio que caracterizan a la región parecen aportar ganancias y pérdidas. Es posible argumentar que las medidas y los instrumentos evolucionan con el tiempo dentro de los estados naciones, y que no debería sorprendernos si en el Caribe el avance fuese lento o muy lento. El avance hacia la integración puede frenarse por la ausencia de una coordinación fiscal y de políticas gubernamentales de alta calidad e intervención estatal.

En este artículo se introduce un enfoque “estratégico” para la región del Caribe. En las primeras secciones el documento contiene una breve discusión sobre la experiencia de desarrollo de Asia del Este y el caso del Punjab (India). En la siguiente sección se identifican y señalan varios problemas económicos del Caribe. En la última parte, el artículo se concentra en un nuevo paradigma de desarrollo así como en implicaciones generales y consideraciones de política para los países del Caribe que acarrearán los análisis sobre la “Nueva Competencia” emanados de la perspectiva del Estado desarrollista.

## La experiencia de Asia del Este

Japón y los países recién industrializados ofrecen un enfoque nuevo y diferente para la promoción del desarrollo industrial. El espectacular crecimiento de las economías de Asia del Este es bien conocido, aun cuando en los últimos años han experimentado dificultades.

Algunos plantean que el éxito económico de Asia del Este se debe atribuir a la “apertura” y al reducido tamaño del sector público, así como al hecho de considerar la eficiencia en el uso de los recursos como la principal fuerza general para el crecimiento económico de estos países. Fue así como los recursos fluyeron hacia usos más eficientes y las limitaciones de los pequeños mercados domésticos se superaron con la exportación de bienes a precios competitivos. Otros intérpretes respaldan la idea de que la intervención del estado fue un factor importante pero sólo en la medida que promovió las exportaciones y compensó las fallas del mercado. Por consiguiente, según la visión de la “supremacía del mercado”:

- Hay que permitir que los mercados funcionen a menos que se pueda demostrar que es mejor intervenir. Usualmente es un error que el Estado rea-

lice la producción física o proteja la producción doméstica de un bien que puede importarse a un precio mucho más bajo y cuya producción local ofrece pocos beneficios indirectos.

- Las intervenciones se deben someter todo el tiempo a la disciplina de los mercados domésticos e internacionales.

- Las intervenciones deben ser sencillas, transparentes y estar sujetas a normas y no a la discreción oficial (Singh, 1998; pág. 61).

Además, el reciente desarrollo de la “nueva economía institucional” se ha centrado en gran medida en el orden constitucional, en códigos de comportamiento normativo y disposiciones institucionales, manteniendo la visión de un conjunto “óptimo” de esas disposiciones sobre la base de consideraciones de eficiencia. Todos los aspectos teóricos enunciados aquí han sido la principal y más reciente “biblia” de las políticas para los países en desarrollo a los que se recomienda buscar su ventaja comparativa, fijar bien los precios y tener mercados libres en la medida de lo posible.

La línea no ortodoxa del argumento sostiene que el éxito de Asia del Este debe atribuirse al “liderazgo y a la conducción del sistema de mercado por parte del gobierno”. De hecho este tipo de Estado (es decir el Estado desarrollista) está organizado y preocupado con la promoción de una estrategia industrial enérgica y agresiva, al mismo tiempo que deliberadamente conduce la economía de mercado.

El papel del Estado en la promoción de industrias “dinámicas” de alto potencial y en la transformación estructural de la economía japonesa ha sido tan vital que, como lo señalara Nino (1973, pág. x), “mientras que se dice que EE.UU es un país del complejo industrial militar [...] en este sentido, Japón puede llamarse un país del *“complejo industrial gubernamental”* (mis cursivas). En un estilo similar, Caves y Uekusa (1976, pág. 149) al referirse a las operaciones de la política industrial japonesa señalaron:

“El Ministerio [de Industria y Comercio Internacional (MITI)], además de sus variados medios estatutarios de lidiar con el sector económico, tiene una responsabilidad y autoridad administrativas implícitas generales que van mucho más allá de lo que se acostumbra en Estados Unidos y otros países occidentales. [...] En las oficinas industriales del MITI proliferan las metas y los planes sectoriales; ellas confieren, intervienen, exhortan. Esta es la economía por amonestación a un grado inconcebible en Washington o Londres”.

Por consiguiente, Japón y otros países recién industrializados no parecen haber seguido el enfoque de la “supremacía del mercado” hacia el desarrollo. La experiencia de estos países es ciertamente un argumento en contra del enfoque amigable hacia el mercado y de la no intervención proclamado por los científicos neoliberales; por otra parte, no ofrece ningún apoyo para un tipo de “planificación por mandato” de la producción al estilo soviético. Los gobiernos de estos países siguieron una estrategia industrial rigurosa y una intervención estatal altamente propositiva: restricciones de acceso; regulaciones de capacidad y producción; planificación de las inversiones; formación de capital humano; control de precios, reportes e inspección; una activa política de tecnología estatal y apoyo para la investigación y el desarrollo (subsidios, proyectos conjuntos); apoyo financiero (subsidios, reducción o exención de impuestos); ayuda y dirección administrativa (Chang, 1994; págs. 115-6).

Asimismo, Japón y otros países de Asia del Este (como Corea del Sur y Taiwán) se integraron a la economía mundial en las direcciones y al grado al cual era útil para ellos hacerlo. Estos países no buscaron una integración “estrecha” con la economía mundial sino más bien una integración “manejada” o “estratégica”. Dado que una serie de factores afectan la naturaleza “deseada” de la apertura (incluida la configuración del mundo, la historia de la economía, y su estado actual de desarrollo —entre otros), optar por una integración “estratégica” en lugar de “estrecha” con la economía mundial es plenamente compatible con el marco teórico del Estado en desarrollo (Chakravarty y Singh, 1988).<sup>1</sup>

### La experiencia del Punjab (India)

La experiencia del Punjab (India) es otro caso exitoso que ofrece apoyo sólido para el papel desarrollista de una activa intervención del gobierno. De hecho,

“En las últimas tres décadas, el Punjab ha tenido logros impresionantes en el crecimiento de la producción agrícola así como en la productividad por acre. La producción de granos en el estado ha aumentado a una tasa de largo plazo de casi el cinco por ciento por año [desde finales de los años 60], un rendimiento excepcional comparado con normas internacionales (Rao, 1992). El resultado neto es que el Punjab, con menos del 2% del área cultivable del país y de su población, produce tres cuartas partes de todo el excedente de

granos comestibles” (Singh, 1998; pág. 77). “Este excedente ha sido el principal factor para apaciguar el temor internacional, generalizado a mediados de los años 60 tras el fracaso de las cosechas en la India en ese momento, que el país continuaría siendo un problema, que no podría satisfacer sus necesidades alimentarias y que, por consiguiente, sería una carga perpetua para la comunidad internacional. Sin embargo, la adopción de la tecnología de la revolución verde, aun en unos pocos estados como el Punjab que sólo cubren una pequeña proporción de la tierra cultivable, transformó las perspectivas alimentarias de la India. A pesar de una tasa de crecimiento poblacional de más del 2% por año, el país [India] no ha podido tener una autosuficiencia alimentaria holgada en [más o menos] las últimas tres décadas” (ibid, pág. 99).

“Esta transformación de la economía agrícola del Punjab en las tres últimas décadas ha sido posible gracias a la introducción y adopción generalizada de la nueva tecnología de la revolución verde por parte del campesinado. Cabe señalar que los niveles de lecto-escritura y de escuela primaria en el Punjab no eran, de ninguna manera, tan buenos como en otras partes del país, donde no se ha podido adoptar esta tecnología. El gobierno desempeñó un papel primordial en la diseminación de la nueva tecnología, brindando a las fincas en todo el país demostraciones del éxito de las nuevas semillas” (ibid, pág. 77).

Ciertamente, aunque el avance en la educación es algo que se debe buscar principalmente como un fin en sí mismo,

“... La falta de educación formal no parece haber impedido al campesinado adquirir las habilidades necesarias para entender e implementar esta revolución técnica en la agricultura. [...] No obstante, es importante señalar que, a un nivel diferente, la educación formal y las habilidades desempeñaron un papel central y crítico en ese proceso. La revolución agrícola del Punjab fue generada por la universidad nacional agraria de Ludhiana. Aunque la revolución verde [adquisición de la tecnología y conocimientos prácticos] vino del exterior, fue [exitosamente] adaptada y desarrollada por científicos [técnicos agrícolas] y agrónomos de la universidad agraria, para satisfacer las condiciones locales climáticas y de suelo. La universidad desempeñó un papel [muy] importante, proporcionando nuevas semillas, capacitando a extensionistas agrícolas así como en demostraciones del éxito de la nueva tecnología en fincas experimentales. De manera que en este caso significativo, fue [...] la disponibilidad de capacitación, educación y habilidades de alto nivel [así como

todos los factores modernos de crecimiento necesarios] lo que contribuyó a la tendencia hacia el aumento observada en las tasas de crecimiento de la agricultura y generales del Estado (Singh, 1998; pág. 78).

Además, la intervención del Estado en el Punjab promovió la expansión de la capacidad necesaria para aumentar la eficiencia productiva en la producción y facilitar el desarrollo y crecimiento sostenidos de los sectores agrícola y agroindustriales.

Dada la experiencia de desarrollo aquí descrita, así como las experiencias de desarrollo en Japón y en los países recién industrializados, es importante aprender las lecciones correctas para el Caribe. En todos los casos enunciados con anterioridad, sujeto a ciertas modificaciones, los Estados siguieron un conjunto de políticas económicas dirigidas, persiguieron estrategias agresivas para cambiar deliberadamente su poca satisfactoria situación económica, y utilizaron una amplia variedad de instrumentos para lograr la transformación estructural, y el desarrollo y crecimiento endógenos de estas economías. El estado desempeñó un papel activo (con una política tecnológica de gobierno activa y basada en el conocimiento) que tuvo efectos productivos sustanciales y a largo plazo en el desarrollo nacional de esas economías en su conjunto. Por consiguiente, su experiencia de desarrollo es ciertamente un argumento en contra del «laissez-faire»; es indudablemente un argumento a favor de adoptar una estrategia endógena para dar forma al paisaje industrial y para guiar con propósito el sistema de mercado.<sup>2,3</sup>

## El desarrollo económico del Caribe

### 1. *Nociones generales*

Un tamaño pequeño con configuraciones insulares, una pasiva incorporación al sistema occidental de producción y comercio, una gama bastante limitada de actividades económicas a partir de las cuales se generan el ingreso y la riqueza, y una peculiar historia demográfica y de plantación imparten características distintivas al funcionamiento de las economías del Caribe. Estas economías pueden considerarse estructuralmente dependientes dado que hay una enorme divergencia entre el tipo de bienes ofertados y el patrón de demanda doméstica. Debido a la extrema apertura de las economías caribeñas, estos países

tienen una alta preponderancia de importaciones *vis-à-vis* exportaciones. La exportación se concentra en unos cuantos productos primarios, depende de uno o dos mercados metropolitanos dominantes y es agravada por la propiedad extranjera (la que a su vez, resulta en muy poca independencia en la toma de decisiones). De hecho, muchas decisiones económicas sobre comercio y ayuda se toman fuera del Caribe (Jones-Hendrickson, 1985; pág. 2).

En general, el proceso internacional ha tenido bastantes episodios que han brindado ganancias y pérdidas a los países del Caribe en las últimas tres décadas. Algunos países han avanzado mientras que otros se han estancado o retrocedido. Algunos sectores han registrado un crecimiento fuerte y positivo mientras que otros han decaído. Entre la población, la prosperidad coexiste con el abandono y la privación. En realidad, los países del Caribe siguen luchando con los dilemas de los años 50, claramente identificados en la visión de Lewis —dualismo, desempleo, baja productividad, desigualdad, bajas tasas de ahorro doméstico y de inversiones productivas, y una clase empresarial débil. A esto hay que agregarle los retos del nuevo milenio —el sorprendente ritmo de la innovación tecnológica, los extensos cambios tecnológicos, el decrecimiento en los flujos concesionarios, las poderosas corporaciones transnacionales, los “hostiles” bloques económicos, las largas y pesadas manos de las instituciones multilaterales, la liberalización al lado del proteccionismo, el cambio aparente de poder económico del Atlántico al Pacífico, y la amenaza de la retribución ambiental (Lalta y Freckleton, 1993; pág. 1).

En diferentes periodos históricos —plantación pura (1640-1838), plantación modificada (1893-1938) y plantación más modificada (1938 hasta el presente)— ha habido diferencias en la naturaleza del sistema de plantación, el producto y el carácter de la sociedad. Se plantea, sin embargo, que una uniformidad histórica subyacente ha caracterizado al Caribe. Aunque hay diferencias entre los países del Caribe, también hay una similitud fundamental en la manera como funcionan sus economías. Best (1968) y Beckford (1972) atribuyen esta similitud subyacente al legado de las principales instituciones heredadas de la organización de la plantación y de la naturaleza de la organización económica, social y política que ésta engendra, entre otras, un sesgo hacia la producción de materia prima, el control externo sobre la dirección del comercio, un sistema monetario respaldado por los flujos financieros

entre divisas, y lealtad con los bloques comerciales establecidos (St. Cyr, 1993; pág. 13).

En particular, la tendencia en los países del Caribe ha sido tener sistemas financieros caracterizados por sucursales bancarias de instituciones norteamericanas y europeas en lugar de intermediarios financieros locales. Al respecto resaltan cuatro importantes implicaciones. La primera, el tamaño de los flujos financieros entre divisas ha aumentado de manera dramática, dificultando considerablemente el control del nivel de la tasa de cambio por parte del gobierno. La segunda, el proceso de globalización continúa avanzando con rapidez; esto se refleja no sólo en mayores flujos financieros entre divisas y niveles superiores de inversión externa directa sino también en el grado de integración entre mercados financieros en diferentes países y en la organización de la producción sobre una base transnacional.<sup>4</sup> La tercera, las instituciones norteamericanas y europeas prefieren financiar el crédito del consumidor a corto plazo en lugar del crédito productor a largo plazo. Finalmente, la repatriación de las ganancias resulta en la pérdida de fondos para la futura reinversión dentro de la región del Caribe.

## 2. *El contexto actual*

Recientemente se ha hablado mucho del deficiente desarrollo y competencia endógenos de las islas caribeñas. No obstante, un número cada vez mayor de comentaristas parece ahora estar poniéndose cada vez más nervioso al respecto, con el considerable déficit de la cuenta comercial de la balanza de pagos de las economías del Caribe, producto de los bajos niveles de exportación y altos niveles de las importaciones, así como de la desaceleración de la actividad económica. El elemento central de esas discusiones al que se hace referencia (especialmente en Jamaica) es el continuo incremento en la deuda nacional total, y las preguntas que surgen son ¿cuáles son las fuentes de este desempeño económico? y ¿puede éste mantenerse bajo las políticas existentes?

En el Caribe se puede decir que las políticas monetarias y fiscales de los últimos años han intentado crear un entorno propicio para atraer las inversiones extranjeras y al mismo tiempo mantener los salarios reales bajos, apoyando el crecimiento de una economía dual. Sin embargo, la actividad económica en la región ha disminuido considerablemente en más o menos las dos últimas décadas. El crecimiento económico ha

sido disparejo y relativamente débil aun cuando la desaceleración en la actividad económica no ha sido uniforme en todos los países del Caribe. No se puede esperar un mejor desempeño en el futuro cercano bajo las políticas actuales debido a que se ha descuidado la base real de la dinámica económica; de hecho, ese abandono, sin lugar a dudas, frenará el crecimiento de las economías caribeñas. Está claro que en las circunstancias de hoy, las políticas neoliberales causan problemas sustanciales de balanza de pagos y otros de índole social y económica. Los aspectos fundamentales de las economías caribeñas andan por mal camino y, cada vez más, su tan anunciada modernización al estilo occidental y el antídoto del «laissez-faire» se están viendo como un espejismo.<sup>5</sup>

En la mayoría de las islas del Caribe, el sector primario está luchando por mantener la producción y, al mismo tiempo, en común con las tendencias mundiales, se inclina hacia un uso menos intensivo de la mano de obra. De hecho, más o menos en las dos últimas décadas, ha habido una reducción considerable en la importancia proporcional de la producción primaria local. La reducción en la producción primaria como porcentaje del PIB en la mayoría de las economías del Caribe podría reflejar una menor dependencia en la agricultura. Sin embargo, la mayoría de los países de la región son importadores netos de alimentos y sólo unos cuantos han tenido éxito en la transformación de su economía de una producción primaria a una economía conducida por los servicios o la industria.

Los altibajos en el rendimiento de los sectores agrícola y agroindustrial en los años 90 se debieron, en gran medida, a los problemas que se presentaron en los principales sectores exportadores y al estancamiento general en los otros subsectores entre y dentro de los países del Caribe. Para aquellas economías locales que reportaron tasas de crecimiento favorables, aunque bajas, esto podría atribuirse a mejores técnicas de producción en los principales sectores exportadores y a un rendimiento relativamente bueno en la producción doméstica de alimentos.<sup>6</sup>

Además, el sector manufacturero dentro del Caribe tuvo resultados muy mixtos durante los años 70, 80 y 90. Muchas de las unidades manufactureras de la región no eran más que operaciones de “enclave” de empresas extra regionales más grandes. Como tal, su tendencia es sólo transferir limitadas habilidades a la región y son siempre vulnerables ante la recesión. Las unidades manufactureras que se encuentran a distancia son siempre más fáciles de cerrar que las que están cerca de la

sede de la empresa involucrada y la historia ha demostrado que el Caribe es vulnerable a precisamente ese tipo de acción. Sin embargo, hay una brecha cada vez más grande entre estas empresas (principalmente transnacionales) que típicamente residen en las islas caribeñas y que se están integrando a la economía global a un ritmo más rápido, y otras empresas en los países del Caribe cuya integración es más lenta.<sup>7</sup>

En el pasado, se consideraba que los sectores agrícola e industrial no brindaban suficientes oportunidades de empleo. Esto refleja en parte la poca atracción que tienen para la inversión industrial las islas con vocación agrícola, debido a factores como la falta de calificación, una infraestructura subdesarrollada, etc. En las economías caribeñas se han subutilizado los recursos y el crecimiento de éstos ha sido lento (o muy lento). Esta situación es exacerbada por una serie de factores limitantes que se puede resumir de la manera siguiente (IICA, 1998; págs. 25-7):<sup>8</sup>

i) Un entorno de políticas inapropiadas

- Baja capacidad nacional general en planificación, evaluación e implementación de las políticas agrícolas, industriales y comerciales;
- Débiles mecanismos para alentar y fortalecer los vínculos entre los sectores agrícolas, manufactureros y turísticos;
- Falta de un sistema coherente de planificación para el desarrollo regional.

ii) Un marco institucional débil

Las deficiencias institucionales se manifiestan en un mal servicio, una infraestructura y sistemas de transporte inadecuados (así como su mantenimiento), y un apoyo estructural débil para la agricultura y la industria manufacturera, problemas que son comunes a todos los países del Caribe.

iii) Productividad y competitividad en descenso

- Una amplia variación y fragilidad de la base de los recursos naturales, de la infraestructura económica y del nivel de desarrollo entre los países del Caribe que puede afectar la eficiencia de muchas empresas e industrias;
- Bajos niveles de capital humano y de destrezas, una tasa de adaptación tecnológica baja, subutilización o deterioro del capital social, y subutilización de tecnologías mejoradas o nuevas, lo que resul-

ta en volúmenes de producción bajos y altamente variables, así como en una mala calidad en la producción y las operaciones;

- Una alta dependencia en los insumos importados (que se evidencia por la creciente tendencia hacia las importaciones de agroquímicos, maquinaria y equipos en la región del Caribe) así como la aplicación y el uso indebido de los mismos;

- Falta de métodos y técnicas que realcen la productividad, capacidad de investigación nacional limitada, bajos niveles de gasto (tanto público como privado, doméstico y extranjero) en investigación y desarrollo, y servicios inadecuados de mercadeo, infraestructura y transporte (incluido empaque, clasificación, almacenamiento y transporte, procesamiento, mercadeo y publicidad, mantenimiento de cuotas de mercado y penetración “agresiva” de nuevos mercados).

## Hacia un nuevo paradigma de desarrollo

El crecimiento económico requiere una mayor utilización de las capacidades productivas actuales. Las perspectivas para un futuro crecimiento en el Caribe se han reducido considerablemente debido a la subutilización o explotación foránea de los recursos existentes y a las dificultades que las economías caribeñas han enfrentado repetidamente con su balanza de pagos. La subutilización de parte de su capacidad demuestra este considerable potencial de crecimiento.

Por lo tanto, un primer requisito para cualquier estrategia de crecimiento es que la demanda agregada sea suficiente para estimular la producción hasta una tasa adecuada de utilización de la capacidad. Además, el crecimiento de la producción nacional de las economías del Caribe debe ir de la mano con una consideración especial de su comercio externo. Al respecto, la competitividad de las economías caribeñas debe ir en primer lugar (López, 1998; pág. 6).

Para expandir la producción industrial y el empleo en el Caribe, las empresas deben contar con los medios financieros para invertir en la necesaria maquinaria, en los bienes de producción y en todos los “factores modernos de la competitividad”, y se deben resolver los cuellos de botella a corto plazo que prevengan un uso más pleno de las capacidades. Por lo tanto, un segundo requerimiento de una estrategia de Estado en desarrollo es la implementación de políticas fiscales y monetarias selectivas a corto plazo. De igual importancia es que las políticas econó-

micas selectivas deben también proporcionar los recursos e incentivos para invertir en capital de trabajo y fijo, en infraestructura y en los “factores modernos” necesarios para elevar el rendimiento y mejorar la producción y las condiciones comerciales de las empresas en los niveles nacionales, regionales y locales (López, 1998; págs. 11-2) (Véase también Cowling, 1990; pág. 24).

Las políticas monetarias deben asegurar que se canalizan suficientes recursos financieros a las empresas y a las agencias intermediarias a tasas de interés razonables. Una política fiscal activa debe realizar las inversiones necesarias para mejorar las condiciones de oferta de las empresas y apoyar los otros gastos asociados con la política selectiva. Esto puede resultar en un déficit presupuestario; sin embargo, un déficit puede no ocasionar presiones inflacionarias o un mayor desequilibrio comercial, porque permite mejorar las condiciones de oferta de las empresas.<sup>9</sup> Asimismo, se debe considerar que un incremento en el rendimiento se traduciría en mayores ganancias y ahorros (López, 1998; pág. 12).<sup>10</sup>

Sin embargo, los cuellos de botella al nivel de empresa o macro usualmente impiden un uso más eficiente de los recursos. Estos cuellos de botella tienen que considerarse seriamente, y en consecuencia una estrategia de desarrollo a mediano y largo plazo debe tener como requisito básico un vínculo estrecho con una estrategia industrial integral. Esta nueva estrategia industrial debe seleccionar y dar prioridad a las inversiones en actividades nuevas y técnicamente prometedoras, a ramas o sectores industriales particulares (*ibid*, págs. 12-3).

No debe pensarse que lo afirmado aquí implica un rechazo de los problemas que podrían surgir con la propuesta estrategia del Estado en desarrollo. Pero para enfrentarlos, un enfoque económico sólido debería complementar las medidas de corto plazo con una estrategia de cambio industrial o estructural a largo plazo. Mayores niveles de producción, empleo y beneficios que podrían lograrse en el corto plazo debido a un uso más pleno de los recursos disponibles, facilitarían y alentarían una transición hacia una economía estructuralmente más eficiente. Parte de este incremento en la producción y el ingreso en la región del Caribe, iría hacia un mayor gasto en “aceleradores” y conduciría a un desarrollo más rápido de las habilidades de la fuerza laboral. Ganancias mayores no sólo permitirían inversiones adicionales sino que una mayor proporción del ingreso se canalizaría hacia las inversiones. De tal

manera que en el futuro, sería relativamente fácil incorporar tecnología más moderna y aumentar la productividad, elevando al mismo tiempo las tasas de acumulación (ibid, págs. 18-9).

La estrategia del Estado en desarrollo aquí propuesta se inclinaría a corregir la recurrente tendencia caribeña hacia el desequilibrio externo y la alta dependencia en la actividad económica externa. Asimismo, dada la recuperación de la producción de las industrias caribeñas y la mejoría en la competitividad, una gran parte de los bienes adicionales producidos será para exportación. Por consiguiente, las economías del Caribe harán un mayor y mejor uso de sus recursos productivos y su capacidad, y al mismo tiempo aliviarán las restricciones en su balanza de pagos. Esta parece ser una manera bastante razonable y realista de enfrentar el futuro. Idear las medidas necesarias para estimular el crecimiento regional al mismo tiempo que se da prioridad a las inversiones necesarias para permitir el uso más pleno y eficiente de los recursos existentes en la región, parece una mejor opción para el crecimiento de las economías del Caribe que una búsqueda desesperada por la modernización al estilo occidental y el antídoto del «laissez-faire» (López, 1998; pág. 19).

Finalmente, cualquier economía está apuntalada e imbuida por valores sociales, códigos de comportamiento y éticas, que a su vez se reflejan en la estructura y funcionamiento de las instituciones del sector público y las empresas del sector privado. Si las islas caribeñas van a desarrollar actividades productivas orientadas hacia el crecimiento y basadas en el aprendizaje, entonces podría ser necesario adoptar una serie de medidas para remodelar los factores sociales, económicos e institucionales claves que se requerirán para brindar el necesario apuntalamiento. Más importante aún es que la estrategia del Estado en desarrollo presume una mejor acción por parte del gobierno y requeriría una maquinaria administrativa eficiente y competente. Pero lo mismo es válido para cualquier estrategia capaz de superar barreras y de sentar las bases del crecimiento endógeno en cualquier economía en desarrollo.

## Implicaciones y consideraciones de la política de desarrollo

En la mayoría de las economías del Caribe, la política industrial no se ha considerado vital y, por consiguiente, no se ha desarrollado como una

parte importante y necesaria del enfoque de sus gobiernos hacia la formulación de políticas para el desarrollo endógeno. La liberalización, la privatización y la desregulación parecen haber sido los caminos centrales hacia las “soluciones” económicas modernas de estos países. El remedio propuesto e implementado por los formuladores de políticas neoliberales ha sido la extensión de las fuerzas del mercado hacia casi cada área de producción (por ej., desregulación de las actividades controladas por el Estado, privatización de los bienes del sector público, y la entrada de empresas privadas en la prestación de servicios públicos).

Las intervenciones del Estado en el Caribe han sido usualmente del tipo regulatorio y las políticas que fluyen de estas intervenciones parecen ir en contra de la perspectiva del Estado en desarrollo y estar en armonía con el enfoque del “fracaso del mercado”. A menudo, la mayoría de los gobiernos del Caribe han utilizado su poder para promover intereses particulares (es decir, las intervenciones clientelistas) y el concepto general de un papel de desarrollo para el Estado es más bien ajeno a su cultura económica y política en general.

Sin embargo, hay serias dudas sobre si la formulación de políticas neoliberales se ha traducido en un crecimiento industrial significativo, en un desarrollo regional/local, un desempeño económico deseable y en competitividad. Aunque las apropiadas políticas fiscales, monetarias y de tasa de cambio pueden contribuir en gran medida a mejorar el desempeño de las economías del Caribe, es preciso establecer un enfoque más agudo en las estrategias industriales. Estas estrategias del lado de la oferta se consideran necesarias para resolver los problemas más profundos de estos países. A continuación se detallan algunas sugerencias y consideraciones de la política en algunas áreas generales pero muy importantes.

### *1. Políticas macroeconómicas apropiadas*

Una política macroeconómica apropiada debería prestar particular atención a:

- i) Un crecimiento más rápido y no inflacionario de la demanda doméstica;
- ii) La eficiencia y eficacia del gasto público y la tributación (que debería maximizarse);

- iii) sólidas finanzas/inversiones gubernamentales;
- iv) competitividad (el papel de las importaciones/exportaciones y el crecimiento de las exportaciones);
- v) la relación entre el sector financiero y el sector productivo;
- y
- vi) el entorno social y político (o características sociopolíticas).

En el Caribe, la inestabilidad general en los niveles de empleo y de ingreso nacional así como la falta de diversidad, han conducido a que una serie de personas busque seguridad laboral en el sector público. Es así como las instituciones de gobierno y los entes del sector público han estado absorbiendo tanta fuerza laboral como es posible.<sup>11</sup> Sin embargo los niveles del gasto público recurrente en el Caribe están bajo una presión ascendente continua. Durante los años 90 fue notable como en el Caribe, porcentajes característicamente grandes del gasto recurrente de los presupuestos nacionales se dedicaron a sueldos y salarios y a los pagos de la deuda, mientras que tanto los niveles como la proporción del gasto de capital y del gasto social eran bajos (o muy bajos). En lo que concierne a los ingresos, un gran porcentaje proviene de las transacciones comerciales internacionales (principalmente los derechos de importación). Al enfrentar la difícil realidad del estrés presupuestario, una política fiscal propositiva pondría énfasis en una gestión y una planificación “prudentes” del gasto público (inversiones productivas a largo plazo en la formación de capital humano, habilidades, capacidad tecnológica, investigación y desarrollo, información e innovación) y consideraría otras fuentes alternativas de ingresos públicos.

Debido a la expansión en el sector de los servicios y su proximidad a los grandes mercados norteamericanos, las islas del Caribe exhiben patrones de alto consumo. Se ha creado demanda por productos y servicios que excede la capacidad productiva de las economías locales para proveerlos. (Higgins, 1994; pág. 1).<sup>12</sup> El resultado, es una tendencia endémicamente exagerada a importar en toda la región que convive con bajos niveles de ahorro nacional (que, de hecho, son inadecuados para financiar niveles superiores de gastos de inversión). En este caso, los niveles superiores de producción e ingreso que resultan de un mayor grado de uso de la capacidad y de un mejor uso de los equipos, pueden ser la fuente de niveles de ahorro más altos que se necesitan para equiparar niveles superiores de inversión (que traerán consigo un incremento adicional en los niveles de producción e ingreso). Sin embargo, a la

dominación general de los Estados del Caribe por parte de la actividad económica y los intereses foráneos, junto con los problemas de desarrollo y las limitaciones asociadas con las estructuras de las economías caribeñas (por ej., escasos o débiles vínculos entre los sectores económicos, la “paradoja agrícola de la periferia”, etc.), debe agregarse la débil capacidad de su “sector real”. El resultado inevitable son bajos niveles de exportaciones y altos niveles de importación, es decir, déficits comerciales y restricciones en la balanza de pagos. Por consiguiente, las estrategias exportadoras agresivas para los países del Caribe deben primero buscar el fortalecimiento de su capacidad nacional si estas economías van a mejorar su capacidad para competir en el campo internacional (es decir crecimiento de las exportaciones).

## 2. *¿Oposición o complementariedad entre el mercado y el Estado?*

El análisis angloamericano “ortodoxo” se centra en la dicotomía del mercado y el Estado como mecanismos mutuamente excluyentes de asignación de recursos. Esta visión, sin embargo, ha demostrado ser parcial y poco realista; como también lo han sido las expectativas optimistas en cuanto a los mercados libres y los Estados minimalistas. En el mundo contemporáneo, la experiencia de muchos de los países recién industrializados señala cómo la coordinación del sector privado y las actividades del gobierno pueden complementarse entre sí. De hecho, el desarrollo económico requiere Estados activistas capaces, eficientes y sensibles.

En el Caribe, los factores sociales, institucionales y políticos mantienen débiles a muchos de los Estados en la región y les impiden desempeñar con eficacia el papel necesario para promover el crecimiento endógeno. La dependencia del Caribe en la actividad económica foránea y en las divisas ha creado un estado de capacidades económicas nacionales débiles, que profundiza la vulnerabilidad de la región en su conjunto. Por lo tanto, la apertura y la vulnerabilidad inciden en la capacidad de las economías caribeñas de ser autosostenibles en sus patrones de crecimiento.

Contrario a las opiniones “ortodoxas”, una formulación más sostenible puede y debe ser una conexión sinérgica entre un sistema público y un sistema de mercado mayoritariamente privado. Esta cooperación pública-privada permitirá a los Estados del Caribe desarrollar

metas nacionales realistas y traducirlas en acción política eficaz. Sin embargo, la búsqueda de las políticas del Estado en desarrollo puede ser contraproducente en ausencia de las condiciones y las reformas políticas e institucionales (la institucionalización permanente de una maquinaria administrativa competente, la responsabilidad, la eficacia, etc.) necesarias para su eficaz implementación.

### 3. *¿Regulación y micro medidas o ‘Desarrollismo’?*

A la par de la formulación de políticas en el área del Caribe, las intervenciones del Estado han sido, por lo general, de tipo microeconómico y han tomado la forma de respuestas *ad hoc* a problemas apremiantes basadas en consideraciones de corto plazo, a menudo altamente subjetivas. Se ha visto que los gobiernos apoyan a las industrias para (tratar) de corregir sus microimperfecciones y para más o menos ofrecerles protección (por ejemplo, utilizando restricciones comerciales como tarifas y cuotas, limitando las importaciones de bienes manufacturados o subsidiando las exportaciones). “El fracaso del mercado” ha sido por lo general la razón detrás de los préstamos, los subsidios y otras formas de ayuda financiera a las industrias y empresas. Estas políticas de incentivo tradicionales sólo ofrecen soluciones marginales y a menudo recomiendan alguna ayuda temporal sin llegar a la raíz de los problemas. Sin embargo, los Estados del Caribe pueden abstenerse de desempeñar un papel operativo dentro de las economías, pero deben poner en práctica una intervención estratégica selectiva al adoptar un papel central en el desarrollo sin necesariamente ser los dueños de los bienes productivos (Cowling, 1990; pág. 10). Por lo tanto,

“El papel del Estado a nivel nacional debe limitarse a la supervisión estratégica del desarrollo que es esencial en el caso de un conjunto limitado de industrias o sectores claves —dejando muchos sectores en manos de los procesos del mercado sin una conducción estratégica [...]— en lugar de involucrarse en la toma de decisiones operativas en la industria” (Cowling, 1990; pág. 18).

Las estrategias “realistas” para los países del Caribe deben buscar primero el fortalecimiento de las capacidades nacionales si las economías van a mejorar su capacidad de competir a un nivel internacional

(es decir competitividad). De hecho, los países del Caribe deben comerciar con éxito para que sus economías crezcan y prosperen, y los factores modernos de desarrollo y competitividad deben colocarse en primera fila. Esta mezcla de desarrollo orientado hacia adentro y hacia fuera, definido en términos de crecimiento, productividad, competencia y competitividad intensivos, debe constituir la principal prioridad de la acción del Estado. Por otra parte, las políticas fiscales de los Estados del Caribe deben complementar su formulación de políticas integrales.

#### 4. *Inversiones públicas en los ‘aceleradores’*

En la región del Caribe las inversiones han sido usualmente insuficientes para alcanzar el pleno uso de los recursos existentes. Asimismo, la mayoría de las empresas extranjeras ha desarrollado un apetito de inquilino para ganancias de capital a corto plazo, y las necesidades de desarrollo de las economías locales han sido relegadas a un segundo plano.

Los verdaderos problemas que enfrentan las economías del Caribe son un crecimiento económico lento y un alto y persistente desempleo y subempleo provocado por una demanda inadecuada que conduce a bajos niveles de gasto en inversión e innovación, y a la restricción del potencial de la oferta. Por lo tanto, los gastos fiscales deben orientarse hacia inversiones productivas de largo plazo en la formación de capital humano, habilidades, capacidad tecnológica, innovación e investigación y desarrollo (inversiones privadas en los factores modernos de la competitividad son también convenientes y bienvenidas).<sup>13</sup>

Aunque la intervención del gobierno puede tener efectos económicos múltiples, también puede necesitarse el gasto en la inversión a niveles nacionales y regionales/locales a fin de apoyar y desarrollar los recursos, las industrias y las empresas nacionales; aumentar el total del capital de inversión; mejorar la infraestructura tecnológica, la investigación y el desarrollo, el desarrollo técnico, la capacitación, las habilidades y los servicios disponibles; crear o mejorar las oportunidades para el crecimiento y el desarrollo, la diversificación o la reestructuración regional/local; y mejorar el bienestar social en los países del Caribe.

### 5. *La necesidad de estrategias nacionales bien elaboradas*

No es necesario volver a mencionar que el mercado libre no necesariamente impone una disciplina beneficiosa en un mundo de corporaciones transnacionales dominantes. Asimismo, las instituciones financieras usualmente adoptan perspectivas de corto plazo en lo que respecta a las inversiones y pueden imponer estas perspectivas en empresas o industrias (especialmente en las pequeñas).<sup>14</sup> Estas tendencias centrales dentro de las economías de mercado modernas señalan la necesidad de un programa estratégico nacional para alcanzar la eficiencia en la asignación y el uso de los recursos económicos nacionales. De hecho, las economías del Caribe necesitan estrategias de desarrollo nacionales sobre la base de una eficiencia dinámica y a largo plazo. Existen dos razones para esas estrategias endógenas: (i) el transnacionalismo y (ii) el carácter de corto plazo del sistema de mercado. No obstante, aquí también se plantea que, bajo condiciones económicas modernas, la planificación centralizada integral es tanto impracticable como indeseable.

En primer lugar, el crecimiento en predominio, la perspectiva global y las ambiciones de las principales corporaciones industriales y financieras pueden atravesar los intereses de cualquier nación en particular. Este es un tema importante en el caso del Caribe. El asunto fundamental está relacionado con la asimetría del poder entre estas grandes corporaciones y las comunidades nacionales/locales. Para alcanzar sus objetivos, la transnacional puede cambiar su inversión y producción en cualquier momento que las condiciones en un país o región dada parezcan desventajosas, debido, por ejemplo, a los costos de los salarios o a que ciertos impuestos son demasiado altos. Por consiguiente, las naciones pueden ser relativamente prósperas o relativamente deprimidas producto de las acciones de las corporaciones transnacionales, y la implicación directa es que sólo cuando el “entorno se vuelva propicio para la inversión extranjera” regresará el capital. Estas organizaciones pueden utilizar su poder para asegurar sus propios objetivos, a menudo a expensas de las comunidades (Cowling, 1990; pág. 12).

Es así como se tiene una base para recomendar un marco de planificación estratégica nacional y establecer un papel para la misma en el Caribe, dentro de la cual abordar y posicionar a las transnacionales. Es preciso abordarlas dentro del contexto de una estrategia de esta naturaleza, ya que de otra manera, su estrategia inevitablemente se convertirá

en la estrategia nacional de las economías caribeñas y esto puede tener muy poco que ver con lo que es mejor para estos países (ibid, pág. 13).

La segunda base, relacionada con la primera, para requerir una planificación estratégica nacional, es el sistemático corto plazo del sistema de mercado. En este contexto, a menudo se plantea que las instituciones financieras, y esto es especialmente válido en el Caribe, adoptan una perspectiva particular de corto plazo con respecto a las inversiones e imponen esta perspectiva en las empresas, particularmente en las pequeñas. De tal manera que las empresas nuevas o pequeñas pueden verse severamente limitadas en sus ambiciones inversionistas por la perspectiva de corto plazo de las instituciones financieras, puesto que son esas empresas las que tendrán dificultades para financiar su propio crecimiento. Este tipo de entorno financiero difícilmente conduce a una programación racional del futuro a largo plazo de la base industrial. La toma de decisiones a corto plazo está desplazando a los temas de largo plazo, y dejando más débiles a las empresas en el largo plazo. Por esta razón, dentro de las economías de mercado del Caribe, es preciso establecer estructuras institucionales para planificar el futuro y monitorear el poder transnacional (Cowling, 1990; págs. 13-4).<sup>15</sup>

Hoy en día “desarrollo significa estrategia” y un sistema nacional de planificación estratégica que sea coherente, debe ser un elemento esencial de cualquier sistema económico eficiente. De hecho, las economías del Caribe necesitan estrategias industriales amplias, que incluyan esfuerzos conscientes por parte de los gobiernos del Caribe para coordinar las políticas públicas de una manera más racional a fin de alcanzar más plena y rápidamente los fines que se desean para el futuro desarrollo, la competitividad y la eficiencia. Esas estrategias económicas deben imponerse pero dejando que el sistema de mercado haga lo que sabe hacer bien: velar por los innumerables cambios progresivos que se requieren dentro de esas estrategias amplias y, por supuesto, manejar aquellos sectores que no requieren una intervención estratégica. Por consiguiente, el caso a favor de intervenciones estratégicas selectivas se plantea aquí sobre la base de importantes deficiencias estructurales y sistemáticas dentro de las economías de mercado del Caribe, al mismo tiempo que se toman en cuenta aspectos de escala y alcance (ibid, pág. 17).

Claro está que aumentar y mejorar los bienes de capital y las infraestructuras, mejorar el capital humano y la situación de la investigación y el desarrollo, o tratar de reestructurar estrategias para el Caribe

tomará mucho tiempo. La eficacia de las políticas integrales es una solución a largo plazo. Las estrategias basadas en el conocimiento tendrán que nacer de la Universidad de las Indias Occidentales y poner énfasis en el desarrollo de la infraestructura, la maquinaria y los bienes de capital, el cambio técnico, la generación y transferencia de tecnología, la adquisición de tecnología y los conocimientos especializados del exterior (donde sea necesario), un nivel superior de educación, investigación, desarrollo continuo del personal científico, cursos de capacitación y aprendizaje práctico. Sin embargo, la transferencia de estas estrategias dinámicas para las economías caribeñas a nuevos entornos podría ser contraproducente en ausencia de las políticas del Estado en desarrollo necesarias para su eficaz implementación. Se necesitan políticas nacionales activas (por ej.: políticas de gestión de la demanda agregada, inversiones y planes integrales para los “factores modernos de la competitividad” o “aceleradores”) para complementar estas estrategias.

#### 6. *Modelaje industrial – estrategias sectoriales*

En un inicio es importante dividir la consideración de los aspectos claves relacionados con la estructura de la industria jamaicana en tres secciones: (i) aspectos en los que influyen las políticas de gobierno y aspectos de la política en general; (ii) aspectos en los que influyen industrias específicas (o sectores); y, (iii) asuntos guiados por el mercado. De esta manera, se limita la intervención estratégica a aquellos sectores de las economías caribeñas donde la intervención del gobierno tendrá un impacto potencial más significativo en su dinámica en general y en su crecimiento económico intensivo. Los criterios son obviamente “dinámicos y con visión de futuro”.

En algunos sectores, el Caribe ya cuenta con una base fuerte sobre la cual construir (por ej.: turismo, producción/procesamiento de alimentos, etc.). Estos sectores requieren un gasto de inversión significativo, remodelación y reubicación, y al mismo tiempo, tienen que abordar una serie de temas económicos, sociales y ambientales serios. En principio, todos estos problemas se pueden resolver. Si los problemas inmediatos se solucionan, los sectores señalados son obviamente capaces de una considerable expansión.

Por lo tanto, existe un potencial —determinado por la historia del Caribe, su actual etapa de desarrollo y sus perspectivas futuras— para el

crecimiento de sectores industriales locales que constituirán incentivos y abrirán las posibilidades para una amplia gama de nuevas actividades económicas, por las razones siguientes (Cowling, 1990; págs. 19-21):

- Existe una creciente demanda por una gama de productos alimenticios (demanda doméstica y exportaciones a los EE.UU., Canadá, etc.) en particular productos procesados, que actualmente no se producen en el Caribe. Estos aumentarán significativamente la capacidad local de producción de alimentos y reducirán el gasto en la importación de alimentos. Existe también una creciente demanda por el ocio, las actividades recreativas y las vacaciones por parte del público viajero (la región está cerca de los grandes mercados norteamericanos);

- Estos permitirán la captación local de un alto porcentaje de valor agregado y, por lo tanto, generarán ganancias y contribuirán al proceso de acumulación de capital. Asimismo alentarán la reinversión de las ganancias dentro de las economías locales;

- Los países del Caribe tienen una perspectiva significativa de ventaja competitiva en estas industrias —una mayor capacidad para competir al nivel internacional resultará en su crecimiento endógeno, estableciendo así una cada vez mayor proporción del mercado y contribuyendo a su balanza de pagos (e ingreso en divisas);

- Los sectores identificados harán un mejor uso de los recursos domésticos y ofrecerán soluciones a los problemas graves que aquejan a los sectores tradicionales (aquellos dedicados a la producción primaria) de las islas del Caribe. En otras palabras, el crecimiento industrial irá acompañado de un mayor nivel de uso de los recursos locales así como de una mayor capacidad para competir a nivel internacional;

- Darán un mayor impulso a la transformación estructural y a la diversificación de los países del Caribe, desarrollando y promoviendo vínculos intersectoriales más fuertes, con efectos productivos múltiples de corto y especialmente, largo plazo, que resulten en inversiones en la infraestructura y en los “aceleradores”;

- Las industrias impulsoras (en conjunto con toda la industria de servicio), fortalecerán la base local de habilidades/conocimientos, introducirán los conocimientos prácticos y la innovación (acceso a la nueva tecnología de la “mejor práctica”), estimularán el avance tecnológico, crearán talentos gerenciales y empresariales, desarrollarán una agrupación de conocimientos especializados, y aumentarán la produc-

tividad, impartiendo a la vez, por la vía de sus vínculos con los sectores agrícola y manufacturero, la dinámica para “el despegue económico”,<sup>16,17</sup>

- El enfoque ‘estratégico’ (planteado aquí) es una sugerencia realista y factible para la competencia endógena y el desarrollo general de las economías del Caribe (que puede ser exitoso) y no requiere mucho; más bien, requiere el uso de los recursos existentes en diferentes maneras, unas finanzas públicas más “sabias” y diferentes opciones de políticas estatales.

Además, se espera que el proceso de crecimiento conduzca a una ampliación de los mercados locales,<sup>18</sup> lo que a su vez requerirá o traerá consigo un mejor sistema de transporte y comunicación. Por lo tanto, una vez que se hayan desarrollado o se estén utilizando los recursos, los cambios en tecnología ampliarán la base productiva del Caribe, brindarán el suficiente estímulo para la movilización de recursos de todo tipo o inducirán a la inversión, redundarán en una adición neta al uso eficiente de los recursos y, por consiguiente, al crecimiento general de la región.

El enfoque propuesto toma en cuenta las interrelaciones entre una serie de “datos estilizados” como recursos domésticos, capital, estructura social, nivel de tecnología y habilidades, escala y transformación. Una estrategia tan pragmática puede contribuir con éxito a iniciativas a largo plazo del lado de la oferta dirigidas a crear o promover sectores y actividades productivas particulares, así como a crear economías externas y economías de escala, condiciones y oportunidades, conducentes a un crecimiento más rápido de las empresas existentes y entrantes (un “gran empuje”). Las economías de escala y el aprendizaje tendrán efectos múltiples y provocarán cambios en la estructura de las economías caribeñas. El objetivo será, por supuesto, aumentar el valor agregado de los sectores y fortalecer los vínculos intersectoriales, los que entonces serían capaces de volcar sus fuerzas expansionistas hacia otros sectores y actividades: el apoyo y desarrollo de los recursos, las empresas y las industrias locales; el máximo uso de las inversiones (principalmente en investigación y desarrollo, y en habilidades); el retiro de los cuellos de botella en el lado de la demanda que se imponen por el reducido tamaño de los mercados locales y su deficiente base manufacturera; mejoras en la gama de servicios que estarían disponibles para las personas y la industria (por ej.: transporte, información); la explotación de las economías externas; la aplicación de métodos y técnicas de producción que

realcen la productividad para elevar la eficiencia y la competitividad; la reestructuración, transformación y diversificación de la actividad económica del Caribe; la capacidad de corregir la tendencia del Caribe hacia el desequilibrio externo y la alta dependencia en la actividad económica foránea, y soportar los efectos de futuros cambios estructurales y tendencias descendientes cíclicas.

### *7. Estrategias de polo de crecimiento*

Las estrategias de polo de crecimiento en el Caribe estarían dirigidas a promover sectores e industrias impulsores específicos con dinamismo económico o un alto potencial que serían entonces capaces de llevar sus fuerzas expansionistas hacia áreas vecinas deprimidas dentro de la región (a fin de hacerle contrapeso al poder y a los intereses de las empresas multinacionales o transnacionales “occidentales”). Sin embargo, las estrategias de polo de crecimiento crearían economías externas y economías de escala mayores, abordando de esa manera temas de escala y alcance. La existencia de esas economías externas haría que los polos de crecimiento fueran más atractivos para el nuevo desarrollo industrial y crearía las condiciones y oportunidades conducentes a un crecimiento más rápido de la industria existente y futura en el Caribe.

Políticas propositivas del Estado desarrollista darán prioridad a aquellas industrias o sectores que son viables, garantizados, ventajosos y estratégicamente importantes en una perspectiva de largo plazo, pero más o menos vulnerables en el corto o mediano plazo sin una intervención estatal significativa. De hecho, la conducción propositiva del Estado toma la forma de una proyección industrial: reubicación o apoyo de los “sectores dinámicos impulsores”, cuyo rápido crecimiento tendría efectos sustanciales a largo plazo en el desarrollo endógeno y la competencia de las economías del Caribe. Esas industrias requieren fomento y deben brindárseles recursos y compromiso para que crezcan y maduren.<sup>19</sup> Por lo tanto, la acción del Estado en desarrollo no sólo tiene que seleccionar sectores y empresas para la atención y el apoyo del gobierno sino también para mejorar su entorno de desarrollo apropiado.<sup>20</sup>

## 8. *Cooperación*

Las deficiencias técnicas y los fracasos en el desarrollo y uso adecuados de nuevos productos y procesos ocurren a menudo; pero la naturaleza y las causas del fracaso no parecen claras. No es el fracaso tradicional del mercado que puede corregirse con medidas “tradicionales” (por ej.: préstamos o subsidios) o por medio de políticas reguladoras; probablemente la solución requiera cooperación entre diferentes empresas y entre empresas y el sector público.

Una importante noción, que surge principalmente de la literatura sobre la “Nueva Competencia”, es que contrario a la visión de la “competencia perfecta”, las economías (como Japón, los países recién industrializados e Italia), que pueden generar disposiciones cooperativas eficaces orientadas hacia el largo plazo, han creado industrias prósperas y sectores dinámicos.<sup>21</sup> En ese sentido, la cooperación entre empresas (y entre empresas y el Estado) en áreas que están normalmente sujetas a una fuerte competencia podría ser de gran importancia en las islas del Caribe, y podrían hacerle contrapeso a las reglas de los mercados dominados por fuerzas foráneas y dar forma a las estrategias de inversión productiva.

## 9. *Calidad de la Producción y de las operaciones*

Los bienes y servicios de calidad y una gerencia óptima tienen una importancia estratégica para las empresas y los países. De hecho, en esta era tecnológica, la producción de calidad es el sello de la mayoría de las operaciones internacionales. Por lo tanto, un énfasis en la calidad debe abarcar toda la organización de la producción en las economías del Caribe, desde los proveedores hasta los clientes, incluido: la disposición del equipo; la compra de los equipos y la maquinaria apropiada; la instalación de la maquinaria y los equipos; estrategia de montaje (necesidades de capacidad, requerimientos de inventario, etc.); ubicación y expansión de las instalaciones; desarrollo de la infraestructura; capacitación en la tecnología de los productos; capacitación en mantenimiento; proveedores de material de empaque; implementación de programas de control de calidad; decisiones y programación oportunos. Para que tanto las empresas como las economías caribeñas puedan competir con eficiencia en la economía global, los productos y servicios deben satisfacer la calidad global y las expectativas de precios. Productos inferiores

afectarán las ganancias de las empresas y deteriorarán aún más la balanza de pagos de las economías del Caribe (Heizer y Render, 1996; págs. 79-80).

#### 10. *¿Clientelismo o interés nacional?*

A menudo se plantea (por Stone, Jones, et al.) que los gobiernos del Caribe han estado utilizando el poder del Estado para promover intereses particulares para beneficio personal y electoral (intervención clientelista) y las preferencias por los intereses especiales de un grupo (parecen) tener más importancia que las preferencias de la mayoría de cada uno de los ciudadanos de estos países. De hecho, los Estados del Caribe no se han comprometido de antemano y de manera creíble con políticas particulares de “utilidad nacional” y meramente reaccionan a las demandas y acciones de actores privados, grupos de presión y partidos políticos. Asimismo, las instituciones políticas han sido socavadas en gran medida por las crecientes demandas de poderosos intereses económicos y por conflictos de distribución, mientras que la corrupción y la confabulación parecen endémicas (Ahrens, 1997; pág. 142). Esta convergencia de funciones económicas y especialmente políticas en los Estados del Caribe ha tenido efectos desastrosos en su esfera económica. En realidad, las metas estratégicas y de desarrollo no deben responder ni reducirse a las diferentes presiones políticas e intereses privados, y los gobiernos del Caribe deben intentar influir en las decisiones económicas privadas acorde con su visión de un perfil industrial y comercial apropiado para sus economías.

#### 11. *Disparidades, éxitos y fracasos*

El Caribe no es un área homogénea; las disparidades espaciales dentro de la región son significativas. Existen enormes diferencias en producción/ingreso, empleo/desempleo o en los niveles de desarrollo entre los diferentes países del Caribe, entre las regiones de cada país y entre las diversas regiones e islas del Caribe en su totalidad. Asimismo, debido a las asociaciones políticas y económicas entre los países del Caribe y los países occidentales desarrollados (así como la proximidad de las islas del Caribe a América del Norte), las desigualdades en térmi-

nos económicos generan desigualdades en el poder político entre aquellos y éstos; por consiguiente, el libre comercio y la competencia internacional favorecen a las economías “ricas” y “fuertes” (usualmente a expensas de las menos desarrolladas). Una pregunta que parece interesante y que podría resultar en un serio dilema para las políticas, es si los gobiernos del Caribe deberían buscar una integración “estrecha” o “estratégica” con la economía mundial.

## 12. *Reformas institucionales*

El análisis de las condiciones institucionales en el Caribe de hoy revela fracasos sustanciales en la región; de hecho, la región ha sufrido en gran medida de instituciones tradicionales y obstaculizantes, así como de una falta de acuerdos entre las mismas. Las estructuras de gobernabilidad en el Caribe no tienen la capacidad para prevenir la acción política arbitraria y dependen del clientelismo y el favoritismo. Asimismo, las políticas de los Estados caribeños “débiles” o “suaves” están dominadas por muchas de las actividades de los grupos de cabildeo dirigidas a obtener ingresos mientras que las intervenciones para aumentar el mercado se han dejado de lado (Ahrens, 1997; pág. 119).<sup>22</sup> Por consiguiente, es poco probable que en el Caribe se pueda garantizar una significativa intervención del Estado dada la inadecuada capacidad y competencia de las instituciones de gobierno sí como las deficiencias institucionales y los impedimentos hacia el desarrollo económico en la región. Por esta razón, la búsqueda de estrategias del Estado en desarrollo requiere un cuidadoso moldeo de las instituciones y de los mecanismos e instrumentos apropiados necesarios para la formulación e implementación de intervenciones selectivas en ciertos sectores claves (como turismo, producción de alimentos, sectores agroindustriales, etc.) de las economías del Caribe. Al establecer la red institucional apropiada, se pueden diseñar políticas y estrategias así como crear incentivos para canalizar los recursos y compromisos de los que toman las decisiones, y alentar a las empresas privadas y a las industrias a realizar gastos de inversión a largo plazo (Ahrens, 1997; pág. 118). Por lo tanto, las políticas del Estado en desarrollo deben ir acompañadas de reformas institucionales, que no sólo sienten las bases para una

implementación eficaz y la aplicación de políticas orientadas hacia el crecimiento, sino que también creen el entorno adecuado para el desarrollo endógeno.

### *13. Acuerdos políticos en el Caribe*

Una pregunta clave para los países del Caribe es si la integración económica conduce a la reducción de las desigualdades en el ingreso y a otras disparidades regionales. El impulso político para unir el área del Caribe no ha tomado suficientemente en cuenta los problemas que plantea la disparidad regional, y los esfuerzos por alentar la “convergencia” son en efecto intentos por imponer la remoción de las “distorsiones” comerciales. Para unir toda la región, se necesita que las ganancias económicas se distribuyan de manera amplia; pero en el largo plazo, los problemas de voluntad política son también muy importantes. Va a ser en verdad muy difícil diseñar acciones y políticas que a la vez reduzcan las disparidades dentro del Caribe y sean políticamente aceptables.<sup>23</sup>

## **Conclusiones**

En este artículo se ha tratado de presentar los problemas de desarrollo del Caribe sobre la base de la dependencia estructural de la región y la ineficiencia del sistema de mercado; explicar los asuntos que atañen a esos problemas; y, por último, de analizar el papel del Estado. Las disparidades regionales persisten durante largos períodos de tiempo y tienen efectos económicos, políticos y sociales nocivos. No hay ninguna razón para creer que hay una ‘mano invisible’ que promoverá un crecimiento regional equilibrado y una competencia endógena. Es evidente que el proceso de causalidad acumulativo, junto con la intensa explotación imperialista es en gran medida responsable por la creación de ganadores y perdedores, de desarrollo y subdesarrollo.

Una importante pregunta tiene que ver con la lección que se debe aprender de la experiencia de desarrollo de Asia del Este, la que posteriormente se puede generalizar y aplicarse a las economías del Caribe. La evidencia disponible indica de manera convincente que el modelo del Estado en desarrollo de Asia del Este es el producto de circunstancias históricas específicas con el corolario lógico de que pueden existir

importantes restricciones en cuanto a la posibilidad de transferirlas o reproducirlas en diferentes o alternativos contextos nacionales. De hecho, los países del Caribe se caracterizan por diferentes circunstancias históricas y culturales, diferentes características sociopolíticas. Lo que es importante aprender de la historia de éxito de Asia del Este, sin embargo, es cómo abordar los problemas de desarrollo (es decir el enfoque “estratégico”).

Recientes llamados a la globalización, a una mayor liberalización y desregulación, a Estados minimalistas y a “buena” gobernanza parecen no entender del todo lo que está sucediendo: en las circunstancias de hoy, pocas sociedades podrán hacer transiciones rápidas para salir de la pobreza sin Estados activistas que se aproximen al modelo del Estado en desarrollo (idealmente, aunque no por fuerza, al corte de la democracia “occidental”). Sin ese tipo de Estados, el costo humano del “nuevo orden liberal” podría ser inmenso. En pocas palabras, contrario a la ortodoxia actual, el desarrollo requiere una mejor acción por parte del Estado y esto tiene mejores probabilidades de lograrse a partir de políticas del Estado en desarrollo.

## NOTAS

1. Aun los científicos neoclásicos (por ejemplo, Krugman, 1987; Rodrik, 1992) ahora aceptan que el grado “óptimo” de apertura para una economía no es una integración “estrecha” con la economía global a través del libre comercio. En ese caso, ¿Cuál es el grado óptimo de apertura para una economía? La teoría ortodoxa no ha abordado con seriedad esta muy importante pregunta de la política (véase también Singh, 1998; pág. 83).
2. Para un mayor debate, véase Singh, 1998; págs. 70-1 —entre otros.
3. Los países nórdicos constituyen otro caso exitoso que puede ofrecer un apoyo sólido al papel de la acción activa del Estado en el desarrollo. Todos estos países tienen una filosofía económica con ciertas características claves en común: un énfasis en la producción de alta calidad, salarios altos, habilidades superiores, y altos niveles de confianza en el puesto de trabajo (está claro que estos factores se refuerzan mutuamente). Estos países también tienden a tener altos niveles de tributación con los que se respaldan los altos niveles de inversión en educación, infraestructura y bienestar social.

Por lo general, las economías nórdicas son exitosas y competitivas al nivel internacional a pesar de los altos costos de su mano de obra y altos impuestos. De hecho, son sede para el 10% de las compañías europeas más grandes y exitosas (por ej.: Nokia tiene su sede en Finlandia, Ericsson tiene su sede en Suecia, etc.). El éxito competitivo de estas economías se basa en un pequeño número de factores. Claro está que los altos niveles de cohesión social, los bajos niveles de criminalidad, un fuerte marco legal y políticas macroeconómicas estables son muy importantes, y proporcionan un apuntalamiento general. Uno de los factores específicos más importantes, sin embargo, es la existencia de conglomerados industriales en áreas de importancia económica. Estos conglomerados industriales tienden a estar geográficamente concentrados y ponen un fuerte énfasis en la investigación, el aprendizaje y el desarrollo así como en altos niveles de intercambio de información entre empresas.

4. Los científicos consideran que “estos cambios (junto con muchos otros) supuestamente han arrojado dudas sobre la capacidad de los gobiernos

- nacionales de desarrollar políticas económicas independientes y eficaces, especialmente en el área de las políticas fiscales y monetarias macroeconómicas” (para argumentos adicionales véase Arestis y Sawyer, 1998; págs. 1-3).
5. Para una discusión adicional de las características sociopolíticas y económicas, y de los problemas de las economías del Caribe, véase, entre otros a Demas, 1965, 1976 y 1997; Best, 1968 y 1971; Beckford, 1971 y 1975; Girvan, 1971, 1973, 1993 y 2000; Thomas, 1988; Lalta y Freckleton, 1993; Higgins, 1994.
  6. En términos del crecimiento anual real, la producción primaria en Guyana y Jamaica parece haber tenido uno de los mejores rendimientos entre los países del Caribe en los años 90. Véase también IICA (1998), *Performance and Prospects for Caribbean Agriculture*, Junio.
  7. Aun con algunas fluctuaciones, la industria turística ha sido el único sector de importancia que creció de manera constante durante los años 80 y 90 en el Caribe.
  8. Véase IICA (1998), *Performance and Prospects for Caribbean Agriculture*, Junio.
  9. Por consiguiente, las objeciones neoliberales a un déficit presupuestario no son válidas aquí.
  10. Tanto el análisis como las sugerencias de desarrollo se basan en las opiniones de Kalecki (1971) y Kaldor (1978).
  11. Para una mayor discusión véase Higgins, 1994; págs. 1-8.
  12. Ibid.
  13. También se requieren y se necesitan políticas monetarias y de tasa de cambio apropiadas para facilitar las inversiones productivas.
  14. Cuando discuten sistemas financieros capitalistas, los post keynesianos han planteado durante mucho tiempo que los precios de los bienes en mercados de capital arraigados están fuertemente influenciados, si no totalmente dominados, por las actividades de los especuladores, cuya única preocupación es ser más astutos que el mercado y no evaluar el potencial productivo de una empresa. Por lo tanto, lejos de realzar el flujo de información útil entre los dueños y los gerentes, un mercado

financiero arraigado y libre tiene mayores probabilidades de promover intensos episodios crónicos y de corto plazo de excesos financieros especulativos — o lo que se llama en terminología contemporánea constantes “problemas de coordinación” (Pollin, 1998; pág. 169).

Desde esta perspectiva, y medido desde varias ópticas, los sistemas financieros “con base en la banca” parecen haber superado a los sistemas de capital de los mercados financieros arraigados y liberalizados “con base en el mercado”, debido a que los primeros resuelven con mayor éxito que los segundos los problemas de información asimétrica, la falta de coordinación, la incertidumbre, así como los conflictos de clase y otras incompatibilidades entre incentivos. Por consiguiente, los sistemas basados en el banco lograron un desempeño superior en tres áreas vitales: promoviendo la estabilidad financiera; promoviendo horizontes de más largo plazo; y brindando un marco para la exitosa implementación de las políticas de gobierno (Ibid).

Al respecto, la noción de estructuras financieras con base en el banco es totalmente compatible con el “enfoque estratégico”.

15. Además, Cowling (1990, pág. 15) plantea una tercera razón para requerir un sistema de planificación nacional coherente: centripetismo.
16. Lo que se propone aquí, sin embargo, es mucho más profundo: Las naciones del Caribe deben tratar de desarrollar las actividades basadas en las habilidades en todos los principales sectores a fin de reestructurar y transformar sus economías.
17. Las mercancías deben tener un alto valor con relación al peso a fin de superar el problema de los altos costos del transporte asociado con la producción insular. Asimismo, la “agricultura orgánica” tiene una base científica rigurosa y debe considerarse seriamente.
18. Además, las escalas turísticas amplían los mercados locales.
19. El argumento de la “industria incipiente” para justificar la intervención es muy importante y relevante aquí, puesto que una exposición total a la competencia probablemente precipite una reducción dramática en el tamaño de esas industrias.
20. Una vez más, es preciso poner especial énfasis en los sectores agroindustriales vibrantes como la producción y el procesamiento de alimentos (que son de vital importancia para la expansión y di-

- versificación de la producción local), el turismo (que es claramente capaz de una considerable expansión), etc., así como en aquellas actividades productivas particulares en la minería (como el petróleo en Trinidad y la bauxita en Jamaica).
21. Según el análisis del equilibrio general, las relaciones de largo plazo parecen rigideces y desviaciones de la disciplina del sistema de libre mercado.
  22. En el sentido de Myrdal (1968): lo que caracteriza un Estado “débil” o “blando” no es la magnitud de la intervención sino su calidad.
  23. Está, por supuesto, el asunto del financiamiento del gasto de inversión ya mencionado. Se podrían considerar una serie de sugerencias: (i) cambios en la estructura de tributación; (ii) una redistribución apropiada de los fondos disponibles (existentes) del consumo público a la inversión pública; (iii) niveles mayores de ahorro generados por niveles de ingreso superiores; (iv) el uso de bonos del gobierno; (v) fondos de pensión disponibles; (vi) detener la evasión fiscal y la economía negra; y (vii) un mayor grado de uso de la capacidad.

## REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Ahrens J. (1997), “Prospects of Institutional and Policy Reform in India: Toward a Model of the Developmental State?”, *Asian Development Review*, Vol. 15, No 1, págs. 111-46.
- Arestis P. and Sawyer M.C. (eds.), *The Elgar Companion to Radical Political Economy*, Aldershot, Edward Elgar, 1994.
- , 1998. *The Political Economy of Economic Policies*, Great Britain, Macmillan, 1998.
- Beckford G. (1971), *Persistent Poverty*, Oxford, Oxford University Press.
- , 1975. *Caribbean Economy*, ISER, UWI Jamaica.
- Best M.H. (1990), *The New Competition*, Cambridge, Polity Press.

- Caves R. and Uekusa M. (1976), *Industrial Organisation in Japan*, Washington DC, The Brookings Institution.
- Chakravarty S. and Singh A. (1988), *The Desirable Forms of Economic Openness in the South*, Helsinki, WIDER.
- Chang, H.-J. (1994), *The Political Economy of Industrial Policy*, New York, St. Martin's Press.
- Cowling K. (1990), "The Strategic Approach to Economic and Industrial Policy", in Cowling K. and Sugden R. (eds.), *A New Economic Policy for Britain: Essays on the Development of Industry*, págs. 6-34.
- , 1990. *A New Economic Policy for Britain: Essays on the Development of Industry*, Manchester, Manchester University Press, 1990.
- Demas W. (1965), *The Economics of Development in Small Countries*, Montreal, McGill University Press.
- , 1976. *Caribbean Integration and Development*, ISER, UWI Jamaica.
- Girvan N. and Jefferson O. (eds.), *Readings in the Political Economy of the Caribbean*, Jamaica, New World Group, 1971.
- Heizer J. and Render B. (1996), *Production & Operations Management*, 4<sup>th</sup> ed., New Jersey, Prentice Hall.
- Higgins K.J. (1994), *The Bahamian Economy: An analysis*, Nassau, The Counsellors.
- Higgins B. and Savoie D.J. (eds.), *Regional Economic Development*, London, Unwin Hyman, 1988.
- Hodgson G. (1988), *Economics and Institutions: A Manifesto for a Modern Institutional Economics*, Oxford, Polity Press.
- IICA (1998), *Performance and Prospects for Caribbean Agriculture*, Port of Spain, Trinidad & Tobago, June 1998.
- Kaldor N. (1978), *Further Essays on Economic Theory*, London, Duckworth.
- Karagiannis N. (1996), *Fiscal Policy and Development: With Special Reference to the EC Countries*, Ph.D dissertation, Leeds University.

- , 2000. “The development of the Bahamian economy at the crossroads”, forthcoming, *Journal of Social and Economic Studies*, Vol. 49:4.
- Krugman P. (ed.) (1986), *Strategic Trade Policy and the New International Economics*, Cambridge (Mass), MIT Press.
- , 1987. “Is free trade *passee*”, *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 1:2, págs. 131-44.
- , 1991. *Geography and Trade*, Cambridge (Mass), MIT Press.
- Lalta S. and Freckleton M. (eds.), *Caribbean Economic Development: The First Generation*, Kingston, Ian Randle Publishers, 1993.
- Lopez J. (1998), “Growth resumption and long-run growth in Latin American economies: A modest proposal”, *International Papers in Political Economy*, Vol. 5, No1.
- Myrdal G. (1957), *Economic Theory and Underdeveloped Regions*, London, Duckworth.
- , 1960. *Beyond the Welfare State*, London, Duckworth.
- , 1968. *Asian Drama*, New York, Random House.
- Nino K. (1973), “On efficiency and equity problems in industrial policy – with special relation to the Japanese experience”, *Kobe University Economic Review*, 19.
- Perroux F., “The Pole of Development’s New Place in a General Theory of Economic Activity”, in Higgins B. and Savoie D.J. (eds.) *Regional Economic Development*, 1988, págs. 48-76.
- Pollin R. (1998), “Financial Structures and Egalitarian Economic Policy”, in Arestis P. and Sawyer M.C. (eds.), *The Political Economy of Economic Policies*, págs. 162-201.
- Romer P.M., “Increasing Returns and Long-run Growth”, *Journal of Political Economy*, October 1986, 94:5, págs. 1002-37.
- , 1990. “Endogenous Technological Change”, *Journal of Political Economy*, 98, págs. 71-102.
- , 1994. “The Origins of Endogenous Growth”, *The Journal of Economic Perspectives*, Winter, Vol. 8:1, págs. 3-22.

- Sawyer M.C. (1989), *The Challenge of Radical Political Economy*, Hemel Hempstead, Harvester Wheatsheaf.
- , 1992. “Reflections on the Nature and the Role of Industrial Policy”, *Metroeconomica*, Vol. 43, págs. 51-73.
- Seccareccia M. (1994), “Socialization of Investment”, in Arestis P. and Sawyer M.C. (eds.): *The Elgar Companion to Radical Political Economy*, págs. 375-9.
- Singh A. (1998), “Competitive Markets and Economic Development: A Commentary on World Bank Analyses”, in Arestis P. and Sawyer M.C. (eds.), *The Political Economy of Economic Policies*, págs. 60-105.
- Solow R. (1991), “Growth Theory”, in Greenaway D., Bleaney M. and Stewart I. (eds.): *Companion to Contemporary Economic Thought*, London, Routledge.
- , 1994. “Perspectives on Growth Theory”, *The Journal of Economic Perspectives*, Winter, Vol. 8:1, págs. 45-54.
- Thomas C.Y. (1988), *The Poor and the Powerless: Economic Policy and Change in the Caribbean*, UK, Latin American Bureau.



## Primer Foro de Diplomacia Ciudadana

Los días 22 y 23 de febrero de 2002 se realizó en la Ciudad de México el Foro sobre Diplomacia Ciudadana con la participación de 46 representantes de redes y organizaciones de América Latina y el Caribe con trayectoria de incidencia en diversas cumbres internacionales y en negociación con organismos multilaterales. Estas redes y organizaciones dan seguimiento a una amplia gama de temas (desarrollo, paz, democracia, género, discriminación racial, etc.) compartiendo el siguiente criterio: las causas de estas problemáticas son interdependientes y se entrelazan con una perspectiva integral de derechos humanos.

El primer día de trabajo varias de estas redes presentaron su experiencia y aprendizajes sobre la base de cuatro ejes temáticos: la incidencia en conferencias de la ONU y otros foros en los últimos diez años; las relaciones entre ONGs y movimientos sociales en el contexto de esos procesos de incidencia; la cooperación entre organizaciones del Norte y del Sur; y la posible actuación de las organizaciones de la sociedad civil regional en la solución pacífica de conflictos.

A continuación, los presentes reflexionaron acerca de las posibilidades del Foro como “espacio de reflexión y articulación de recursos y voluntades, convirtiéndolo en una herramienta permanente para mejo-

rar nuestra acción ciudadana en los foros multilaterales y otras instancias internacionales”. Se identificaron con este fin algunas áreas de posibles acciones comunes y se definió un mecanismo de seguimiento y concertación.

El siguiente, es el resumen del debate y decisiones en torno a los desafíos y proyecciones futuras del Foro de Diplomacia Ciudadana.

### **Desafíos que se presentan a la Diplomacia Ciudadana**

Entendemos por Diplomacia Ciudadana al conjunto de esfuerzos, tanto de cabildeo y negociación como de denuncia y movilización, dirigidos a incidir en ciertas instancias de gobierno y en los organismos multilaterales. Creemos que la creciente participación ciudadana en acciones diplomáticas que antes se reservaban casi exclusivamente a los Estados es parte del esfuerzo por democratizar las relaciones internacionales y los foros multilaterales.

Entre las acciones que suele desarrollar la Diplomacia Ciudadana, podemos identificar:

- Elaboración de los reportes “sombra” o alternativos y seguimiento de recomendaciones para la implementación de compromisos.
- Elaboración de monitoreos nacionales e internacionales.
- Campañas: la recolección de firmas, adhesiones, en torno a una causa.
- Presencia de cabildeo activo en las conferencias o reuniones internacionales para enriquecer los contenidos de los textos.
- Preparación de documentos y propuestas que involucren al mayor número posible de personas y organizaciones.
- Presión política en cada país y ante instancias multilaterales en torno a demandas específicas.

El uso del litigio internacional en los organismos multilaterales, utilizando los espacios de protección y garantías en materia de derechos humanos que se han ido generando.

El desarrollo de la Diplomacia Ciudadana exige:

- La elaboración de un pensamiento propio, latinoamericano, sobre su temática.
- La adopción —como base y perspectiva común para su ejercicio— de una visión integral del conjunto de derechos humanos.
- La ubicación de su actividad en la especificidad de los espacios de lucha democrática ciudadana y el *deslindar* su actuación de aquella otra que realizan actores armados.
- El desarrollo de una permanente y eficaz acción pública.
- La reafirmación de nuestros valores, sabiendo a cada instante por qué y cómo estamos haciendo las cosas. Nosotros privilegiamos los objetivos políticos, pero con valores éticos. Esta dimensión ética es fundamental en la construcción de alternativas.
- Trabajar por asegurarnos el prestigio institucional como interlocutores que hemos venido construyendo, lo que implica seriedad y consistencia técnica y política.
- Intensificar y extender nuestra capacitación en el manejo de las herramientas de la Diplomacia Ciudadana, comenzando por el conocimiento de los instrumentos y mecanismos internacionales
- Vincularnos activamente con las organizaciones de base, explicarles e informarles, de manera transparente, las gestiones que se realizan en el ejercicio de la Diplomacia Ciudadana y promover mecanismos para que las demandas y propuestas de las organizaciones de base sean asumidas en la Diplomacia Ciudadana.
- Trabajar en la elaboración de una estrategia de incidencia en los medios de comunicación dirigida a dar a conocer el contenido e iniciativas de la Diplomacia Ciudadana.
- Avanzar hacia metodologías consensuadas de monitoreo y evaluación que vayan más allá de los informes nacionales —sin excluir a éstos— y reforzar los equipos sólidos de investigación ya existentes.
- Comprometernos en la búsqueda de relaciones de trabajo más eficaces entre organizaciones del Norte y del Sur basadas en la construcción de agendas políticas comunes y en la cooperación sobre esa base. Para ello es necesario contar con agendas políticas propias por parte de las redes del Norte y del Sur.

- La superación de la falsa dicotomía entre la protesta social y la denuncia, por un lado, y la negociación y el diálogo por otro. Si bien se hace necesario identificar con claridad contra qué se está luchando, resulta igualmente imprescindible clarificar, al mismo tiempo, a favor de qué estamos y cuáles son nuestras propuestas. Tenemos la necesidad en ese sentido de *articular la protesta con la propuesta*.
- Desarrollar el análisis permanente de las tendencias y las coyunturas, internacionales y nacionales, así como la identificación y conocimiento de los centros de poder internacional. Entre los objetivos que persigue la Diplomacia Ciudadana identificamos los siguientes:

#### Hacia los Estados y los Organismos multilaterales:

- Democratizar los espacios públicos históricamente cerrados a la participación efectiva de la sociedad civil, en este caso los de los organismos multilaterales. Para ello una acción básica es hacer demandar que se hagan públicos los acuerdos, tratados, convenios que firman los gobiernos y afectan a los ciudadanos y habitantes de nuestros países.
- Fortalecer las instituciones democráticas como espacios necesarios para resolver pacíficamente las dificultades que vivimos.
- Exigir a los Estados una política seria en materia de derechos humanos, lo que implica que las leyes nacionales estén actualizadas y sean compatibles con los compromisos internacionales adquiridos por ellos y la legislación internacional en general. Para esto hay que asegurar el compromiso real con la protección de los estándares de derechos humanos universalmente aceptados a la vez que se libera a los mecanismos de supervisión de todo rejuogo político entre gobiernos. Hay también que garantizar la exigibilidad de todos los derechos y hay que democratizar aún más los organismos internacionales—incluyendo al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas— y darle mayor participación a la sociedad civil.
- Asegurar la incorporación de nuestras demandas internacionales —y aquellas ya logradas en ese ámbito— en las legislaciones nacionales y viceversa, garantizando así la coherencia entre el derecho internacional y el derecho nacional.

- Mantener el actual debate y análisis sobre los discursos y orientaciones para el desarrollo que surgen de los organismos multilaterales.
- Validar la universalidad del derecho internacional humanitario.

Hacia la construcción de ciudadanía:

- Fortalecer la articulación de los actores sociales locales, nacionales e internacionales.
- Hacer nacional e internacionalmente visibles las demandas sociales y articular la dinámica de las diversas redes temáticas en su promoción.
- Promover un mayor acceso y participación efectiva de la sociedad civil en los procesos de negociación y decisión de los organismos y mecanismos multilaterales.
- Establecer alianzas multisectoriales para tener mayor eficacia. Estas alianzas deben ser de carácter político-ciudadano, no político-partidista.
- Crear un frente común con nuestras contrapartes en el Norte para enfrentar las lógicas de instrumentalización de los actores sociales que en ocasiones se desarrollan amparadas por ciertas políticas neoliberales que emanan de organismos financieros internacionales.
- Comprender que para poder enfrentar aquellas políticas nocivas que emanan del modelo neoliberal tenemos que plantearnos alianzas multisectoriales internacionales de la sociedad civil a fin de poder alcanzar la necesaria eficacia en nuestras gestiones.

La Diplomacia Ciudadana se orienta, por lo tanto, hacia:

- La búsqueda de una sociedad democrática e incluyente.
- La reafirmación de una ética pública global como base de cualquier paradigma de desarrollo sustentable.
- La construcción permanente de *ciudadanía* como requisito constante de cualquier desarrollo en materia de la Diplomacia Ciudadana regional.

## Proyecciones futuras de la Diplomacia Ciudadana: decisiones del Foro

Al preguntarnos qué podíamos esperar de este Foro, enfatizamos cuatro ideas:

- Encontrar la manera de darle continuidad a este espacio de reflexión y articulación.
- Desarrollar un sistema de servicios de información, comunicación y capacitación eficaz.
- Encontrar nuevas y más eficaces formas para actuar conjuntamente en temas transversales prioritarios y en situaciones de gravedad y emergencia.
- Desarrollar nuestro propio pensamiento crítico sobre las interdependencias entre procesos de democracia, desarrollo, derechos humanos y paz.

Identificamos también cuatro temas en los que, como producto de la discusión del primer día, pudimos ordenar las acciones conjuntas. Estos fueron:

- La necesidad de buscar nuevas vías para avanzar en la exigibilidad integral de los derechos cívicos, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales.
- La necesidad de avanzar en la consolidación de una relación cooperativa y constructiva entre las ONGs y los movimientos sociales como sustento de la Diplomacia Ciudadana.
- La necesidad de desarrollar nuestro propio pensamiento y propuestas en torno a temas sensibles y urgentes como son los de la paz, la seguridad y la lucha contra el terrorismo.
- La necesidad de dar respuesta adecuada al tema del fortalecimiento de nuestras capacidades institucionales en general, y en materia de Diplomacia Ciudadana en particular.

El Foro de Diplomacia Ciudadana decidió emprender las siguientes acciones comunes.

1. Se completará por los participantes, el calendario de espacios y eventos internacionales en los que se tiene previsto incidir, de acuerdo al borrador inicial que ya se elaboró a ese fin.

2. Se presentaron, a lo largo de las discusiones, un conjunto de sugerencias en torno a posibles iniciativas comunes que pudieran ser convenidas para la cooperación entre diferentes miembros del Foro de Diplomacia Ciudadana a partir de los recursos de los que cada cual ya dispone y de los procesos en marcha.

### **Con relación a la necesaria articulación entre movimientos sociales y ONGs.**

Consideraciones:

- Es fundamental asegurar que en esta alianza los movimientos sociales sean actores autónomos, libres de mediaciones instrumentadas.
- La Diplomacia Ciudadana debe ser un instrumento en manos de los movimientos sociales y de las ONGs para alcanzar una sociedad más incluyente.
- Debe promoverse la diversidad de la representación.
- Es necesaria una línea de capacitación de los movimientos sociales sobre estos temas.
- Se hace necesaria una estrategia de comunicación permanente y en ambas direcciones entre las bases y los que los ejercen la Diplomacia Ciudadana.

Iniciativas:

- *Información*: difundir lo que hacemos en este tema y reconocer las mejores experiencias de articulación.
- *Desarrollo de pensamiento propio*: recuperar los conceptos de desarrollo, democracia y paz de los pueblos indígenas del continente y reivindicar esto como una propuesta nacional.
- *Comunicación*: establecer apoyos para campañas, necesidades de apoyo y capacitación.

## En torno a los temas de paz, seguridad y democracia

### Consideraciones:

- La plena vigencia de los Derechos Humanos y los Estados de Derecho son condición fundamental para la paz, para el desarrollo y la democracia. Se hace necesario y urgente reafirmar la relación entre Derechos Humanos, Paz, Democracia y Desarrollo, desde una óptica latinoamericana.
- En este marco debemos entender que la “seguridad” radica en el fortalecimiento del estado social y democrático de derecho. Ello es condición fundamental para la seguridad de las personas como también lo es el contar con un sistema judicial que garantice sus derechos.
- La ayuda militar es rechazable particularmente cuando ella se oferta en condiciones en que no está garantizado el pleno respecto a los Derechos Humanos.

### Posibles iniciativas de cooperación:

- Debe abrirse un espacio de reflexión sobre estos temas para construir un marco conceptual que nos permita vincular el conjunto de acciones en los campos específicos de seguridad, paz, desarrollo, democracia y derechos humanos.
- Debe construirse una capacidad de respuesta rápida ante situaciones de emergencia en las que la relación entre Derechos Humanos y Paz está seriamente resquebrajada, poniendo especial énfasis en el seguimiento a la situación de Colombia. Participantes del Foro de Diplomacia Ciudadana decidieron pronunciarse sobre el rompimiento de las negociaciones. Se subraya la necesidad de extender pleno apoyo a los mecanismos ya existentes de la comunidad internacional para promover situaciones de paz en Colombia así como subrayar igualmente la importancia y positivo papel de la representación de la Oficina de la Alta Comisionada en Colombia. Debiera emprenderse una campaña de información en América Latina bajo el principio de que el conflicto en Colombia nos afecta a todos los países.

- Es preciso dar a conocer las acciones que las diversas redes ya están haciendo en torno a Colombia y socializar la información sobre estas acciones entre nosotros mismos.
- Estudiar posible iniciativas a favor de las causas de pueblos indígenas y afro-descendientes y para el empoderamiento de sus organizaciones como sujetos de desarrollo.
- Visibilizar la relación existente entre las afectaciones a los derechos humanos, la paz, el desarrollo y la democracia por parte de las políticas que emanan del modelo neoliberal de integración económica. Por ello se hace necesario pensar alternativamente los procesos de integración latinoamericana.
- Organizar un encuentro en Washington DC entre un grupo de redes de América Latina y USA y Canadá para debatir temas priorizados de Diplomacia Ciudadana.

El Foro de Diplomacia Ciudadana decidió un conjunto de medidas en el área del fortalecimiento de nuestras capacidades institucionales colectivas en el ejercicio de la Diplomacia Ciudadana:

- Crear un grupo técnico que extienda servicios permanentes a los miembros del Foro de Diplomacia Ciudadana en las áreas de: a) información, b) comunicación y educación popular (para ayudar a la articulación entre los diversos actores y los que realizan la Diplomacia Ciudadana), c) capacitación, d) monitoreo sobre mecanismos y reglamentos que regulan el acceso de las organizaciones de la sociedad civil a los foros multilaterales cabildeando por su mejoramiento.
- Información: HRI ya construyó un website para el Foro de Diplomacia Ciudadana (<http://www.hri.ca/partners/fdc/index.htm>) que, por el momento, estará situado dentro de su portal general ([www.hri.ca](http://www.hri.ca)). Ya existe una base de datos con el directorio de participantes del foro y enlaces. Ya existe una lista de documentos claves mínima. Hay una biblioteca y hemeroteca. Hay un área de capacitación que contiene manuales para estudio autodidacta. Hay una serie de informaciones de carácter general útiles al trabajo en Diplomacia Ciudadana. También cuenta con una sección de mejores prácticas. Por ello la decisión es que HRI mantenga y amplíe ese website con nuevas informaciones para lo que se recaba la cooperación de todos.

- Monitoreo: las oficinas del AFSC y el Law Group en New York, Washington y Ginebra coordinaran con HRI el monitoreo y cabildeo en torno a mecanismos y reglamentos que regulan el acceso y participación de las organizaciones de la sociedad civil en los foros multilaterales.
- Comunicación y articulación: REPEM desarrollará un trabajo de educación popular para comunicar lo que hacemos en materia de Diplomacia Ciudadana y articular nuestra gestión de mejor manera a las organizaciones de base.
- Capacitación: El IIDH realizará un proyecto de capacitación sobre inclusión social y un curso sobre incidencia en Diplomacia Ciudadana con la participación de 20 organizaciones. Una línea de su trabajo es buscar apoyo para garantizar la participación de organizaciones en ciertos foros o conferencias. Para 2003 ya está previsto un curso sobre incidencia y Diplomacia Ciudadana para organizaciones de mujeres, indígenas y de afro- descendientes. En 2002 se les oferta a los miembros del Foro de Diplomacia Ciudadana que soliciten su participación en el curso sobre sociedad civil (21 al 26 de octubre) y en el encuentro de relatores temáticos de Derechos Humanos de la CDH en los siguientes tópicos: migrantes, niñez, mujeres, indígenas, libertad de expresión con organizaciones de sociedad civil. Ya tenemos también un sitio Web.
- Para hacer uso de estos servicios necesitamos que todas las redes envíen la información. Es por ello necesario ubicar enlaces de cada red para facilitar el flujo de información.
- Además de las informaciones contenidas en el website del Foro de Diplomacia Ciudadana (<http://www.hri.ca/partners/fdc/index.htm>) el portal de HRI ([www.hri.ca](http://www.hri.ca)) también tiene otras bases de datos útiles para el trabajo en derechos humanos y Diplomacia Ciudadana. HRI les oferta acceder a ellas de manera gratuita usando el login *diplomacia* y el password *ciudadana*.

## Mecanismos de seguimiento

Para desarrollar una más eficaz Diplomacia Ciudadana se han identificado necesidades que se pueden ubicar en los siguientes campos: información, comunicación, capacitación y articulación.

Se propone y acuerda la siguiente lógica de coordinación para el seguimiento.

- a. *Una instancia general de animación (CEAAL) se encargará de:*
  - Asegurar el permanente entrelazamiento entre nosotros.
  - Diseñar una estrategia para enlazar este foro con otras instancias y procesos a través de las propias redes y miembros del Foro de Diplomacia Ciudadana. En ese sentido se solicitó, por ejemplo, a ALOP que facilite el enlace de seguimiento del Foro de Diplomacia Ciudadana al Foro Internacional de Montreal y la Cumbre de la UE /América Latina. A HRI que haga otro tanto con la Cumbre Mundial de la ONU sobre Sociedad de Información, a CEJIL sobre la CIDH y así sucesivamente.
  - Comunicar nuestras iniciativas a organismos multilaterales.
- b. *Un grupo proveerá servicios técnicos de:*
  - Información y Monitoreo (HRI, AFSC y Law Group)
  - Capacitación (IIDH)
  - Comunicación (REPEM)
- c. Animadores y enlaces designados por aquellos interesados en desarrollar algunas de estas iniciativas, tanto para impulsarlas como para mantener informados a todos a través de la instancia de animación general y del grupo de servicios técnicos.
- d. Se acuerda reunir al Foro de Diplomacia Ciudadana con una periodicidad anual decidiéndose que su próxima asamblea tenga lugar, en principio, en Ciudad México en 2003.

## Otros acuerdos

- a. El Foro es un espacio abierto pero debe crecer sin apresuramientos. En este sentido, se acuerda que antes de invitar a otras redes se consultará con el colectivo.
- b. En el próximo encuentro debería incluirse una lectura de la situación de América Latina desde la perspectiva de la Diplomacia Ciudadana.
- c. Para el próximo foro hay que evitar la presentación de ponencias —que pueden ser circuladas y estudiadas previamente, como ya se hizo en esta ocasión— a fin de desarrollar un ambiente más analítico orientado a resultados.
- d. La red de afro-descendientes presentó, finalmente, una moción que fue secundada por los participantes, solicitando que en el documento final constara el agradecimiento a HRI por la iniciativa de concebir e impulsar el proceso del Foro de Diplomacia Ciudadana y a CEAAL por la excelente organización del evento. En ese sentido hizo notar que a las organizaciones de afro-descendientes generalmente se les excluye de este tipo de ejercicios pretendiendo otros su representación, mientras que, en el caso del Foro de Diplomacia Ciudadana, fueron llamados desde un inicio a integrarse al proceso mismo de su fundación.

México D.F., 25 de febrero de 2002



# Seguridad y Democracia

Rut Diamint. *Democracia y Seguridad en América Latina*. Universidad Torcuato Di Tella, Editorial Nuevohacer GEL, Buenos Aires 2001

Cinco décadas atrás, Arnold Wolfers observó que el concepto de “seguridad nacional”, al igual que otros conceptos ampliamente usados en Relaciones Internacionales como “interés nacional” o “equilibrio de poder”, podría significar diferentes cosas para diferentes personas o, aún más, podría ser un término imposible de una definición exacta. Más recientemente, Barry Buzan sostiene que la seguridad es esencialmente un concepto discutido y que no hay acuerdo entre los académicos acerca de su significado. Dos cosas, sin embargo, son ciertas en el proceso de cambio que ha sufrido dicho término. En primer lugar su “ampliación” conceptual en dos sentidos: a) con respecto a los temas que se incorporan en toda agenda de seguridad

y b) con respecto al sujeto (o al objeto de referencia) de la seguridad. En segundo lugar, su ‘vinculación’ ya no sólo con cuestiones materiales (capacidades económicas y militares) sino también con variables menos tangibles como la identidad, la legitimidad y la construcción social de discursos de seguridad; discursos que posibilitan que elementos diversos de la realidad política puedan ser incorporados como temas que hacen a la seguridad de los estados. El libro de Rut Diamint precisamente incorpora estas mutaciones en un trabajo que viene a llenar un vacío en la literatura de estudios de seguridad, en especial luego de los atentados del 11 de septiembre. Siguiendo este camino, la autora intenta desprenderse de ciertos mapas

mentales inscriptos en el pensamiento realista y que fueran utilizados durante la guerra fría por la mayor parte de los actores latinoamericanos involucrados en cuestiones de defensa y seguridad. En otras palabras, la autora propone ir más allá de la visión estado-céntrica de seguridad para así poder abordar temas como la seguridad ambiental, seguridad humana y seguridad económica de una manera crítica. Esto es, aunque aceptemos que la seguridad abarca nuevas áreas y problemas, los países de América Latina deben poner mucha atención en el manejo de temas de seguridad. ‘Seguritización’ no es sinónimo de ‘militarización’ dirá Diamint. La expansión conceptual y operativa de la seguridad no puede ser un medio para el retorno militar sino la oportunidad para la inclusión de civiles en la generación de políticas públicas de seguridad.

A lo largo de todo el libro, Diamint, plantea un triángulo conceptual entre seguridad, democracia y cooperación internacional (regional o global), en donde la mejora de un ámbito implica la mejora de los otros dos. Un ejemplo claro es el efecto democratizador que tienen las misiones de mantenimiento de la paz en tanto experiencia de pueblos y culturas distintas. En este triángulo, sin embargo, la democracia viene a ser para Diamint un elemento constitutivo de la seguridad doméstica y regional. La democracia es el espacio donde la tolerancia, los derechos humanos y la diversidad de opiniones se

explicitan en la esfera pública. Así, ya no se trata de pensar la inserción de los militares en la sociedad en contextos domésticos de transición a la democracia y contextos regionales marcados por fricciones estratégicas. Se trata, por el contrario, de pensar la inserción de la sociedad civil y política en los asuntos de seguridad y defensa en contextos domésticos de democracias un poco más estables y contextos regionales de mayor cooperación. Así, la seguridad interna se vería garantizada por los controles democráticos y la seguridad externa se vería garantizada por la cooperación regional e internacional. En palabras de Diamint, la tesis central del libro es que “el compromiso y la inclusión de civiles tanto en el ámbito gubernamental como de la sociedad civil en la formulación, planificación, implementación y evaluación de las políticas de defensa es el medio más idóneo para que las fuerzas armadas no desafien la construcción y estabilidad de las democracias”. De este modo, Diamint insiste en la necesidad de convertir a la defensa en una verdadera política pública en América Latina y no en un nicho exclusivo de militares carente de *accountability* y transparencia, al tiempo que reconoce que “el mayor problema para organizar una defensa como política de Estado es la ausencia de un proyecto de inversión estatal en la formación de funcionarios públicos”. Según Diamint, las respuestas gubernamentales a la “cuestión militar” han sido el diálogo, la educación democrática de los militares o la vía

jurídica. Tres vías que tuvieron relativo éxito para reacomodar el juego cívico-militar pero escaso éxito para echar las bases de una nueva forma institucional de abordar la seguridad y la defensa en tiempos de globalización. Este escaso éxito se vio reflejado, principalmente, en dos actividades que los militares han desarrollado para intervenir en el Estado. La primera es lo que Diamint denomina la “empresarización” de las fuerzas armadas, y la segunda es la militarización de un número variado de cuestiones sociales. La primera estrategia, bien clara en casos como Honduras o El Salvador ha servido para que los militares se introduzcan en el mundo de las finanzas y el comercio como forma de autofinanciación. La versión ilegal de esta “empresarización” es el caso de Argentina con respecto a la venta de armas a Ecuador y Croacia. En cuanto a la militarización, la autora asume que un erróneo tratamiento de lo que significa la seguridad humana puede desembocar en una mayor intervención de fuerzas armadas. Tal es el caso del narcotráfico, donde, según Diamint, “deben prevalecer otros recursos estatales y en donde deben utilizarse procedimientos normativos transparentes”. “La expansión de roles militares sin una doctrina de defensa de contenido democrático”, afirma, “desaprovecha los logros de la costosa transición política”.

Diamint intenta establecer un cuadro general para la relación seguridad-democracia en América Latina, tarea que

realiza no sin dificultades. La realidad de Honduras es muy distinta a la de Argentina, y la de Chile muy distinta a la de El Salvador. Así, resulta difícil poder establecer tendencias generales para toda la región. En algunos países, el complejo militar-industrial compite con el mismo Estado. En otros países, directamente no hay complejo alguno. En algunos países, los militares ejercen cargos públicos o tienen un rol, oficial o no, de enorme peso político. En otros países, los militares tienen poca presencia en el gobierno y en algunos, ni siquiera desean tenerla. Más allá, Diamint intenta establecer un corte. A riesgo de evitar generalizaciones, la autora sostiene que tenemos una América Latina de dos velocidades. Aunque ninguna de las dos indica que la cuestión militar está resuelta, hay un conjunto de naciones como Brasil, Chile, México, Argentina (crisis de por medio) y Uruguay, que han hecho reformas económicas y políticas que coadyuvaron al gradual retiro de los militares de la arena política. Una segunda velocidad estaría definida por aquellos países que poseen profundas cuestiones sociales y económicas sin resolver y donde los militares tienen aún una fuerte presencia en la competencia política. Este sería el caso de Paraguay, Guatemala, Honduras y Nicaragua.

Para no quedarse en el plano del diagnóstico, un aspecto que le da mayor interés al libro es la presentación por parte de la autora de medidas concretas para trabajar en la construcción de un nuevo

paradigma de seguridad. El mismo involucraría a ciudadanos interesados y comprometidos con las políticas de defensa y seguridad e incluiría a organizaciones no gubernamentales, académicas y estatales dedicadas a consolidar lo que Karl

Deutsch llamó “comunidades de seguridad”. Se trata, en última instancia, y en palabras de Deutsch, de “aprender juntos a eliminar la guerra como institución social”. Y aprender juntos es lo



Mar-Abr 2002

178

Director: Dietmar Dirmoser  
Jefe de Redacción: S. Chejfec

TRANSNACIONALISMO  
MIGRACIÓN E IDENTIDADES

COYUNTURA: Manuel Ortega Hegg Nicaragua 2001. Un gobierno sin partido. Rosario Espinal República Dominicana. El retorno del PRD al poder.

APORTES: William Fernando Torres Jungla globalizada, selva para la resistencia. La tensión entre lo global y lo local en una periferia en guerra. Alfredo Guerra-Borges Globalización. Ordenar el debate y asignarle un imperativo ético. TEMA CENTRAL: Jorge Duany Nación, migración, identidad. Sobre el transnacionalismo a propósito de Puerto Rico. Gustavo Lins Ribeiro Diversidad étnica en el planeta Banco. Cosmopolitismo y transnacionalismo en el Banco Mundial. Alberto Zalles Cueto El enjambamiento cultural de los bolivianos en la Argentina. Rita Laura Segato Identidades políticas y alteridades históricas. Una crítica a las certezas del pluralismo global. Alejandro Portes La sociología en el hemisferio. Hacia una nueva agenda conceptual.

LIBROS: Claudia Briones, Néstor García Canclini.

| SUSCRIPCIONES   | ANUAL<br>(Incluido flete aéreo) (6 núms.) | BIENAL<br>(12 núms.) |
|-----------------|---|----------------------|
| América Latina  | US\$ 56                                   | 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.: (58-212) 267.31.89 / 265.99.75 / 265.53.21 / 266.16.48 / 265.18.49, Fax: 267.33.97; @: nuso@nuevasoc.org.ve; nusoven@nuevasoc.org.ve.



# Armamentismo y seguridad en Centroamérica

Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano.  
*El Arsenal Invisible. Armas livianas y seguridad  
ciudadana en la postguerra centroamericana.*  
Costa Rica, 2001

Esta publicación recopila el resultado de un esfuerzo regional por develar el impacto que las armas de fuego tienen en el recrudecimiento de la violencia social que vive la Centroamérica del postconflicto.

El *Arsenal Invisible* nos pone en perspectiva, de que no son únicamente las armas remanentes de los conflictos armados las que nos están generando el legado de la violencia. Actualmente, las armas pequeñas y livianas de fácil acceso para la población civil, están teniendo un uso indiscriminado y creciente.

En la base de todo este proceso podemos identificar la presencia de la desigualdad y la exclusión con sus diversas manifestaciones, que son las que presionan hacia entornos más agresivos donde la delincuencia común y la violencia social

alcanzan niveles inusitados, impropios de una época de superación del conflicto y de la instauración de la “paz”.

*El Arsenal Invisible: armas livianas y seguridad ciudadana en la postguerra centroamericana*, tiene su origen en el Primer Foro Centroamericano sobre la Proliferación de Armas Livianas (Foro de Antigua) que se llevó a cabo en junio de 2000, en La Antigua, Guatemala. El cónclave representó la primera oportunidad para que miembros de la sociedad civil y representantes gubernamentales de diversas instancias, se abocaran al análisis y la búsqueda de soluciones al problema de la proliferación de armas en manos de la población civil. Los estudios nacionales incorporados en el “Arsenal Invisible” aportaron el primer diagnósti-

co de la situación de la región, sus respectivos antecedentes y las dimensiones que la violencia social ha adquirido en cada país, y cuál ha sido el impacto de la proliferación de armas en este proceso.

El libro incorpora a manera de introducción un apartado teórico: “*Las armas y la cultura de la violencia*”, desarrollado por la socióloga Leticia Salomón. Este plantea diversas dimensiones de dicha problemática, como la sensación de inseguridad y la victimización, la ausencia de responsabilidad del Estado como garante de la seguridad pública, la presencia de las empresas privadas de seguridad como un fenómeno en pujante desarrollo, la adquisición de las armas por parte de la población civil como mecanismo de autodefensa y la responsabilidad de los productores internacionales.

Los capítulos abordan uno a uno los casos de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, nos plantean la especificidad nacional, los principales indicadores, las características de la violencia actual, el marco legal vigente, así como información estadística de la tenencia y portación de armas y su comercialización y la reseña de diversas experiencias abordadas desde la sociedad civil para reducir los volúmenes de armas en circulación.

El libro incorpora un esfuerzo de síntesis y de equiparación regional, partiendo de la información manifiesta en cada uno de los diagnósticos; y presenta, además, un análisis comparativo de los marcos jurídicos vigentes en cada país,

con el objeto de identificar áreas de armonización y posible trabajo conjunto.

A manera de apéndice incorpora la *Declaración de Antigua*, que recupera los compromisos de los asistentes con respecto a la promoción de acciones nacionales, regionales e internacionales para prevenir y reducir los efectos de la proliferación de armas.

Cabe destacar que pese a los esfuerzos realizados por producir los diagnósticos con un formato y contenido equiparable, la diversidad y especificidad de las condiciones de cada país no permitieron lograr una base de uniformidad. Ello es evidente en la variedad del contenido de cada caso nacional, y en los esfuerzos que los respectivos consultores tuvieron que realizar para suplir la información requerida. Como se señaló anteriormente, este es el primer esfuerzo de esta magnitud y generó una enorme veta de investigación y análisis. Asimismo, permitió detectar las limitaciones y dificultades que un tema tan sensible genera.

El *Arsenal Invisible* nos pone ante la problemática de la proliferación irresponsable de armas. Un enorme arsenal que sigue circulando en las ciudades y los campos de toda Centroamérica cobrando nuevas vidas cotidianamente, ya no por la violencia de la guerra.

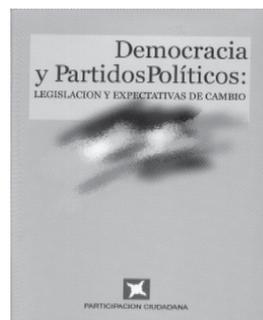
La desigualdad y la exclusión, gérmenes de la violencia social, con las armas producen las estadísticas dramáticas de esta transferencia de muerte.

Lara Blanco



**Democracia y Partidos Políticos:  
Legislación y expectativas de cambio**

*Santo Domingo: Participación Ciudadana.*  
Año 2002. 382 págs.

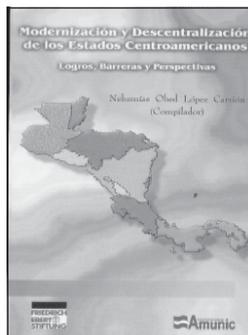


En este volumen se presentan las conclusiones del seminario “Democracia y Partidos Políticos: Legislación y expectativas de cambio”, realizado en la Universidad Iberoamericana (UNIBE), Santo Domingo, República Dominicana, y patrocinado por la Comisión Nacional para la Reforma del Estado (CONARE), la Universidad Iberoamericana (UNIBE), IDEA Internacional, el Instituto Nacional Demócrata (NDI) y Participación Ciudadana.

La publicación, que apunta a contribuir al debate sobre la democratización del liderazgo político en República Dominicana, está organizada en cuatro capítulos: Experiencias regionales en legislación y financiamiento de las campañas electorales; La democratización de los partidos políticos en República Dominicana; Legislación y financiamiento de los partidos políticos en República Dominicana, y Perspectivas de los partidos políticos sobre la legislación vigente y el anteproyecto de ley.

## **Modernización y Descentralización de los Estados Centroamericanos. Logros, Barreras y Perspectivas**

*Nehemías Obed López Carrión (Compilador).  
Managua: Fundación Friedrich Ebert Stiftung.  
Serie Descentralización y Desarrollo Municipal  
Número 16. Año 2001. 164 págs.*



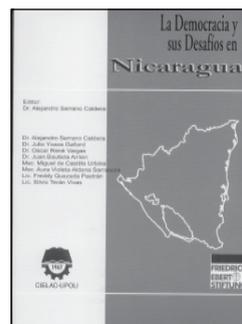
La presente publicación suministra una serie de elementos para enriquecer y profundizar la reflexión y el debate sobre la necesidad de continuar ampliando y consolidando los procesos de Modernización y Descentralización del Estado iniciados en América Central. El volumen reúne las experiencias de los cinco países centroamericanos en el campo de la Modernización y Descentralización del Estado presentados en el seminario “Reforma del Estado y Descentralización en América Central”.

Los trabajos se presentan en tres partes: una primera introductoria de carácter conceptual, que también incluye el análisis de la experiencia descentralizadora de Nicaragua; una segunda que aborda las experiencias de descentralización de los servicios de salud, educación, agua potable y construcción de infraestructura social básica de forma descentralizada en Guatemala, El Salvador y Honduras, y los principales logros y dificultades con que se ha enfrentado su implementación; mientras que la tercera y última, presenta las tendencias que a nivel de toda la región centroamericana se observan en el proceso de Descentralización así como las conclusiones generales.

Al conocer las experiencias de los países centroamericanos, a través de la obra se observa la falta de voluntad política de los gobiernos centrales, la inexistencia de un Programa Nacional que considere la Modernización y la Descentralización como Política de Estado, y la ausencia de un marco jurídico adecuado que establezca las reglas claras del proceso. Estos factores constituyen las principales barreras que impiden a los países de la región avanzar hacia la Descentralización.

## La Democracia y sus Desafíos en Nicaragua

Alejandro Serrano Caldera (Compilador).  
 Managua: Fundación Friedrich Ebert Stiftung.  
 Año 2001. 245 págs.



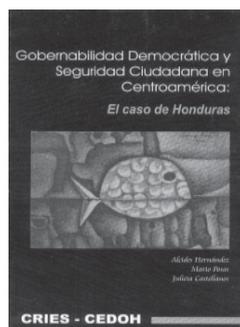
La publicación responde a la necesidad de plantearse sus alcances ante los retos del mundo contemporáneo, integrando en el esfuerzo una visión universal y la realidad concreta de la sociedad nicaragüense.

Algunos aspectos esenciales que constituyen el hilo conductor del volumen, son: la idea de un nuevo Contrato Social capaz de reconciliar la libertad económica y la libertad individual y que trasciende la visión idolátrica del Estado y del mercado; la dimensión ética y plural del quehacer político nicaragüense; la educación como eje transversal de la democracia; el papel de los Partidos Políticos; y los Movimientos Sociales en la Nicaragua actual, entre otros temas.

La publicación presenta distintos ángulos desde los cuales se estudia la democracia, coincidiendo en la necesidad de una auténtica Democracia Participativa que garantice la presencia de la comunidad en el gran debate de las políticas públicas, el combate de la pobreza, el reconocimiento de los grandes temas contemporáneos (género, medio ambiente, comunidades étnicas, entre otros), y de los nuevos sujetos como las organizaciones de la sociedad civil, la ciudadanía participativa y la presencia en el escenario nacional de los movimientos sociales en sus diferentes expresiones.

## **Gobernabilidad Democrática y Seguridad Ciudadana en Centroamérica: El caso de Honduras**

*Alcides Hernández / Mario Posas / Julieta Castellanos (Autores). Tegucigalpa: Ediciones CRIES - CEDOH Serie Gobernabilidad Democrática y Seguridad Ciudadana en Centroamérica. Año 2000. 118 págs.*



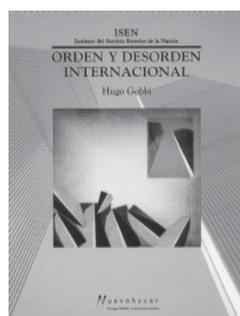
En este volumen se presentan los trabajos de Alcides Hernández, Mario Posas y Julieta Castellanos, compilados por la socióloga Leticia Salomón, coordinadora del área de seguridad ciudadana del proyecto regional Gobernabilidad Democrática y Seguridad Ciudadana en Centroamérica.

Con la presentación del doctor Andrés Serbin, los autores realizan un diagnóstico de la coyuntura socioeconómica, el sistema político y la situación de seguridad y la participación ciudadana en Honduras.

Producto de un proyecto de investigación impulsado por la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, este libro constituye un valioso y necesario instrumento para conocer y debatir sobre dos temas, gobernabilidad e inseguridad, que han despertado el interés y la preocupación de la ciudadanía hondureña en los últimos años.

## **Orden y Desorden Internacional**

*Hugo Gobbí (Autor). Buenos Aires: Instituto del Servicio Exterior de la Nación Argentina. Colección TEMAS, 1era. Edición. Año 2002. 404 págs.*



Esta publicación se propone determinar las limitaciones conceptuales de ciertos términos del particular momento que vive la historia después de 1989. Su argumento central apunta a mostrar que el aparente mundo global de nuestro tiempo es un fenómeno perturbado por la cultura de la violencia.

Los países militarmente fuertes han exhibido un ejercicio cruento del poder a lo largo de la historia estableciéndose una lucha entre la capacidad fáctica y la capacidad legal. Lo que no puede hacer la teoría, según

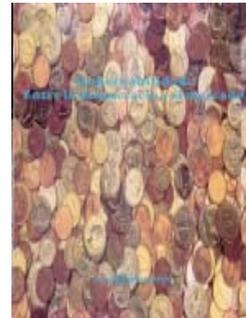
su autor, es justificar esa antinomia ni aceptar los sofisticados esfuerzos intelectuales de sus apologistas. En ese camino de legalizar conductas que no responden a principios establecidos, se llevaron a cabo acciones que fueron más allá de la legítima jurisdicción, resultando por lo tanto, ilícitas, por ejemplo, la intervención de la OTAN en Kosovo y la del Pacto de Varsovia en Praga, acciones que, según el autor, sólo buscaban motivaciones estratégicas.

### **Gobernabilidad: entre la democracia y el mercado**

Ángel Saldomando (Autor).

Managua: Programa de Gobernabilidad de COSUDE / Secretariado Suizo para Centroamérica.

Año 2002, 217 págs.



El interés por la gobernabilidad como tema importante ha crecido a pesar de que no existe un consenso establecido sobre él. La distancia es grande entre quienes piensan que el concepto de gobernabilidad es una pura y simple invención de los organismos financieros internacionales y un producto ideológico con fines de justificación del neoliberalismo, desprovisto de calidad científica; y aquellos que lo valoran como un concepto fundamental para los problemas políticos e institucionales del desarrollo.

Otros lo consideran como un concepto instrumental válido para la eficacia del gobierno, las instituciones y el sistema político. También, se han elaborado enfoques que vinculan la gobernabilidad con los modos de regulación de la relación entre capitalismo y democracia.

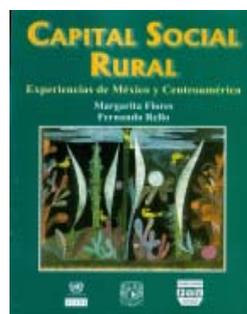
Un trabajo sobre gobernabilidad en este contexto no puede ser sólo una reflexión académica derivada de la investigación, es necesariamente una posición sobre el tipo de relación entre democracia y mercado.

El libro *Gobernabilidad: entre la democracia y el mercado* cuestiona deliberadamente esta relación y reúne ensayos que la interrogan desde diversas perspectivas. Y sobre todo, no elude la dimensión política que la puesta en práctica del concepto de gobernabilidad implica para sus promotores internacionales, así como sus consecuencias en la historia política reciente en América Latina.

La reflexión vertida por el volumen en este tema sensible, va por lo tanto más allá de un análisis del concepto, invita a asumir sus consecuencias una vez identificadas las posiciones construidas en la práctica particular de cada historia política nacional.

### **Capital Social Rural. Experiencias de México y Centroamérica**

*Margarita Flores / Fernando Rello (Autores).  
San Rafael: Comisión Económica para América Latina  
y el Caribe, Naciones Unidas / Universidad de México  
/ Plaza Valdés editores. Año 2002, 195 págs.*



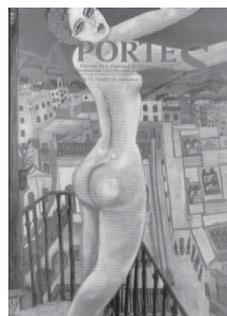
En el mundo rural, de países con grandes desigualdades y diferencias socioeconómicas, el capital social comunitario puede desempeñar un papel clave para movilizar recursos en beneficio de sus integrantes. El capital social representa una capacidad importante, en particular para los grupos pobres: en su ausencia, el camino de estos grupos es mucho más arduo. Sin embargo, la existencia de capital social no garantiza nada. La tarea de la investigación consiste en encontrar las conexiones entre el capital social y otros factores que impulsan el cambio en la sociedad.

En este ensayo, a partir del estudio de experiencias seleccionadas de México y Centroamérica, se trata de identificar los factores que propician el fortalecimiento de las organizaciones rurales, mediante los cuales éstas ocupan nuevos espacios económicos y sociales. Se pretende reflejar cómo logran los productores emplear los activos a su disposición (sus recursos naturales, financieros, humanos y sociales) y cómo se vinculan con otros agentes económicos y sociales, a través de sus organizaciones.



### **Aportes**

*Aportes*. Año VI, número 18, septiembre-diciembre de 2001. Puebla: Facultad de Economía de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (Revista cuatrimestral). 201 págs.



En esta edición, *Aportes* publica un conjunto de documentos de formación y reflexión de gran interés para los lectores.

La sección *Aportes* presenta cinco artículos, el primero de ellos es un trabajo de Carlos Aguirre sobre la corriente de los Anales y su contribución al desarrollo de la historia económica en Francia (segunda parte). En el segundo, Ana Esther Ceceña revisa lo ocurrido con la deuda externa mexicana en los últimos años, mientras que en el tercero Aída Lerman, analiza las principales tendencias que durante los últimos años caracterizaron al Mercosur. En el cuarto artículo de la sección, Rogelio Huerta cuestiona la evidencia empírica y el sustento teórico de la Ley de los Rendimientos Decrecientes; y en el quinto y último, Rafael Agacino revisa los cambios en la estructura de la industria chilena.

En la sección *Foro Económico*, se presentan otros tres artículos: “Las sanciones económicas y los derechos humanos: algunas consideraciones para el debate”, de María Cristina Rosas; “Génova: resistencias, nuevos sujetos y reconstrucción de un movimiento anticapitalista”, de Manuel Monereo Pérez; y “Los rostros opuestos del mercado de trabajo”, de Guillermo Campos Ríos. *Aportes*, presenta finalmente dos reseñas y un anexo con dos documentos breves.

## Contexto Internacional

*Contexto Internacional*. Año 1, Vol. 23, enero-junio de 2001. Río de Janeiro: Instituto de Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Católica de Río de Janeiro (Publicación semestral). 214 págs.



La publicación semestral del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Católica de Río de Janeiro, promueve desde sus páginas el debate académico en el campo de las relaciones internacionales.

La edición número 23, presenta los siguientes artículos: “Para una concepción Multicultural de los Derechos Humanos”, de Boaventura de Sousa Santos; “Supranacionalidad o Democracia: El caso europeo” de Ana Paula Tostes; “Teoría Sincrónica de la Integración Regional: Matrices teóricas y percepción de las elites del Mercosur”, de Amancio Jorge de Oliveira y Ricardo Ubiraci Sennes; “Propuestas de democratización de las Naciones Unidas”, de Marta Fernández Moreno; “La inmigración alemana y su impacto en las relaciones comerciales entre Brasil y Alemania (1815 – 1871)”, de Andrea Ribeiro Hoffmann y “Grupos de intereses en la política externa brasilera para el ALCA” de Helton Reginaldo Presto Santana.

En esta edición, la reseña bibliográfica es del libro “The Environment and International Relations. Towards More Effective International Environment Agreements”, de Gabriela Kutting, y es preparada por Lillian Duarte.

## Perspectivas Rurales

*Perspectivas Rurales*. Año 4, N° 1, 2000. San José: Programa Regional de la Maestría en Desarrollo Rural de la Universidad Nacional (UNA) de Costa Rica (Publicación semestral). 186 págs.



En este número, la Revista del Programa Regional de la Maestría en Desarrollo Rural de la Universidad Nacional de Costa Rica, reúne los resultados de las inves-

tigaciones de profesionales y académicos de la región sobre el tema “Pobreza Rural en América Latina”.

Asimismo incluye una entrevista al ex ministro de Planificación de Costa Rica, Helio Fallas, quien entre otros temas opina sobre las causas de la pobreza crónica que sufren los países latinoamericanos.

En la sección “Documentos”, Carmen Camacho publica un ensayo en el que destaca la evolución de las políticas sociales en América Latina, además de hacer un breve recorrido sobre la evolución histórica de estas en función de establecer mecanismos para superar la pobreza.

### **Cuadernos de nuestra América**

*Cuadernos de nuestra América. Vol. XIV, No. 28 julio-diciembre 2001. La Habana: Centro de Estudios sobre América (CEA), (Publicación semestral). 190 págs.*



En su número 28, la publicación del Centro de Estudios sobre América (CEA) coincide en el análisis con dos eventos ocurridos en 2001: los atentados terroristas del 11 de septiembre y el Encuentro Hemisférico de Lucha contra el ALCA, realizado en La Habana del 13 al 16 de noviembre del mismo año.

En función de estos acontecimientos, la Revista presenta un trabajo de Isabel Jaramillo Edwards con una mirada académica sobre los atentados, y un documento conteniendo la Declaración Final del Encuentro Hemisférico de Lucha contra el ALCA.

Asimismo este número recoge tres trabajos sobre las realidades económicas, políticas y sociales de América Latina de José Ángel Pérez García, Elio Fidel López Velaz y Rubén Otazo Conde.

## **Iberoamericana**

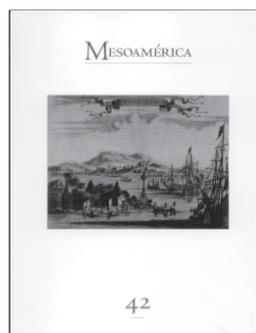
*Iberoamericana*. Año II, N° 5, Marzo 2002. Madrid: Instituto Ibero-Americano de Berlín, Instituto de Estudios Iberoamericanos de Hamburgo y Editorial Iberoamericana / Nervuert (Revista trimestral). 328 págs.



En este número *Iberoamericana* presenta una serie de artículos agrupados en tres grandes apartados. En el primero de ellos, “Artículos y ensayos”, se abordan temas como la intertextualidad en la novela posmoderna, Sarmiento y las épocas de romanticismo y liberalismo ideológico, la Argentina pre-peronista, y Nietzsche y Paraguay, entre otros. El segundo, denominado “Dossier, Vidas cotidianas en la época colonial” expone experiencias como las de los jesuitas en el noreste de México, de los marineros españoles del siglo XVII, y las de los mineros del siglo XVIII. Por último, en la sección “Foro de debate” se destacan los siguientes artículos: “Sor Juana revisitada o las trampas de la bibliografía”, “Critical Pasión, Cultural Revolutions: A conversation with Jean Franco” y “México durante el primer año de un gobierno de alternancia: ¿Dónde está el cambio?”. Finalmente, se publican una serie de reseñas de distintos libros iberoamericanos.

## **Mesoamérica**

*Mesoamérica*. Año 22, N° 42, Diciembre 2001. South Woodstock: Plumsock Mesoamerican Studies y CIRMA (Centro de Investigaciones Regionales de Mesoamérica). 338 págs.



*Mesoamérica*, es una publicación académica de ciencias sociales y humanidades dedicada al estudio de la región comprendida entre el sureste de México y Panamá. Incluye investigaciones sobre antropología, arqueología, artes, ciencias políticas, economía, ecología, epigrafía, etnografía, etnohistoria, geografía, historia, lingüística y medio ambiente. En su número 42,

la revista presenta distintos artículos, entre ellos: “Conservadurismo con tinte liberal: la economía política de Honduras bajo el general Francisco Ferrera, 1840-1844”, de Porfirio Pérez Chávez; “A la sombra del bananal: poquiteros y transformaciones ecológicas en la Costa Norte de Honduras, 1870-1950”, de John Soluri; “Identidad y nación: el caso de la Costa Norte e Islas de la Bahía de Honduras, 1876-1930”, de Elizet Payne Iglesias; “Las dinámicas locales de un patrimonio global: arqueoturismo en Copán, Honduras”, de Lena Mortensen; “¿Existe el racismo en Honduras?: estereotipos mestizos y discursos garífunas”, de Mark Anderson; “Honduras y el espacio económico del Caribe, 1524-1550”, de Guadalupe Fernández Morente; “El comercio de esclavos en la Alcaldía Mayor de Tegucigalpa, siglos XVI al XVII”, de Melida Velásquez; “Movimiento de mujeres en Honduras en las décadas de 1950 y 1960: cambios jurídicos y tradiciones culturales”, de Karla Milla; y “La desmitologización del mestizaje en Honduras: evaluando nuevos aportes”, de Breny Mendoza.

Visite  
**www.cries.org**



El sitio en Internet de la

**Coordinadora Regional de Investigaciones  
Económicas y Sociales**

Toda la información sobre las actividades, programas, proyectos y trabajo de CRIES en Latinoamérica y el Gran Caribe, a su alcance desde cualquier parte del mundo.



**Philip Oxhorn** es Profesor Asociado de Ciencias Políticas y Decano Adjunto de Graduate and Postdoctoral Studies en McGill University. Autor de Organizing Civil Society: The Popular Sectors and the Struggle for Democracy in Chile (Penn State Press, 1995), asimismo es co-editor de What Kind of Democracy? What Kind of Market? Latin America in the Age of Neoliberalism (Penn State University Press, 1998), y The Market and Democracy In Latin America: Convergence or Divergence? (Lynne Rienner Publishers, 1999).

**Alvaro de la Ossa**, ex-funcionario de la ONU, Presidente de la Fundación Centroamericana por la Integración (FCI), ex-profesor universitario, investigador independiente y colaborador de CRIES.

**Armando Fernández Soriano**, Historiador, sociólogo y ecologista cubano, ha trabajado los problemas de las poblaciones y su relación con el medio ambiente y los movimientos sociales y las tendencias del ambientalismo actual, en especial los referidos al Gran Caribe.

Sus artículos han aparecido en revistas especializadas de América Latina y el Caribe, Europa y Estados Unidos. Ha impartido conferencias en diversas instituciones y universidades de América Latina, el Caribe, Estados Unidos y Europa.

Es actualmente director de Ilé, un anuario de ecología, cultura y sociedad que se edita en Cuba y coordinador del Programa Caribe Insular de CRIES. Se desempeña además como director del Programa de Cultura y Ecología de la Fundación Antonio Núñez Jiménez de la naturaleza y el Hombre en La Habana, Cuba.

**Rafael Colmenares**, Abogado especializado en ciencias socio-económicas, derecho civil, comercial y ambiental. Director ejecutivo de la Corporación Ecofondo. Cuenta con una vasta experiencia en derecho ambiental y actividades de recuperación del medio ambiente (conferencista, expositor y organizador). Autor de varios documentos elaborados en materias ambientales.

**Nikolaos Karagiannis**, Consultor, asesor económico/consultor de los miembros de la Oposición del Commonwealth de Bahamas, Gerente de Proyecto/asesor financiero, D&M Construction Co. Ltd. Nassau, Bahamas. Fue el orador principal de Estudios sobre el Desarrollo de University of the West Indies, Jamaica. Ha participado en conferencias sobre Economía y Director de Investigaciones, College of St. Benedict/St. John's University, Minnesota (USA) y Nassau (BAHAMAS); sobre Negocios y Estadísticas, Business Division, The College of The Bahamas; y sobre Economía, School of Business & Economic Studies, University of Leeds, England. Es autor de 4 libros y de más de 30 publicaciones científicas; asimismo, ha publicado un número similar de artículos y participó en cerca de 30 conferencias referidas a la formulación de políticas económicas modernas y presentó un número considerable de trabajos al respecto.

**Federico Merke**, Licenciado en Relaciones Internacionales, Universidad del Salvador. Becario del British Foreign & Commonwealth Office 2000/2001. Master of Arts in International Studies, University of Warwick. Fue Profesor de Relaciones Internacionales en la Universidad del Salvador y actualmente es Profesor de Teoría de las Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Trabaja en la Secretaría Académica del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales.

**Lara Blanco**, Abogada, Master en Mujer y Desarrollo por el Instituto de Estudios Sociales de La Haya, Holanda. Ha trabajado para la Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción (ALOP), el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura y el Programa Mujer No Estás Sola de CEFEMINA. En 1995 inició sus labores como oficial de programas del Centro para el Progreso Humano y desde 1999 hasta marzo del 2001 ocupó la Dirección de dicho Centro. A partir de abril de 2001 hasta la fecha ocupa el cargo de Directora Ejecutiva de la Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano.



¡No lo piense más!  
 ¡Piense con  
**PENSAMIENTO PROPIO!**

PENSAMIENTO PROPIO, la revista bilingüe de análisis socioeconómico sobre la región del Gran Caribe, es una publicación semestral de la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES).

**CRIES/PENSAMIENTO PROPIO**

Apartado 3516

Managua, Nicaragua

Tels.: (505) 268-2362/2367

Fax: (505) 268-1565

email: [info@cries.org](mailto:info@cries.org)



**SUSCRIPCIÓN ANUAL (DOS NÚMEROS)**

INCLUYENDO GASTOS DE ENVÍO:

Centroamérica, México y el Caribe US\$ 30

EE.UU., Canadá y América del Sur US\$ 31

Europa US\$ 36

Asia y Australia US\$ 36

□□□□□□□□ □□ □□□□□□□□ □□□□□ □ □□□□□□□ □

**CRIES / PENSAMIENTO PROPIO**

Renovación

Nueva

A partir de \_\_\_\_\_

Use máquina o letra imprenta

Adjunto cheque o giro bancario número

Del banco \_\_\_\_\_

Por la cantidad de \_\_\_\_\_ Fecha \_\_\_\_\_

Nombre \_\_\_\_\_

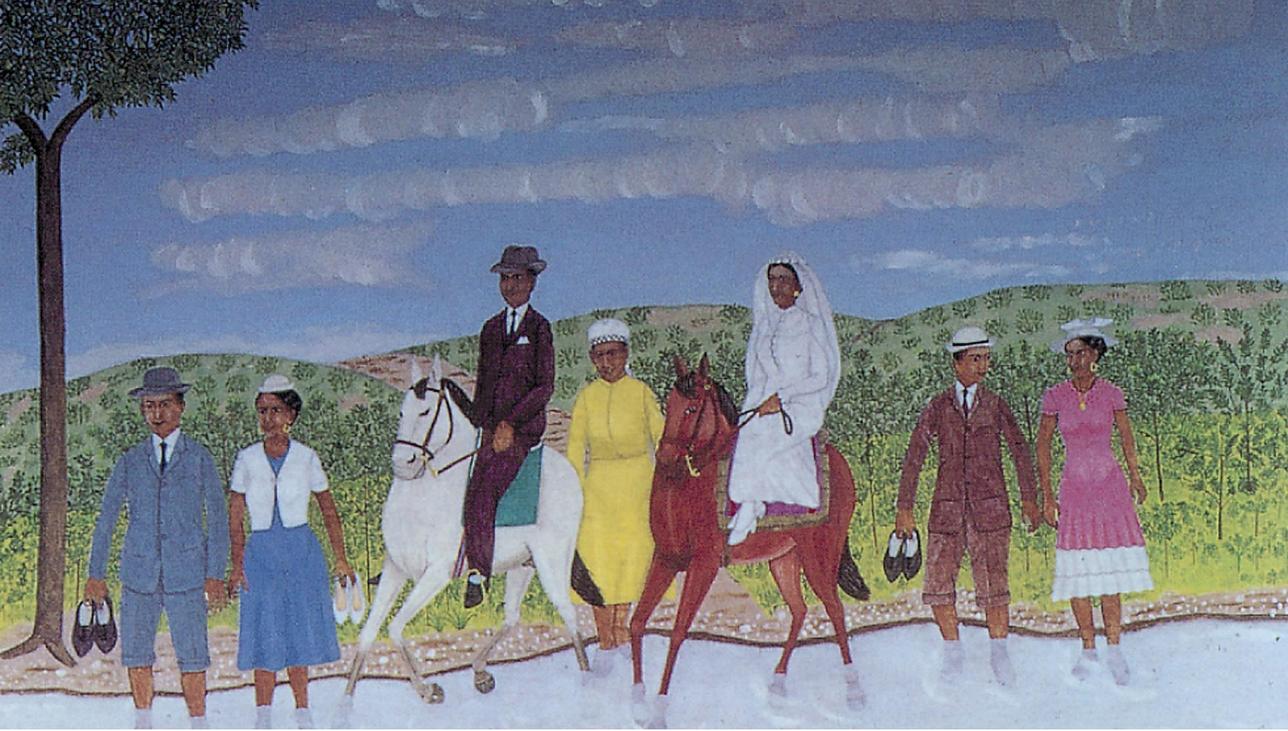
Dirección \_\_\_\_\_

Ciudad \_\_\_\_\_ Estado \_\_\_\_\_

Código Postal \_\_\_\_\_ País \_\_\_\_\_

Correo electrónico \_\_\_\_\_





---

# PENSAMIENTO PROPIO

---

BILINGUAL JOURNAL OF SOCIAL SCIENCES

Social Inequality, Civil Society and  
the Limits of Citizenship in Latin America  
PHILIP OXHORN

Advocacy in Central America:  
Self-Deception or Reality?  
ALVARO DE LA OSSA

Social Movements and Environment in the  
Greater Caribbean at the Turn of the Century  
ARMANDO FERNÁNDEZ SORIANO

Alternative Development Policy for the Caribbean:  
The Challenge of the Developmental State Approach  
NIKOLAOS KARAGIANNIS

NUEVA EPOCA

---

15

---

JANUARY-JUNE 2002 / YEAR 7

PENSAMIENTO PROPIO is a journal of socioeconomic analysis. It stimulates studies focussing 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 Com-

mittee invites all those who are interested to collaborate in this debate forum, but reserves for itself any decision regarding the publication of 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's 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 coordination,

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](http://www.cries.org)

---

# PENSAMIENTO PROPIO

---

BILINGUAL JOURNAL OF SOCIAL SCIENCES

NUEVA EPOCA

---

15

---

JANUARY-JUNE 2002/ AÑO 7



## CRIES Board of Directors

Andrés Serbin-Presidente  
Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos (INVESP)

Socorro Ramírez  
Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales  
(IEPRI-Universidad Nacional de Colombia)

Judith Wedderburn  
Association of Caribbean Economists (ACE), Jamaica  
Jessica Byron

Sir Arthur Lewis Institute of Social and Economic Studies  
(SALISES-University of the West Indies), Jamaica  
Silvestre Díaz  
Centro de Investigaciones y Docencia de Panamá (CIDPA)

Leticia Salomón  
Centro de Documentación de Honduras (CEDOH)

Hernán Yanes  
Centro de Estudios sobre América (CEA), Cuba

## CRIES Members

### Barbados

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

### Belize

Society for the Promotion of Education & Research (SPEAR)

### Colombia

ECOFONDO  
Instituto de Estudios 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 (PUJ)

### Costa Rica

Centro de Capacitación para el Desarrollo (CECADE)  
Centro de Estudios Democráticos de América Latina (CEDAL)  
Departamento Ecueménico 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)

### Cuba

Asociación por la Unidad de Nuestra América (AUNA)  
Centro de Estudios sobre América (CEA)  
Centro Félix Varela (CFV)  
Centro de Investigación y Desarrollo de la Cultura Cubana  
Juan Marinello  
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 el Hombre

### El Salvador

Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE)  
Instituto para el Desarrollo Económico y Social de El Salvador (IDESES)  
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 Economique et Sociale  
pour le Developpement (CRESFED)  
Group Haitien 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)

### México

Asociación Mexicana de Estudios del Caribe (AMEC)  
Centro de Estudios Latinoamericanos  
(CELA - Universidad Nacional Autónoma de México)  
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 UNAN - Managua)  
Instituto para el Desarrollo Sostenible (INDES)  
NITLAPAN - Universidad Centroamericana (UCA)

### Panamá

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)

### Puerto Rico

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

### República Dominicana

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

### Trinidad y Tobago

Caribbean Network for Integrated Rural Development (CNIRD)

### Venezuela

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

*Director:* Andrés Serbin

*Editorial Coordinator:* Rodolfo Wlasiuk

*Translation:* Judy Butler, Claudia Ferreira

*Graphic Design:* Laura Toso

*Printed by:* Grancharoff Impresores.

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

Victor Bulmer-Thomas

Institute of Latin American Studies, University of London, UK

Sonia de Camargo

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

Alvaro de la Ossa

Fundación Centroamericana por la Integración (FCI), Costa Rica

Rut Diamint

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 Gamarra

Latin American and Caribbean Center, Florida International University, USA

Norman Girvan

Association of Caribbean States (ACS)

Xabier Gorostiaga

Presidente Fundador de CRIES

Wolf Grabendorf

FES, Colombia

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 Jácome

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 Barbara, USA

Gilbert Merckx

Latin American Institute, University of New Mexico, USA

Gert Oostindie

Royal Institute of Linguistics and Anthropology, The Netherlands

Laverne E. Ragster

University of the Virgin Islands, USA

Socorro 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 arbitrage 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

# Contents

---



## **MESSAGE FROM THE DIRECTOR** / 1

### **RESEARCH & ANALYSIS**

Social Inequality, Civil Society and the Limits of Citizenship in Latin America / 5

PHILIP OXHORN

Advocacy in Central America: Self-Deception or Reality? / 43

ALVARO DE LA OSSA

Social Movements and Environment in the Greater Caribbean at the Turn of the Century / 67

ARMANDO FERNÁNDEZ SORIANO

### **PROFILES & CONTRIBUTIONS**

Alternative Development Policy for the Caribbean:

The Challenge of the Developmental State Approach / 101

NIKOLAOS KARAGIANNIS

### **DOCUMENTS**

First Civic Diplomacy Forum / 135

### **BOOK REVIEW**

Security and Democracy / 147

FEDERICO MERKE

Arms Build-up and Security in Central America / 151

LARA BLANCO

### **BIBLIOGRAPHIC PULSE** / 153

### **REVIEW OF JOURNALS** / 159

### **CONTRIBUTORS** / 165

Cover:

Title: *Peasant Wedding*, Philomé Obin. Haiti (1892-1977).



# Message from the Director

---



Dear friends:

Recent years have demonstrated a growing presence in the international system and the national and regional dynamics of a series of non-state actors carrying out what in international relations terms is called the “complex multilateralism” that characterises the current global process. In this regard, from local experiences or global perspectives, we have seen a series of new stakeholders emerge that with greater or lesser effort are influencing national, regional and global governance. Through their advocacy and mediating visibility, these stakeholders, whether as nongovernmental organisations (NGOs), networks or social movements, have given rise to an incipient debate about the emergence of a civil society or a global citizenry that is assuming a role in international affairs with ever greater force.

In this context, CRIES has throughout its existence developed its work in complete identification with the interests of regional civil society. Nonetheless, as we noted in our message in issue No. 13 of *Pensamiento Propio*, more solid and systematic debate and a consistent analysis of this phenomenon’s characteristics and of the sustainability of the citizenry’s role in a world and a region affected by globalisation’s impact are indispensable for a predominantly academic network and a

journal with the profile ours has. For this reason, we are beginning in this issue of *Pensamiento Propio* to publish a series of articles that will allow us to go progressively deeper into this problematic.

In the section Research and Analysis, we offer an exhaustive work by Professor Philip Oxhorn of McGill University on the limits of citizenship in Latin America, based on the discussion of the applicability of Marshall's conceptions to Latin America's political reality. The three proposals with which Oxhorn culminates his article are joined by Alvaro de la Ossa's highly critical but also realistic critique of advocacy in Central America, suggestively subtitled *Self-Deception or Reality?* This article, previously debated in various CRIES workshops, offers an analytic vision of the relevance of advocacy in the sub-region and raises numerous questions about it. The section closes with an article by Armando Fernández Soriano, who exhaustively analyses the scope of the environmentalist movement in the Greater Caribbean context, and with comments by Rafael Colmenares on his conclusions. This modality of including some of the commentaries of those who evaluated the article to enrich the debate is an innovation that we are introducing in this issue and that we trust can be maintained without affecting the rules of arbitrage and evaluation of the articles published in this section.

In the Profiles and Contributions section, we view University of the West Indies researcher Nikolaos Karagiannis' return to the discussion, within the Caribbean context, of the developmentalist state's role in the framework of the recent impacts of the adjustment policies to be highly suggestive.

And to complement the debate on citizenship and civil society, we are including in the Documents section the conclusions of the Civic Diplomacy Forum held in Mexico City, with the most recent contributions on this theme from the perspective of the civic organisations and networks of the Americas.

Finally, as always, we close this issue with the publication of

Reviews, Bibliographic Pulse and Journal Review, which provide us a panorama of the most relevant publications in the social sciences field in the Greater Caribbean and the Americas in general.

Until the 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:

El Caso de Guatemala  
Carmen Rosa de León  
Miguel Angel Sagone  
Aycinena  
Manuel Rivera

- I. Seguridad Ciudadana
- II. Marco institucional y político de la gobernabilidad democrática
- III. Gobernabilidad y desarrollo económico en Guatemala

El 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

The Case of Belize  
Minelva Brown-Johnson  
Dylan G. Vernon  
Shaun Finnetty

US\$ 5+envío 132 págs.

- I. Citizen Security, Governance and Sustainable Development
- II. Existing Citizen Security Framework
- III. Criminality and Human Vulnerability: Research Findings

El 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



**Editorial CRIES**

Apartado 3516  
Managua, Nicara-

[www.cries.org](http://www.cries.org)  
[info@cries.org](mailto:info@cries.org)



# Social Inequality, Civil Society and the Limits of Citizenship in Latin America

Philip Oxhorn

At least since Aristotle, the existence of social inequality has posed a central problem for democratic theory and practice. Although political democracy may ultimately be undermined by socio-economic inequality, a certain level of inequality seems inevitable given the reality of modern democratic politics. This is because socio-economic inequality is unavoidable in market economies, as Marx recognized (albeit in an exaggerated way) so long ago. Efforts at social “leveling” will meet with stiff resistance, even if attempted through democratic institutions. In most Latin American countries, there may even be a direct correlation between the level of inequality and the resistance to equity-enhancing measures. In other words, extremes in socio-economic inequality may raise the stakes of the politics of (re)distribution, making substantial reforms least likely precisely in those countries where they are most needed for maintaining democratic stability.

Here lies the principal insight of T.H. Marshall (1950): socio-economic inequality could be legitimized in Western democracies only through the gradual extension and expansion of the universal rights of citizenship. In what would prove to be a truly virtuous circle over the course of some 300 years of British and, by extension, European history, the evolution of citizenship rights began with the establishment of civil rights, defined as "... the rights necessary for individual freedom—liberty of person, freedom of speech, thought and faith, the right to own property and to conclude valid contracts, and the right to justice" (Marshall, 1950: 10-11). Once civil rights were recognized, citizenship would then continue to expand to include, first, political rights in the form of universal suffrage and, later, the social rights of citizenship associated with the modern welfare state (access to healthcare, various state policies to ensure a minimal standard of living, and so on). In the process, the social inequality associated capitalism was legitimated and the social and political foundations upon which modern capitalism could thrive were successfully put into place.

It is precisely this insight which is often overlooked in recent debates on social justice in Latin America, even though there has been a resurgence of free-market capitalism. The unprecedented ascendance of political democracy as both an ideal-type and an empirical reality, with democracy's concomitant guarantees of basic political rights, has shifted attention away from Marshall's original focus on the evolution of citizenship rights. The focus is now much more on trying to understand the *quality* of existing democratic regimes in Latin America, emphasizing the importance of not being complacent about the existence of political rights associated with relatively free and competitive elections (Oxhorn and Ducatenzeiler, 1998; Agüero and Stark, 1998). Aside from the high social costs implied by severe limits on effective citizenship rights (crime, poverty, economic insecurity, and so on), there is always the danger that growing levels of social frustration will be vented in either a resurgence of demagogic populism or the re-emergence of extremism on both the right and left (Oxhorn, 1998b). In a pattern that is very different from the one described by Marshall half a century ago, the granting of political rights in many new democracies has been accompanied by increasingly precarious civil rights and the growing limits — if not actual reversals — of the social rights of citizenship.

In this article, I attempt to apply certain insights from Marshall dealing with the inter-relationship between distinct types of citizenship

rights and social inequality in order to understand some of the principal challenges facing Latin American democracies today. Going beyond Marshall, I propose to understand the development of citizenship rights as a process intimately linked to the development of civil society. For the purposes of this argument, civil society will be defined as:

the social fabric formed by a multiplicity of self-constituted territorially- and functionally-based units which peacefully coexist and collectively *resist subordination* to the state, at the same time that they *demand inclusion* into national political structures (Oxhorn, 1995b: 251-52).

In the first part of this article, I argue that citizenship rights are socially constructed, and that where civil society is weak the social construction of citizenship rights is correspondingly narrower. More specifically, I reinterpret Marshall's arguments about the evolution of citizenship rights by suggesting that the process he described reflected the accumulation of power resources by Britain's working class. I briefly contrast the British experience with that of Latin America, where a similar process of power accumulation did not occur historically, suggesting the serious implications that alternative paths for the development of citizenship rights have for the emergence of strong civil societies.

The second part then looks at some specific problems in Latin American democracies today. In most cases, political rights preceded the effective guarantee of basic civil rights, which remain notoriously weak in many countries. I argue that the popular struggles against authoritarian regimes in the 1970s and 1980s did not lead to the same cumulative process described by Marshall. This is because the elitist nature of these transitions often cut short the process by which civil society developed. It also reflects parallel processes of economic change which have tended to fragment and disarticulate civil society. In the conclusions, I explore some possible alternatives for helping to further civil society's development as an essential mechanism for expanding citizenship rights and improving the quality of Latin American democracies by making existing democratic regimes more inclusionary.

### Civil society and the social construction of citizenship

In his classic study of the historical evolution of modern citizenship rights, T.H. Marshall (1950) argued that citizenship was that status of

equal rights and duties shared by all full members of a political community. The traditional social divisions originating in Europe's feudal past were becoming increasingly untenable as the spread of capitalism gave rise to the emergence of new social classes defined by their productive role in the market economy. To ameliorate growing social tensions created by rising socio-economic inequality, "[the] differential status, associated with class, function and family, was replaced by the single uniform status of citizenship, which provided the foundation of inequality on which the structure of [capitalist] inequality could be built" (p. 34). Using Britain as his model, Marshall saw the emergence of modern universal rights of citizenship as paralleling the growth of the market economy. The specific content of the rights and duties of citizenship would continue to evolve in tandem with the requirements of capitalist accumulation. As a consequence, Marshall argued, political rights in the now established liberal democratic regimes were necessarily preceded by guarantees of basic civil rights for subaltern groups (principally the working class). Once political rights were extended to all citizens, the evolution of citizenship rights could then enter a new plane characterized by the extension of the social rights of citizenship associated with the modern welfare state.

The process began in the eighteenth century, both because the emerging capitalist economy required the institutionalization of property rights through the enforcement of basic civil rights, and because the new capitalist society had to legitimate the resultant social inequality with a new principal, that of citizenship. In this way, civil rights became the cornerstone of modern conceptions of citizenship. The formative period for political rights then began in the nineteenth century. This could take place only after "the civil rights attached to the status of freedom had already acquired sufficient substance to justify us in speaking of a general status of citizenship" (p. 19). Without the newly created status of "citizen", political rights which were independent of economic status were inconceivable. Civil rights, in effect, created the new standard for evaluating political rights. This is because, unlike creation of new civil rights during the preceding century, the evolution of political rights of citizenship entailed the "granting of old rights to new sections of the population... Political rights were defective, not in content, but in distribution-defective, that is to say, by the standards of democratic citizenship" (p. 19). Industrial change and the new conception of civil rights made old conceptions of rights increas-

ingly obsolete. The process of establishing the political rights of citizenship would take roughly one hundred years. It culminated with the 1918 British Reform Act, when political rights were for the first time attached directly to citizenship with the adoption of universal manhood suffrage regardless of the person's economic status.<sup>1</sup>

With political rights extended to all (male) adults, the evolution of citizenship rights later culminated with the addition of social rights of citizenship. Once workers had the right to vote, this translated into new social policies that directly began to narrow the gap between real income and money income (i.e., between one's actual standard of living including state subsidies and one's salary). For Marshall, decreased economic inequality due to economic development, combined with the social integration achieved through the universal civil and political rights of citizenship, generated a new social consensus for the minimization (but not abolition) of social inequality. The modern welfare state was born.

With the capstone of social rights, citizenship was complete for Marshall. This 300-year historical process appears (in retrospect at least) as a virtuous circle in which the cumulative rights of subaltern groups continued to grow to the point that a classic "democratic class compromise" between representatives of big business and workers was reached in established liberal democracies (Przeworski, 1985). Social inequality was not eliminated, but it was significantly reduced to the point that "citizenship itself became, in certain respects, the architect of legitimate social inequality" (Marshall, 1950: 9).

It is clear today that the evolution of citizenship did not end with the adoption of social rights of citizenship. The "ideal" combination of citizenship rights which Marshall described is now facing numerous challenges, calling for the expansion of citizenship rights to include new dimensions that Marshall never contemplated, such as gender, ethnicity, ecology and community, to name but a few. At the same time, social rights have come under increasing attack in virtually all established democracies, suggesting a reversibility not anticipated by Marshall (Turner, 1992).

Marshall's almost idyllic view of class relations seems anachronistic in Latin America today, where social conflict seems to be of a very different nature. As a *causal* theory of citizenship rights, Marshall's essay is also inadequate. Despite some isolated references, the role of class conflict and social struggle in defining and expanding citizenship

rights is largely ignored. While his account of citizenship is explicitly about class relations, it is not a structuralist argument or one that even assumes contradictory class interests. Marshall instead adopts a deterministic, almost functionalist view of the evolution of citizenship rights from the perspective of capitalist economic development and political stability.<sup>2</sup> There is an implicit assumption that the interests of the working class and capitalists are complementary rather than contradictory. In the first instance, capitalists required civil rights in order to protect their interests. This, in turn, was portrayed as unleashing a seemingly inevitable teleological process by which economic development created a new societal consensus surrounding universal rights of citizenship. The institutionalization of citizenship rights in Britain was able to keep pace with changing public attitudes in large part because continued economic prosperity itself was responsible for raising levels of economic equality independently of state redistributive policies. Ultimately, British economic prosperity and the new social consensus which it created allowed for an increasingly direct attack by the State on any remaining sources of social inequity.

In Latin America, however, the historical tendency has been the exact opposite. Economic growth has generally exacerbated economic inequality, while State redistributive policies have met with fierce, frequently violent, opposition (Oxhorn and Ducatzenzeiler, 1999). Marshall's economic determinism and his focus on a single path for the development of universal citizenship rights in many ways anticipated the modernization theories of socio-economic development of the 1960s and 1970s. These theories similarly envisioned a single, conflict free and more-or-less inevitable development path loosely based on the experiences of the first countries to industrialize in the West (Lipset, 1959; Deutsch, 1961).

Unlike modernization theories, however, it is important to emphasize that Marshall's description of the evolution of British citizenship rights is not necessarily inconsistent with approaches stressing the role of conflict and contingency in the social construction of citizenship (e.g., Tilly, 1996a; Foweraker and Landman, 1997). British capitalists may have enjoyed economic prosperity and relative political stability for centuries, but this is better understood as the consequence of concessions brought about as a result of social struggles initiated by workers rather than the outcome of any teleology of capitalist development. Similarly, capitalists elsewhere have also done extraordinarily well

by following distinct paths of political and economic development in which limited social rights of citizenship were in effect given to workers as a way of co-opting or controlling worker mobilization in the absence of effective political and civil rights (Mann, 1996; Oxhorn, 1995b and 1998b).

Rather than the outcome of the functional requirements of capitalist development or the consequence of a new social consensus associated with modernity, I will argue that a causal theory of citizenship rights should focus on the development of civil society within particular countries and its interaction with the state. To understand this, the definition of civil society provided in the introduction deliberately focuses attention on power relations within a given society by emphasizing the centrality of organization and struggle. The dual dynamic of resistance and inclusion characteristic of civil societies in this definition implies that strong civil societies reflect a relative dispersion of political power throughout entire polities.<sup>3</sup> From this perspective, the ability of distinct groups to organize themselves contributes to the dispersion of political power in their favor. The existence of multiple self-constituted organizations based on social class, gender, religion, ethnicity, culture, language, community, shared collective identity, and so on, allows these groups to define and defend their collective interests in interactions with other actors, including the State, to affect their position within a given society. It is this dispersion of political power that helps to avoid or lessen the tendency in capitalist societies for the interests of dominant actors and social classes to completely subordinate the interests of other less powerful actors and social classes. While civil society ideally requires the space that only a democratic political regime can provide in order to reach its full potential, the emergence of civil society has historically preceded the advent of democratic regimes in Western Europe and is to a certain extent independent of the existence of a democratic political regime.<sup>4</sup> More recently, the strength of civil society was an important factor in bringing about transitions to democracy in both Latin America and Southern Europe (O'Donnell and Schmitter, 1986). In societies where political power is more concentrated, civil society is weaker and the prospects for long term democratic stability are correspondingly lower as political stability is maintained by suppressing civil society's autonomy.

By focusing attention on power relations, it becomes clear how civil society as a concept is distinct from economic structure. In par-

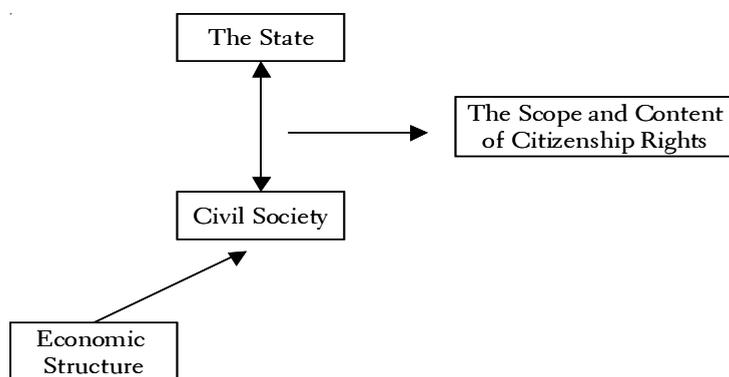
particular, civil society is characterized more by “institutionalized societal pluralism” (Schmitter, 1986: 6) than the relative strength of class-based organizations such as employers groups, trade unions and peasant organizations. In addition to social classes, other actors in civil society may include economic sectors and professions, independent territorial communities, ethnic and linguistic groups, religions and sects, voluntary associations, gender and generational groupings, among others. Shared identities, the ability for self-organization and a history of collective struggle are sources of power which can enable disadvantaged groups to challenge the status quo (Alvarez et al, 1998; Evers, 1985; Jelin, 1990).

While civil society is distinct from economic structure, economic structure conditions civil society’s potential in important ways. In particular, economic structure creates shared interests that can serve as a basis for the emergence of important collective actors (eg, workers, professionals, business groups, peasants). It also affects the availability of resources for sustaining different forms of organizational activity, and may affect the ability of different groups to engage in collective action (for example, the difficulties of organizing workers in the informal sector of the economy as compared to those in the formal sector). As economic structures evolve over time (due, for example, to periods of prolonged economic growth, processes of industrialization or de-industrialization, changes in State development policies, and/or changes in a particular country’s insertion in the international economy), the potential for civil society to continue to develop may also be affected. To the extent that economic change contributes to a greater dispersal of power resources and increases the capacity of distinct groups to organize themselves, it should facilitate greater levels of social inclusion and democratization. Conversely, if economic change increases the level of economic concentration or is accompanied by the erection of new barriers to collective action on the part of distinct groups, it would tend to undermine civil society and allow for a greater contraction of social inclusion and democratization. The former scenario is essentially what happened in England over the 300 years examined by Marshall. As we shall see, the latter scenario is more typical of the Latin American experience.

As Tilly (1996b: 9) notes, historically, it was the “struggle and bargaining between expanding states and their subjects [that] created citizenship where it had not previously existed”. While today there is perhaps greater consensus than ever before on the normative content of

democratic citizenship rights, these rights are still contested in practice as a consequence of their uneven coverage and their ambiguous impact on important aspects of a given society (gender relations, land-owning patterns, indigenous cultures and the environment, for example). Moreover, there is still no consensus for implementing specific rights of citizenship and how. In most new democracies, conflicts over basic citizenship rights were often central yet unresolved issues in the transition process. The failure of democratic institutions to address these shortcomings after the transition, as will be discussed in greater detail below, is often the principal source of fragility for many newly democratic regimes. Agency, both historically and today, is key to understanding how citizenship rights actually evolve or stagnate. The pressures for expanding citizenship rights that emerge (or fail to emerge) from within civil society, and how those pressures are dealt with by state actors, is central to any causal theory of citizenship.

Figure 1: The Social Construction of Citizenship Rights



The above arguments are summarized schematically in Figure 1. The scope and content of citizenship rights are determined in specific countries by the interaction between the State and civil society. It is through the struggles (or lack thereof) of different organized groups within civil society vis-à-vis each other and the state that citizenship rights are socially constructed. Civil society's contours and relative strength, in turn, are conditioned by the nature of a particular country's economic structure.<sup>5</sup> In societies characterized by weak civil societies and/or closed, authoritarian States that deliberately seek to control (if not

destroy) civil society, citizenship rights are severely constrained. Conversely, the strength of civil society is reflected in the breadth and multifaceted content of citizenship rights through civil society's capacity to expand citizenship rights and check authoritarian tendencies at the level of the State.

From the perspective of civil society's role in constructing citizenship, it is important to highlight the collectivist dimension of citizenship rights in Marshall's analysis. While citizenship rights are obviously individual rights, struggles defining them can only be carried out collectively, and collective demands for citizenship rights are essential to make them effective. There is a certain paradox in this observation: the liberal ideal of individual freedom so closely associated with the ideal of universal citizenship cannot be achieved unless individuals organize collectively to demand respect for the rights such freedom entails. "Individual" rights are in effect granted to entire classes of people (e.g., workers, women, illiterates, and so on), even if their normative justification rests on liberal premises. Marshall (1950: 42-43) recognized this paradox, noting that "civil rights were in origin intensely individual, and that is why they harmonised with the individualistic phase of capitalism...[yet] groups were enabled to enact legally as individuals", particularly trade unions. Thus, "one of the main achievements of political power in the later nineteenth century was the recognition of the right of collective bargaining. This meant that social progress was being sought by strengthening civil rights...". Civil rights are collective rights in practice, regardless of the intent of liberal reformers.

Social rights, in particular, have a collective dimension that blurs the distinction between individual and collective rights of citizenship. Social security and public health care, for example, are classic examples of the social rights of citizenship associated with the welfare state and which are group based. Moreover, many of the social rights of citizenship demanded by social movements which are not class-based (women's groups, indigenous movements, environmental groups, to name the most prominent in Latin America) are not reducible to individualist premises. Formal rights intended to create more equal gender relations, promote cultural autonomy and protect the environment, for example, may even challenge narrow liberal basis of citizenship that Marshall envisioned as culminating in social rights of citizenship in England. This is because their normative basis may not rest on *individual* rights and freedom,

but rather the autonomy and freedom of entire groups, if not the human race more generally when it comes to protecting the environment.

This collectivist dimension of citizenship rights is in many ways the essence of strong civil societies. What distinguishes civil society from other social formations is the nature of its collective actors and their specific demands or objectives. A good example of this is the working class. In societies which have experienced a minimal level of industrialization, the working class is an important potential actor. Whether or not the organized working class will be part of civil society will depend on how the movement is organized and its goals. In the nineteenth century, Western Europe and Latin America in general, the organized working class was a key actor in early processes of democratization (Rueschemeyer et al, 1992; Collier and Collier, 1991). As Bendix (1964) argued for Western Europe, the socialist (and nationalist) movements of the nineteenth century should be seen as political, reflecting the political alienation of the working class seeking *integration* into the socio-political system. Only rarely did the working class organize as a revolutionary force, with goals that were explicitly antithetical to the existence of a strong civil society.

Turning to Latin America through the 1970s, working class demands for integration into the socio-political system have been historically much less successful as a result of processes of *controlled inclusion* (Oxhorn, 1995b and 1998b). In many countries, the working class was organized by the State in order to limit its political and economic power by undermining any autonomous working class organization that could effectively challenge the privileged position of the dominant classes. At the same time, organized labor became a relatively privileged actor among the popular sectors more generally, further segmenting the population given its relatively small size compared to the working classes in the advanced industrialized economies of Western Europe. This was a key characteristic of Latin American populism and the corporatist institutions of countries such as Brazil and Mexico. In some cases, most notably Chile, a strong working class movement emerged which was closely tied to leftist parties. But even here, the development of civil society was constrained both by the dominant classes, who remained in effective control of the state until the socialist government of Salvador Allende was installed in 1970, and the predominance of political parties which severely constrained the autonomy of all forms of organizational activity within civil society (including the labor movement) by

subordinating them to narrow partisan interests (Oxhorn, 1995a). Throughout Latin America, civil society emerged, but remained weak and at the mercy of the State. When the institutions of controlled inclusion failed to constrain working class demands for integration, authoritarian rule was violently imposed in countries as diverse as Argentina, Bolivia, Brazil, Chile and Uruguay.

There is an important group of countries where the institutions of controlled inclusion did not collapse in a spiral of violence as in the Southern Cone and Brazil. This has been reflected in more stable (but not necessarily democratic) political regimes, at the same time that civil society has remained stymied in fundamental respects. In Mexico, controlled inclusion was achieved through a social revolution that resulted in strong corporatist State institutions dominated by a single political party that was able to effectively dominate organized labor and other sectors of civil society (Eckstein, 1988; Hamilton, 1982; Zapata, 1998). The regime remained authoritarian through most of the 1990s, due to significant restrictions on political competition and the participation of autonomous groups in civil society, although growing pressures from civil society from the mid-80s have contributed to greater political openings. Two other examples, Venezuela and Colombia, have enjoyed democratic political regimes since the late 1950s in terms of relatively free and fair competitive elections for government positions. Elite consensus in both countries was effectively institutionalized through political agreements, or “pacts”, which ushered in their respective democratic regimes by protecting the vital interests of the principal political actors represented in the agreements. Yet both shared with Mexico serious problems of inequality and social exclusion that reflected weak civil societies and high levels of official corruption. This has placed their democratic regimes under increasing strain, as democratic institutions appear incapable of addressing pressing social problems. In Colombia, the society is increasingly being torn apart by the violence associated with the drug trade and an on-going civil war between the State, paramilitary groups and several powerful guerrilla movements which control over 50 % of the national territory (*El Nuevo Herald*, April 11, 1999, Internet edition, <http://www.elherald.com/>). Venezuela faced its first attempted military coup in a generation in 1992, when middle-level officers sought to take advantage of growing popular discontent with rising poverty, high levels of social inequality and rampant political corruption that appeared to have squandered the country’s vast oil

wealth. While the coup attempt failed, its leader, Army Lieutenant Colonel Hugo Chávez Frías, became president with a landslide electoral victory in early 1999 by promising to completely revamp Venezuela's democratic institutions.

In many ways, Costa Rica epitomizes the potential and limits of controlled inclusion in Latin America. Costa Rica's democratic regime, which dates to 1948, is the oldest in the region and its stability is directly related to its advanced (by Latin American standards) welfare State. While often characterized as a transition by "imposition" in which elite actors then reached political pacts that laid the foundation for democratic rule (Karl, 1991:174-5), Paige (1997) convincingly argues that the nascent agro-industrial bourgeoisie elites who dominated this process only reluctantly accepted a democratic regime that encompassed important social rights of citizenship as a consequence of popular mobilization during the 1930s and 1940s.

Paradoxically, after a brief civil war that preceded the installation of the democratic regime, the victorious agro-industrial bourgeoisie implemented the reform agenda of the defeated reformist President, who was allied with the Communist Party and enjoyed the support of working class organizations and the Catholic Church. As Paige argues, the viability of reform reflected the inability of the coffee agrarian elite to displace small and medium sized farmers during the 19<sup>th</sup> century. This led to cooperative relations between them, and served as a foundation for the national "myths" of equality and class cooperation which Costa Rica's social democracy only reinforced.

From the perspective of civil society, power was relatively more dispersed in Costa Rica than the rest of the isthmus as a result of landowning patterns. This allowed for (if not necessitated) compromises among elite and important middle class groups that were foreclosed in countries where the hegemony of agrarian coffee elites was more firmly established. A significant working class/leftist coalition could then emerge and, although defeated militarily during the brief civil war, effectively set the political agenda for a reformist government bent on stopping the spread of Communism in the 1950s. As Paige concludes, "It was pressure from below, not simply enlightenment from above, that established the Costa Rican welfare state" (Paige, 1997: 249). Costa Rica thus avoided the more violent, protracted civil wars that wracked the region in the 1980s, even though its underlying social structure of socio-

economic exclusion was remarkably similar to that found in the rest of Central America.

Central America (with the exception of Costa Rica), pre-revolutionary Bolivia, Cuba and Mexico, as well as Paraguay under Stroesner and Peru prior to the 1968 military government, were important exceptions to this general pattern of controlled inclusion. In these cases, the working class was small and weakly organized. Popular sector inclusion was minimal, if not non-existent, and elite agrarian interests were dominant in politics and society. Civil society was similarly very weak. The resultant concentration of economic and political power led to extremes of social polarization, even by Latin American standards. Under these circumstances, a social explosion seemed inevitable. Lacking any other avenues for achieving effective integration into the socio-political system due to often high levels of repression, the relatively weak working class allied with the much larger peasantry to form powerful revolutionary movements. To varying degrees and with different levels of success, these movements came to represent strong, well-organized popular sector actors. But their goals and methods were not compatible with civil society. Fundamentally, the emergence of such revolutionary movements reflects the weakness of civil society and the concomitant lack of alternatives to violent conflict for pursuing popular sector interests.<sup>6</sup>

While the discussion of collective rights and action has been limited to social classes, there is no reason why the analysis is not equally applicable to understanding other potential actors. As already noted, citizenship is a social construction in which a variety of actors participate or potentially should participate. These actors are essentially the constitutive elements of strong civil societies. Their absence in national political processes may reflect the weakness of civil society and/or repressive state policies. It inevitably results in limited citizenship rights. In sum, the expansion of citizenship to include civil, political and, ultimately, social rights as described by Marshall should be reinterpreted to recognize the conflictual nature of the process and the central role played by civil society as it interacted with the British State. At the same time, such struggles are constitutive of the growing strength of civil society. Through collective struggle, collective identities are created and redefined as new sources of political power (Hobson and Lindholm, 1997). When rights are granted as a result of social struggle, a certain prior distribution of power resources is recognized and institutionalized by the State, contributing to a further relative dispersion of power

resources and concomitantly strengthening civil society. From this perspective, the path followed by Britain and so eloquently described by Marshall may still be “ideal,” but it is also unique. When the evolution of citizenship rights follows alternative paths, the consequences for democracy and civil society are often dramatic. In other contexts, including most of Latin America, social rights of citizenship have historically often been a substitute for civic and political rights. This was the *sine qua non* of controlled inclusion. Rather than redistribute power in favor of the working class as happened in Western Europe, the segmented, limited expansion of social rights institutionalized social inequalities in terms of access to the State and economic resources by creating a new, relatively small privileged group of workers among the popular sectors, stymying civil society’s continued development.

### Citizen rights in Latin America’s new democracies

In contrast both to Marshall’s teleological understanding of citizenship rights and the alternative pattern of limited (as opposed to universal) social rights granted to particular groups in society (eg, the working class) in the absence of universal political and civil rights of citizenship, the transitions to democracy in Latin America since the mid-1970s represent a third alternative path: the provision of universal political rights of citizenship in the absence of universal civil rights and declining social rights. While generally stable (with the exception of Peru under Fujimori), these democratic regimes are characterized by severe limits on the *quality* of democratic governance which pose significant challenges for their eventual consolidation. It will be argued that this particular sequence reflects the elitist nature of these transitions over which militaries retained a disproportionate influence, as well as the consequences of the neoliberal economic development policies which have also become dominant throughout Latin America since the 1980s. Both have affected the capacity of civil society to engage in the kinds of collective struggles necessary to define citizenship in a more comprehensive fashion.

Latin Americans throughout the region currently enjoy an unprecedented level of political rights exercised through reasonably free and fair elections.<sup>7</sup> Somewhat paradoxically, given that widespread hu-

man rights abuses were a principal motivation for opposition to the military regimes that ceded power to elected civilian governments in the 1970s and 1980s, the civil rights of citizenship remain extremely precarious for the majority in most countries (Méndez, O'Donnell, Pinheiro, 1999; O'Donnell, 1993; Oxhorn, 1998a; and NACLA, 1996). Very broadly, significant restrictions on civil rights were found in all Latin American democratic regimes during the 1990s (with the exception of Uruguay and Chile) according to Freedom House (1999) surveys.<sup>8</sup> Moreover, such broad indicators obscure the fact that limits on civil rights disproportionately affect the disadvantaged majority of Latin American citizens. As Pinheiro (1999:2) explains, "...the poor continue to be the preferred victims of violence, criminality, and human rights violations". For example, even though transitions to democracy have contributed to a reduction in the systematic violation of human rights by the State,<sup>9</sup> the overall level of State violence in these countries has generally not declined. Instead, it has undergone a qualitative change, as it is no longer directed against the political opposition, but the poor (Méndez, 1999: 19-20).

Civil rights historically have been very precarious in Latin America. This has been the direct result of the politization of the State as State institutions fall prey to rent-seeking and become dominated by narrow special interests (including class interests), with the consequent inability of State institutions to achieve even the appearance of neutrality in the design and implementation of policy (Karl, 1997). The limits of controlled inclusion also have resulted in various forms of State repression when social pressures threaten to surpass those limits. Juxtaposed with the universal political rights of citizenship under democratic regimes, however, the lack of civil rights threatens to undermine democratic legitimacy, if not the relevance of democratic government to people's everyday lives (Garretón, 1999; Méndez, 1999a). Moreover, in the current context, several factors have combined to exacerbate the problems associated with limited civil rights of citizenship.

Abuse of the legal system by elites, corruption and widespread perceptions that officials enjoy a certain impunity regardless of what they do has also undermined trust in legal institutions (Garretón, 1995 and 1989). Throughout Latin America, with the exception of Chile, public confidence in the judiciary is alarmingly low. This is particularly true for low income groups, including the poor in Chile (Garro, 1999: 279). This is one of the principal institutional legacies of authoritarian rule

which new democracies must confront. This legacy reflects not only the continued distrust of state institutions caused by high levels of abuse by authoritarian regimes, but also the fact that such practices do not end with the transition to democracy. Important laws and much of the personnel are often held over from the authoritarian regime and are difficult to change. People become accustomed to pursuing extra-legal remedies for their grievances and assume that any reforms will fail in practice, even if enacted by an elected government. Indeed, elected officials have contributed to the pervasive lack of confidence in judicial institutions due to their own political intervention in the courts (Méndez, 1999b). Unless trust in the legal order can be created, democratic reforms will be undermined, as many will assume that reforms will be ineffective.

Civil rights in many new democracies are further undermined directly by a “*de facto*” marketization of the rule of law in which civil rights are effectively allocated according to people’s “buying power.” Equal protection under the law exists on paper, but the poor cannot have access to it because of their limited economic resources. The State is incapable (because of corruption and its own lack of resources) of filling the void. Instead, legal systems serve to further reinforce structural problems of inequality and social exclusion. As Pinheiro (1999: 4) argues, “police and other institutions of the criminal justice system tend to act as ‘border guards’, protecting the elites from the poor.” “Middle class and elite crimes”, including corruption, fraud, tax evasion, and the exploitation of child or slave labor, are ignored by judicial systems which focus on the crimes committed by the poor (Pinheiro, 1999: 5). Law enforcement remains an instrument for corruption and repression, rather for enforcing universal civil rights. In a vicious circle, ineffective remedies for corruption and ensuring official accountability further undermine trust in the legal and even political systems, making it more difficult to curb abuses.

The situation is further exacerbated by a substantial increase in crime rates throughout Latin America (NACLA, 1996). In addition to frequently being the primary victims of crime, the poor are often targeted by police efforts to control crime in what amounts to the criminalization of poverty (Méndez, O’Donnell, Pinheiro, 1999). For example, the dramatic rise in the crime rate after the transition to democracy in El Salvador led to the passage of the Emergency Law Against Delinquency (*Ley de la Emergencia Contra la Delincuencia*) and the

Law for Social Defence (*Ley para la Defensa Social*) in March 19, 1996. The laws, portions of which were eventually declared unconstitutional, stipulated that individuals were to be considered potential criminals subject to imprisonment and the loss of basic rights simply because of their appearance. The unemployed, young people, the poor, or simply people who dressed differently were all targeted by laws that ignored the equally serious (but largely white collar) problems of organized crime and official corruption [*Proceso*, 16: 702 (March 27, 1996)]. Yet because the poor are also the principal victims of crime, these laws enjoyed overwhelming popular support—a phenomenon which is not unique to El Salvador (Ménez, 1999a: 22). At the same time, particularly among the relatively well-off, there is an increasing privatization of law enforcement as people resort to vigilantism and pay for private security throughout the region.

In sharp contrast to the process by which citizenship rights developed in 19<sup>th</sup> century Britain according to Marshall, business interests have been able to successfully cope with—if not actually profit from—the limits of civil rights in much of the region. The marketization of the rule of law, the criminalization of poverty and the privatization of law enforcement are all at least partial solutions to rising crime rates and ineffective legal systems which are available only to people with economic resources. Moreover, business interests are enjoying growing political influence in Latin America (Mahon, 1996; Oxborn and Ducatzenzeiler, 1998). Such influence is often through by an informal canals, undemocratic channels, and is one major source of the precariousness of civil rights. Because business interests may benefit from such irregularities—something Marshall did not anticipate—they will not necessarily provide any impetus for change. As Mahon (1996: 200) wryly observed: “...those who move markets may have no objection to formally unaccountable state power, as long as it is informally accountable to them”.

The growing influence of business interests in Latin America reflects the adoption of a new set of neoliberal development policies which has had a significant negative impact on the social rights of citizenship. At their core, these development policies rely on the market for determining the best allocation of resources and opportunities for the poor. This is complemented by the State in its subsidiary role of providing certain public goods and income transfers targeted directly at those most in need of assistance. In contrast to most of the postwar

period, when business interests were more directly dependent upon various State subsidies or rents, including those resulting from protectionist trade policies which sheltered them from foreign economic competition, states are much more dependent upon the business interests that dominate their market economies for securing resources and continued economic success (Oxhorn, 1998a).

The implications of this change in development policy for social rights are most evident in the new social welfare policies of *targeted assistance*. First developed under the military regime of Augusto Pinochet in Chile, these kinds of policies have become increasingly dominant throughout the region. They are premised on the assumption that the solution to poverty is to be found at the micro-level by channelling minimal State welfare provisions directly to those most in need until they can find regular employment. The emphasis is thus on short-term palliatives for poverty until these people can become self-supporting through their participation in the labor market. While the market is relied on for determining the best allocation of resources and opportunities for society as a whole under neoliberal development policies, the State is seen as retaining a role in providing certain public goods and income transfers targeted directly at the poorest people in society who are unable to support themselves through regular employment. General subsidies to all citizens and the overly-bureaucratic welfare policies that formerly provided social rights to select groups (including organized labor) under controlled inclusion are replaced by strictly needs-based direct payments (both cash and in kind, to users or service providers) in areas such as health care, education, nutrition, employment and housing. The efficiency of social welfare expenditures is allegedly increased by limiting the amount of “leakage” to middle- and upper-class groups.

In the area of health care, for example, the State’s role is minimized by making it the provider of last resort. Only the indigent and poor who cannot afford private health insurance will be channelled into a supposedly more efficient, streamlined public health service compared to the vast, bureaucratic public health apparatus erected as part of the social rights of citizenship during periods of controlled inclusion. Similarly, in the area of low-cost housing, the State’s role is reduced to providing direct subsidies and screening for eligibility for those subsidies. Once the “demand” from low-income groups for housing is guaranteed by the State in this way, the assumption is that the market will

ensure an adequate supply of low-cost housing and, in contrast to much of the postwar period, the State no longer needs to build public housing.

The significance of this policy shift can be seen in the fact that poverty reduction in the region in the 1990s has been the result almost entirely of economic growth and a concomitant increase in employment opportunities for the poor, despite increases in State social expenditures in a number of countries (Helwege, 1995; ECLAC, 1994). Even in Chile, where social expenditure increased 21 % in real terms between 1990 and 1992, more than 80 % of the increased income received by the poorest 40 % of all households during this period was from increases in earned income (ECLAC, 1994: 8). Yet while growth may be necessary for poverty reduction, the empirical evidence clearly demonstrates that it is not sufficient. Despite a 6 % increase in per capita GDP in the region between 1990 and 1995, the poverty level remained at virtually the same level as in 1990 (Fluery, 1998: 6).

Moreover, this shows that the State has refrained from filling a significant redistributive role.<sup>10</sup> Social expenditures still remain largely regressive, despite the promise of targeting. Their expansion is procyclical, and likely to continue to be so in order to maintain investor confidence. The conditions attached to the 1998 IMF bailout package for Brazil are only one example. Similarly, tax reforms and minimum wage policies have not been used to redistribute income to any significant degree by increasing relative national income shares for the poor (Helwege, 1995). Policies designed to reverse the structural causes of poverty and inequality, particularly through investments in human capital such as education and health care, are sacrificed to the short term priorities of maintaining low levels of inflation, balanced State budgets and external balance of payments equilibrium under the assumption that targeted programs for the neediest will provide the necessary time for the economy to provide more jobs. Basic social “rights” of citizenship, such as health care and education (which were never very significant for the poor in any case), are increasingly being limited for the working and middle classes in comparison to what they had enjoyed during periods of controlled inclusion, as they are forced to rely on the underfinanced and deteriorating public sector. This stands in marked contrast to those whose personal economic situation allows them recourse to the private sector.

These policy changes have severely affected social equity in the region, further compounding the growing problem of soaring crime rates. The resumption of economic growth in Latin America after the international debt crisis and subsequent economic recession in the 1980s has generally failed to bring levels of inequality back to the levels experienced in the 1970s (Altimir 1994 and 1995).<sup>11</sup> This is despite sometimes significant reductions in poverty. Altimir (1994: 26) concludes:

In sum, “normal” distributive patterns in the coming phase of sustained growth, when this materializes in most Latin American countries, once they have recovered from the crisis and its sequels, completed structural adjustments, and deployed policy reforms, tend to be more unequal—at least in urban areas—than those prevailing in the last stages of the previous growth phase, during the 1970s.

The long term outlook is no better from this perspective. Enrique Iglesias, President of the Inter-American Development Bank warned that:

in conditions of stable growth, it could take the continent many years—between 50 and more than a century, depending on the country—to give all citizens a minimum level of well-being on current distribution trends (*New York Times*, March 25, 1998: A7).

Many of the social problems discussed here are not new in Latin America. Social exclusion and inequality have long plagued the region, although “old” problems, including the level of inequality, the marketization of the rule of law, the criminalization of poverty and the privatization of law enforcement, have often been exacerbated. What is unique in the 1990s is the coincidence of limited civil rights, declining social rights (at least compared to periods of controlled inclusion) and nearly universal political rights of citizenship. The juxtaposition of universal political rights with such sharp limits to other aspects of citizenship will have important consequences for the *quality* of democracy in the region, ultimately threatening its future. It reflects the weakness of civil society that stems both from the nature of the transitions that established democratic regimes in Latin America and the shift to neoliberal economic development policies. In particular, the dominance of political parties and elite actors in these transitions has stymied the development of Latin American civil societies, at the same time that economic trends have weakened organized labor, the principal actor which in the past had struggled for the limited social rights associated with controlled inclusion.<sup>12</sup>

Popular mobilization generally played an important role in precipitating democratic transitions, as people from virtually all sectors engaged in organized protest activity demanding that incumbent authoritarian regimes cede power to elected governments. The extent of such mobilization, accompanied by the emergence of a wide variety of human rights organizations and self-help groups, seemed to portend the strengthening of civil society through the spread of autonomous organizational activities among the popular sectors. This so-called “resurrection of civil society”, however, proved relatively short-lived as elite actors and political parties ultimately determined the final course of these transitions (O’Donnell and Schmitter, 1986; Oxhorn, 1996, 1995a and 1995b). The clearest expression of this is in the political pacts which in many cases determined not only the rules of the game for the future democratic regime and the kind of actors who could participate, but set limits on the substantive issues that elected governments could address (Karl, 1986). Among those limits were important concessions to the outgoing authoritarian regime in terms of future prosecutions for human rights abuses and the preservation of various “authoritarian enclaves” within the institutions of the new democracy (Garretón, 1989). These enclaves in many countries included new institutionalized channels of political influence for non-elected officials, particularly the military and intelligence community, and well-entrenched civilian bureaucracies which were held over from the previous regime.

The process by which elite actors and political parties came to dominate the political process during the later phases of the transition necessarily entailed a demobilization of mass actors and their subordination to the interests of ensuring a successful democratic transition. This demobilization, according to the comparative findings of O’Donnell and Schmitter (1986) based on the experience of Southern Europe and Latin America in the 1970s through the mid-1980s, was necessary to avoid a potential authoritarian backlash by depriving extremists within the authoritarian regime of any pretense for halting the transition process. However necessary this demobilization may have been for achieving democratic rule, it was not without tensions. In essence, demobilization cut short the process of building civil society that had started as a prelude to the transition. These tensions were only exacerbated by the continued dominance of elite actors, particularly party elites, after the transition and a widespread perception of a growing distance between party leaders and the population at large. The available “space” for popu-

lar participation often seemed circumscribed to the electoral process by the kind of democratic institutions that were erected during the transition process. Even the women's movements that had played a critical role in mobilization against authoritarian regimes have found their influence severely limited after the transition ended with the installation of an elected government (Wayland, 1994). Moreover, there was frequently a sense of frustration with the general population given the limits to the actual changes brought about in democracy's wake. The result has been a general decline in organizational activity within civil society, even in those countries where such activity had reached relatively high levels during the authoritarian regime.

Several other factors have affected the degree to which civil society appears to have receded under democratic rule. In a number of countries, autonomous organizational activity among large segments of the population was a relatively new phenomenon that, paradoxically, emerged during periods of intense repression and economic hardship. It was often a direct result of the exigencies of survival under brutal authoritarian rule (Oxhorn 1995a and 1995b). Once the transition had been successfully completed, the organizational experiences acquired under an authoritarian regime had to be effectively translated into a democratic environment (with all of its shortcomings) if the momentum that civil society's development had achieved in the absence of political democracy was to continue. This proved to be no easy task. For young people in particular, the members of many organizations that emerged during the period of authoritarian rule had no experience with democratic politics. Their organizational styles and the kinds of demands that were being articulated had to be adapted to a very different setting if they were to still be effective for influencing political processes.

A good example was the fact that there no longer was an unambiguous "enemy" to mobilize against. The dictatorship had now been replaced with an elected civilian government. Without a clear enemy to catalyze popular mobilization, such mobilization often became elusive. Moreover, most of the people actively involved in the various organizations which had emerged during the period of authoritarian rule still viewed democracy in terms of universal political rights of citizenship as an end in itself, regardless of its shortcomings. Ironically, this commitment to political democracy may have actually complicated the problem of autonomous popular sector organizational activity. Potential leaders of such mobilization often remained unsure of how to ex-

press their growing frustration. Many had never participated in democratic politics and did not know how to take advantage of the opportunities for participation that it might offer. At the same time, they feared that mobilization could create destabilizing pressures which would threaten the viability of the new democratic regime—the same fear that contributed to their demobilization during the transition. Under an authoritarian regime, such people either did not think about the potentially destabilizing effects of their activities, or had this as their explicit goal. Now the fear (often echoed, if not encouraged, by political elites) was that any autonomous mobilization would be counter-productive.

There were important exceptions in a number of countries, particularly among segments of organized labor and human rights organizations. Yet their ability to mobilize support beyond their immediate memberships in order to influence political outcomes generally remained limited compared to the period of authoritarian rule. There have also been important mass mobilizations directly in support of democracy, such as for the movement for direct presidential elections in Brazil in 1984 and the movement to impeach Brazilian President Fernando Collor de Mello in 1992. Yet this mobilization has been very difficult to maintain (Weyland, 1993).

The most important exception from the perspective of civil society and the social construction of citizenship rights are movements of indigenous people. In sharp contrast to most of the social movements that were prominent during periods of authoritarian rule, indigenous groups in a number of countries, particularly Bolivia, Ecuador, Guatemala and Mexico, have been able to take advantage of the opportunities for political participation provided by democratic regimes in order to create new organizations based on indigenous identity (Yashar, 1998; Degregori, 1998). Such organizations draw on pre-existing networks to resist “...State reforms which restricted access to state resources and jeopardized pockets of local political, material, and cultural autonomy that indigenous communities had carved out” (Yashar, 1998: 24). In particular, indigenous groups have mobilized “...as the ‘rewards’ for controlled participation have been withdrawn...” (Yashar, 1998:33). In the process, a number of countries through Latin America have enacted significant constitutional and other legal reforms in an effort to institutionalize important new collective social rights of citizenship (Dandler, 1999).

From the perspective of civil society, pre-existing networks and strong cultural identities represent an important aspect of power dispersion within civil society that provide indigenous peoples with a certain capacity to organize themselves and project their influence onto national political agendas when their self-defined interests were threatened by State reforms and narrow definitions of citizenship rights. The importance of strong ethnic collective identities and networks to the strength of both indigenous movements and civil society more generally is underscored by the experience of Peru. The absence of a strong sense of shared ethnic identity among the large indigenous population and the ability of non-indigenous groups to successfully co-opt important symbols of indigenous culture into their own societal projects has meant that indigenous Peruvians have been more effectively mobilized on the basis of social class and national citizenship, including by violent class-based revolutionary groups like *Sendero Luminoso*.

More generally, despite the important gains by indigenous groups throughout much of the region “...there is still a great distance to go before we can confidently say that the ‘rule of law’ reigns in relationships between nation-states and indigenous peoples in Latin America” (Davis, 1999: 158). To begin to rectify this, continued indigenous mobilization will be necessary, yet the severe disadvantages that indigenous people have historically suffered (high rates of poverty, poor education, racial discrimination, to list but a few) suggest this will be a daunting challenge. The May 1999 rejection in Guatemala of constitutional reforms that would have officially recognized the country’s 24 indigenous groups and institutionalized important channels of influence on public policy for them is a poignant example (*New York Times*, May 18, 1999). In a country where over 60 % of the population is indigenous, the historic constitutional reforms were rejected in a national referendum in which only 18.5 % of registered voters cast ballots.

It is also important to note that some the most successful mobilizations of mass support in Latin American democracies in the 1990s have been *against* what were deemed to be fundamentally flawed democratic regimes by the leaders of such mobilization. Examples include violent revolutionary movements in Peru and Colombia.<sup>13</sup> They also include populist leaders like Alberto Fujimori in Peru and Hugo Chávez in Venezuela, who both won widespread support (and the presidency of their respective countries) by appealing specifically to popular frustrations with the corruption of elected leaders and the apparent inability

of existing democratic institutions to adequately address pressing concerns of poverty and lawlessness. This underscores the problems posed by restricted citizenship rights and relatively weak civil societies for democratic regimes.

This general experience contrasts sharply with that of the working class mobilization in Britain discussed by Marshall. There, mobilization was deliberately intended to change an existing (and by the standards of the day, largely democratic) regime rather than overthrowing an often violent authoritarian regime. Because regime change was the dominant, if not only, demand of the actors involved in recent transitions, there was a tendency to view political rights almost as a panacea for resolving a variety of social ills rather than as an indispensable starting point.<sup>14</sup> The break with the past was not only less dramatic in the British case, this was *deliberate*. Whereas the Latin American transitions cut short a process of building civil society, in Britain the process was more continuous and cumulative—hence the apparent teleology of Marshall’s analysis.

This contrast is even clearer when looking at organized labor in the two cases. The British labor movement was significantly strengthened as a result of its struggles to win important civil rights and went on to help create the British Labour Party and secure its political integration. In most Latin American countries, organized labor played an important role in the mobilizations that helped bring about transitions to democracy (Valenzuela, 1989; Drake, 1996), yet its situation remains considerably weakened in virtually every country in the region.<sup>15</sup> Labor movements throughout Latin America suffered significant declines in membership as a result of severe repression and the economic depression caused by the debt crisis in the 1980s. Processes of economic globalization, which have effected trade union strength throughout the world, and neoliberal economic policies have helped ensure that organized labor in Latin America could not regain its former strength. As a result, labor unions were hard-hit by the rolling back of the social rights that they had been granted (or often won) in earlier periods with the adoption of neoliberal economic development policies (Oxhorn, 1998a).

The overall result has been an extreme fragmentation of civil society in most countries of the region. The growing social inequality, pronounced demobilization of mass actors and organizational activity compared to the period preceding recent transitions,<sup>16</sup> and the weakening of organized labor in particular, have dampened pressures that oth-

erwise might have come from within civil society for the effective expansion of citizenship rights. In a process which is almost the inverse of the virtuous circle in Marshall's account of citizenship rights, Latin American democracy has continued to constrain civil society's potential despite the universalization of political rights in recent years.

## Conclusions

Returning to the key insight of Marshall, that socio-economic inequality could be legitimized in Western democracies only through the gradual extension and expansion of the universal rights of citizenship, it is clear that Latin American democracy faces severe challenges. Not only has inequality increased in terms of income distribution, but the State has come to play a decreasing role in compensating for material inequalities by providing social rights of citizenship in a region long considered among the most unequal in the world. Far from legitimizing social inequality, the incapacity of political rights of citizenship alone to reverse these trends risks undermining the legitimacy of political democracy, opening the way to undemocratic alternatives from below, or above by populist leaders like Alberto Fujimori in Peru and Hugo Chávez in Venezuela who are able to take advantage of growing popular sector frustrations. Already, according to Inter-American Development Bank President Enrique Iglesias, public opinion polls show that only 27 % of Latin Americans have confidence in existing democratic institutions (*New York Times*, March 25, 1998: A7). As democratic governments prove incapable and/or unwilling to address the principal concerns of their citizens, democracy itself risks becoming irrelevant as people search for ways to create better lives for themselves (Garretón, 1999).

In attempting to analyze the role of civil society in the social construction of citizenship rights, it becomes clear that the weakness of civil society in Latin America is both a consequence and a cause of the particular paths the region has followed in the evolution of universal citizenship rights. In Britain, the greater dispersal of power resources within civil society allowed for a series of struggles in which there was a cumulative increase both in the substance of citizenship rights and the strength of civil society. Earlier in this century in Latin America, social rights of citizenship were often granted only to relatively privileged

groups (particularly organized labor) in the context of limited political and civil rights as a mechanism for social control and cooptation that deliberately obstructed the kind of cumulative processes implicit in Marshall's description. More recently, both social and civil rights remain restricted rather than universal, despite the existence of substantial political rights and a generally marked decline in systematic State repression. The effect has been to further stymie civil society's development, leaving the future of democracy in the region open to significant doubts.

While it is beyond the scope of this article to develop specific solutions, I will briefly sketch out three possible starting points. The investment of more resources in effective law enforcement and judicial processes, including legal reform, is one. As Marshall correctly argued, civil rights are essential for effective political rights (not to mention social rights) of citizenship. Ironically, Marshall's championing of public defenders offices to ensure access to the legal system for society's disadvantaged as the ultimate stage in the development of social rights is particularly relevant to Latin America today, where social rights have a long way to go before they could even begin to rival those of postwar Britain.

Second, the possibility of utilizing the immense national and international human rights apparatus that emerged during the period of authoritarian rule to help to secure effective civil rights and build stronger civil societies under democratic rule should be explored. "Human rights" might even be best understood as citizenship rights in a democratic context. Past efforts to curtail State political repression could be redirected toward helping to universalize citizenship rights by curbing police and judicial abuse. The expertise gained in organizing the myriad of human rights groups under dictatorships similarly could be applied to help distinct groups within civil society organize themselves so that they can begin to define and defend their interests through democratic institutions.

Finally, the State has an important role to play. In the first instance, effective civil and social rights of citizenship will require reforms (sometimes quite substantial) of State institutions. Beyond that, the State may have a role to play in providing material and technical assistance to emerging groups within civil society. The temptation to use such resources for partisan gain is obviously a real danger, but Western democracies –including Marshall's Britain– have developed mechanisms

to ensure some measure of impartiality. More generally, State involvement would have to allow for a much greater level of autonomy on the part of the societal organizations than was the case in Latin America in the past if it is to be successful (Schmitter, 1998, and Oxhorn, 1998a).

The challenges are clearly quite big, especially given the fragility of many new democratic regimes. Given the stakes, however, they cannot be ignored.

## NOTES

1. As Marshall noted, “the status of women, or at least married women, was in some important respects peculiar” (p. 18), since the civil and political rights that were enjoyed by all “citizens” were restricted to adult men well into the twentieth century.
2. I deliberately refer here to “political” stability to highlight the implicit functionalism in Marshall’s analysis. Political stability is seen as requiring democratic citizenship under capitalism and is synonymous with democratic stability. While this is certainly debatable in the European context (Mann, 1996), there can be no doubt that political actors have rarely seen the two as synonymous in Latin America. Instead, citizenship rights have frequently been severely circumscribed in the pursuit of political stability. For this reason, I will refer specifically to democratic stability as a potential goal of political actors, which is distinct from the more general problem of maintaining political stability and is closely associated with the emergence of strong civil societies.
3. The terms “power” and “power resources” are used here to refer principally to economic resources, and organizational capacity to autonomously define and defend collective group interests. The latter can be based on a strong sense of collective identity, ideology and organizational skill or “know-how.” It can also derive from the availability of selective incentives for members. Physical power or coercive strength is not relevant here because this is generally used for ends which are antithetical to the development of civil societies.
4. In contrast to Marshall, the argument here is that stable democratic rule is the contingent outcome of successful struggles by civil society actors to achieve and maintain it, rather than an inevitable byproduct of capitalist economic development. To contrary, capitalist development in

Latin America has generally thwart the emergence of civil society. Efforts to effect any significant redistribution have frequently come at the expense of both political democracy and a strong civil society. I will return to this shortly.

5. State economic policies also affect social structure. For simplicity, and because it is not directly related to the argument being developed here, I have left this relationship out of the model.
6. It is important to emphasize that the goals and methods of revolutionary actors can change, as has happened in both El Salvador and Guatemala with the signing of peace accords in the 1990s and the subsequent participation of former guerrilla movements in new democratic regimes. Such dramatic changes are quite rare, however (Karl, 1992). This argument also explains why movements such as Peru's Sendero Luminoso often brutally attacked popular organizations and other popular sector actors. Sendero deliberately sought to undermine Peru's civil society and eliminate any alternatives to violent revolution.
7. Cuba is the principal exception.
8. This conclusion is based on Freedom House's indicator of "civil liberties". Using a scale of 1-7, with 1 representing the highest degree of freedom, Freedom House characterizes countries with a score of 3 to 5.5 as being only "partly free". On this scale, both Uruguay and Chile scored 2, while most other Latin American democracies scored 3.
9. Important exceptions are Peru and Colombia as a consequence of the State's counter-insurgency campaign against formidable guerrilla movements in both countries.
10. While this is clearly a policy choice, it also reflects changes in the structure of the State which have limited the State's institutional capacity to redistribute economic resources, even when the political will to do so exists.
11. The principal exception is Colombia, where inequality was actually lower than before the economic crisis. But here the more prominent threat to civil society is the pervasive violence linked to narco-trafficking, left-wing insurgencies and government counter-insurgency policies. Moreover, high levels of corruption and the weakness of key State institutions such as the judiciary imply civil rights there are as precarious as they are in the rest of the region, if not even more so. Uruguay and Costa Rica were approaching their previous levels of inequality. These countries arguably also enjoy the strongest civil societies in Latin America, which can help explain why the regressive tendencies of the neoliberal development model were to a certain extent mitigated.
12. It is important to emphasize that I am not suggesting that there was any alternative. Moreover, I am not suggesting that the provision of political rights has not been of tremendous importance for most of Latin Americans (cf. Petras and Leiva, 1994). I only want to analyze some of the limi-

- tations of these transitions so that they be addressed in the future.
13. Both countries also have experienced high levels of paramilitary mobilization to combat the revolutionary forces. While not always explicitly organized against the incumbent democratic regime, their violence is hardly conducive to stable democratic politics.
  14. Given the severity of human rights abuses, such a view is certainly understandable. Yet it is interesting to note that the general direction of transitions in their later stages focused more or less exclusively on political rights even though much of the actual organizing and resistance under the authoritarian regime centered first on the establishment of basic human/civil rights and the protection of minimal social rights that were generally under severe attack.
  15. A partial exception is Brazil, where rapid industrialization in the 1960s and 1970s contributed to a significant growth in trade union strength in the 1970s and 1980s. See Keck, 1992. Union strength in this context refers specifically to increased union autonomy from the State which has allowed workers in Brazil (at least until the mid-1990s) to win important concessions from both employers and the State. It is also reflected in the considerable political influence of the Workers' Party (PT).
  16. Given the dominant trends both historically and after the democratic transitions, one might argue that mass mobilization under authoritarian regimes, particularly violent military rule, is the exception which needs to be explained. This underscores the importance of a clear common "enemy" for mobilizing the popular sectors. In particular, extremes of State repression and economic hardship together can make self-organization among the poor an important option that loses force when political rights of participation become available.

## BIBLIOGRAPHIC REFERENCES

- Agüero, Felipe, and Jeffrey Stark, 1998. *Fault Lines of Democracy in Post-Transition Latin America*. Miami: North-South Center Press.
- Altimir, Oscar, 1995. *Inequality, Employment and Poverty in Latin America: An Overview*. Paper presented to the conference "Poverty in Latin

- America: Issues and New Responses”, Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame, Sept. 30 - Oct. 1, 1995.
- , 1994. “Income distribution and poverty through the crisis and adjustment”, *CEPAL Review*, 52 (April): 7-31.
- Alvarez, Sonia E., Evelina Dagnino and Arturo Escobar, eds., 1998. *Cultures of Politics/Politics of Cultures: Re-visioning Latin American Social Movements*. Boulder: Westview Press.
- Bendix, Reinhard, 1964. *Nation-Building and Citizenship: Studies of Our Changing Social Order*. New York: John Wiley & Sons, Inc.
- Collier, Ruth Berins, and David Collier, 1991. *Shaping the Political Arena*, Princeton: Princeton University Press.
- Dandler, Jorge, 1999. “Indigenous Peoples and the Rule of Law in Latin America: Do They have a Chance?” pp. 116-151 in *The (Un)Rule of Law and the Underprivileged in Latin America*, edited by Juan E. Méndez, Guillermo O’Donnell and Paulo Sérgio Pinheiro. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Davis, Shelton H., 1999. “Comment on Dandler”. pp. 152-159 in *The (Un)Rule of Law and the Underprivileged in Latin America*, edited by Juan E. Méndez, Guillermo O’Donnell and Paulo Sérgio Pinheiro. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Degregori, Carlos Iván, 1998. “Ethnicity and Democratic Governability in Latin America: Reflections from Two Central Andean Countries”. pp. 203-34 in *Fault Lines of Democracy in Post-Transition Latin America*, edited by Felipe Agüero and Jeffrey Stark. Miami: North-South Center Press, University of Miami.
- Deutsch, Karl, 1961. “Social Mobilization and Political Development”, *American Political Science Review*, 55 (Sept.): 493-514.
- Drake, Paul, 1996. *Labor Movements and Dictatorships: The Southern Cone in Comparative Perspective*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Eckstein, Susan, 1988. *The Poverty of Revolution: The State and Urban Poor in Mexico*. Princeton: Princeton University Press.

- Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), 1994. *Social Panorama of Latin America*. Santiago: ECLAC.
- Evers, Tilman, 1985. "Identity: the Hidden Side of New Social Movements in Latin America". pp. 43-71 in *New Social Movements and the State in Latin America*, edited by David Slater. Amsterdam: CEDLA, pp. 43-71.
- Fleury, Sonia, 1998. "Política social, exclusión y equidad en América Latina en los años noventa". Paper presented at the Conference *Política Social, Exclusión y Equidad en Venezuela durante los años 90 Balance y Perspectiva*, Caracas, Venezuela, May.
- Foweraker, Joe, and Todd Landman, 1997. *Citizenship Rights and Social Movements: A Comparative and Statistical Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Freedom House, 1999. *Annual Survey of Freedom, Country Scores 1972-73 To 1998-99*. Internet version, <http://www.freedomhouse.org/>.
- Garretón, Manuel Antonio, 1999. "Social and Economic Transformations in Latin America: The Emergence of a New Political Matrix?" pp. 61-78 in *Markets and Democracy in Latin America: Conflict or Convergence?*, edited by Philip Oxhorn and Pamela K. Starr. Boulder, Colo: Lynne Rienner.
- , 1995. "Redemocratization in Chile", *Journal of Democracy*, 6.
- , 1989. *The Chilean Political Process*. Boston: Unwin Hyman.
- Garro, Alejandro M., 1999. "Access to Justice for the Poor in Latin America". pp. 278-302 in *The (Un)Rule of Law and the Underprivileged in Latin America*, edited by Juan E. Méndez, Guillermo O'Donnell and Paulo Sérgio Pinheiro. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Hamilton, Nora, 1982. *The Limits to State Autonomy: Post-Revolutionary Mexico*. Princeton: Princeton University Press.
- Helwege, Ann, 1995. "Poverty in Latin America: Back to the Abyss?" *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 37 (Fall): 99-123.
- Hobson, Barbara, and Marika Lindholm, 1997. "Collective identities, women's power resources, and the making of welfare states", *Theory and Society*, 26 (August): 475-508.

- Jelin, Elizabeth, ed., 1990. *Women and Social Change in Latin America*. London: Zed Books, Ltd.
- Karl, Terry Lynn, 1997. *The Paradox of Plenty: Oil Booms and Petro States*. Berkely: University of California.
- , 1992. “El Salvador’s Negotiated Revolution”, *Foreign Affairs*, 71(Spring): 147-164.
- , 1991. “Dilemmas of Democratization in Latin America”. pp. 163-191 in *Comparative Political Dynamics: Global Research Perspectives*, edited by Dankwart A. Rustow and Kenneth Paul Erickson. New York: HarperCollins Publishers.
- , 1986. “Petroleum and Political Pacts: The Transition to Democracy in Venezuela”. pp. 196-219 in *Transitions from Authoritarian Rule: Southern Europe*, edited by Guillermo O’Donnell, Philippe Schmitter and Lawrence Whitehead. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Keck, Margaret, 1992. *The Workers’ Party and Democratization in Brazil*. New Haven: Yale University Press.
- Lipset, Seymore Martin, 1959. “Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy”, *American Political Science Review*, 53 (Mar.): 69-105.
- Mahon, James, 1996. *Mobile Capital and Latin American Development*. University Park: The Pennsylvania State University Press.
- Mann, Michael, 1996. “Ruling Class Strategies and Citizenship”. pp. 125-144 in *Citizenship Today: The contemporary relevance of T.H. Marshall*, edited by Martin Bulmer and Anthony Rees. London: UCL Press, Ltd.
- Marshall, T.H., 1950. *Citizenship and Social Class and other essays*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Méndez, Juan E., 1999a. “The Problems of Lawless Violence: Introduction”. pp. 19-24 in *The (Un)Rule of Law and the Underprivileged in Latin America*, edited by Juan E. Méndez, Guillermo O’Donnell and Paulo Sérgio Pinheiro. Notre Dame: University of Notre Dame Press.

- , 1999b. “Institutional Reform, Including Access to Justice: Introduction”. pp. 221-226 in *The (Un)Rule of Law and the Underprivileged in Latin America*, edited by Juan E. Méndez, Guillermo O’Donnell and Paulo Sérgio Pinheiro. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- , Guillermo O’Donnell and Paulo Sérgio Pinheiro, editors, 1999. *The (Un)Rule of Law and the Underprivileged in Latin America*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Middlebrook, Kevin, 1995. *The Paradox of Revolution: Labor, the State, and Authoritarianism in Mexico*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Mouffe, Chantal, editor, 1992. *Dimensions of Radical Democracy: Pluralism, Citizenship, Community*. London: Verso.
- NACLA, 1996. “Report on Crime and Impunity”, *Report on the Americas*, 30 (September/October): 17-43.
- O’Donnell, Guillermo, and Philippe Schmitter, 1986. *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Oxhorn, Philip, 1998a. “Is the Century of Corporatism Over? Neoliberalism and the Rise of Neopluralism”. pp. 195-217 in *What Kind of Democracy? What Kind of Market? Latin America in the Age of Neoliberalism*, edited by Philip Oxhorn and Graciela Ducatenzeiler. University Park: The Pennsylvania State University Press.
- , 1998b. “The Social Foundations of Latin America’s Recurrent Populism: Problems of Class Formation and Collective Action”, *Journal of Historical Sociology* 11 (June 1998): 212-246.
- , 1996. “Surviving the Return to ‘Normalcy’: Social Movements, Democratic Consolidation and Economic Restructuring”, *International Review of Sociology*, 6:1 (1996): 117-134.
- , 1995a. *Organizing Civil Society: The Popular Sectors and the Struggle for Democracy in Chile* (University Park: The Pennsylvania State University Press, 1995).
- , 1995b. “From Controlled Inclusion to Reactionary Exclusion: The Struggle for Civil Society in Latin America”. pp. 250-277 in *Civil*

- Society: Theory, History and Comparison*, edited by John Hall. Cambridge: Polity Press.
- , and Graciela Ducatzenzeiler, editors., 1998. *What Kind of Democracy? What Kind of Market? Latin America in the Age of Neoliberalism*. University Park: The Pennsylvania State University Press.
- , and Graciela Ducatzenzeiler, 1999. “The Problematic Relationship Between Economic and Political Liberalization: Some Theoretical Considerations”. pp. 13-41 in *Markets and Democracy in Latin America: Conflict or Convergence?* edited by Philip Oxhorn and Pamela K. Starr. Boulder: Lynne Rienner Publishers,
- Paige, Jeffery M., 1997. *Coffee and Power: Revolution and the Rise of Democracy in Central America*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Petras, James. and Steve Vieux, 1994. “The Transition to Authoritarian Electoral Rule”, *Latin American Perspectives*, 21 (Fall): 5-20.
- Pinheiro, Paulo Sérgio, 1999. “The (Un)Rule of Law and the Underprivileged in Latin America: Introduction”. pp. 1-15 in *The (Un)Rule of Law and the Underprivileged in Latin America*, edited by Juan E. Méndez, Guillermo O’Donnell and Paulo Sérgio Pinheiro. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Przeworski, Adam, 1985. *Capitalism and Social Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Schmitter, Philippe, 1998. “Citizenship Without Nationality Or Can There Be Such A Thing As A European Citizenship?” Paper presented at the conference *Democracy and the Rule of Law: Institutionalizing Citizenship Rights in New Democracies*, McGill University, Montreal, March 19-20.
- , 1986. “An Introduction to Southern European Transitions from Authoritarian Rule”. pp. 3-10 in *Transitions from Authoritarian Rule: Southern Europe*, edited by Guillermo O’Donnell, Philippe Schmitter and Lawrence Whitehead. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Tilly, Charles, editor, 1996a. *Citizenship, Identity and Social History*. International Review of Social History Supplement 3. Cambridge: Press Syndicate of the University of Cambridge.

- Tilly, Charles, 1996b. "Citizenship, Identity and Social History". pp. 1-17 in *Citizenship, Identity and Social History*, edited by Charles Tilly. International Review of Social History Supplement 3. Cambridge: Press Syndicate of the University of Cambridge.
- Turner, Bryan, 1992. "Outline of a Theory of Citizenship". pp. 33-62 in *Dimensions of Radical Democracy: Pluralism, Citizenship, Community*, edited by Chantal Mouffe. London: Verso.
- Valenzuela, J. Samuel, 1989. "Labor movements in transitions to democracy: a framework for analysis", *Comparative Politics*, 21 (July): 445-72.
- Waylen, Georgina, 1994. "Women and Democratization: Conceptualizing Gender Relations in Transition Politics", *World Politics*, 46 (April): 327-354.
- Weyland, Kurt, 1993. "The Rise and Fall of President Collor and its Impact on Brazilian Democracy", *Journal of InterAmerican Studies and World Affairs*, 35 (July 1993): 1-37.
- Yashar, Deborah, 1998. "Contesting Citizenship: Indigenous Movements and Democracy in Latin America", *Comparative Politics* 31 (October): 23-42.
- Zapata, Francisco, 1998. "Trade Unions and the Corporatist System in Mexico". Pp. 151-167 in *What Kind of Democracy? What Kind of Market? Latin America in the Age of Neoliberalism*, edited by Philip Oxhorn and Graciela Ducatzenzeiler. University Park: The Pennsylvania State University Press.

# Anuario de la Integración Regional en el Gran Caribe 2001

---

Francine Jácome / Antonio Romero / Andrés Serbin (Coordinadores)  
N° 2, año 2001. 226 págs. ISBN 980-317-177-1

Coedición de Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales  
(CRIES), Instituto Venezolano de Estudios Sociales (INVESEP),  
Centro de Investigaciones de Economía Internacional  
y Nueva Sociedad

El volumen reúne contribuciones de especialistas de diversos países de la región y da seguimiento a los procesos de integración regionales y subregionales, a la relación con diversos organismos y foros multilaterales, y a la participación de la sociedad civil del gran Caribe, y pone en evidencia las distintas propuestas y estrategias que se están desarrollando en el contexto regional. Los presentan en dos partes:

## GLOBALIZACIÓN, REGIONALISMO E INTEGRACIÓN

**Antonio Romero**, La nueva arquitectura comercial internacional y los países del Gran Caribe. **Socorro Ramírez** y **Andrés Serbin**, Lo hemisférico ¿a costa de la integración subregional?. **Judith Wedderburn**, Comercio, integración y género. **Alvaro de la Ossa** y **Carlos Alzugaray**, Consideraciones en torno al concepto de integración alternativa.

## PROCESOS SUBREGIONALES, REGIONALES Y HERMISFERICOS

**Jessica Byron**, La subregión de la Carcom/Cariforum en el periodo 1999-2000: ¿hacia un nuevo modelo de gobernabilidad regional?. **Hernando Monge Granados**, Avances en el proceso de integración centroamericana (1999-2000). **Socorro Ramírez**, La Asociación de Estados del Caribe: ajuste temático y participación social. **Miosotis Rivas**, Las negociaciones del ALCA: ausencia de transparencia y de participación de la sociedad civil. **Francine Jácome**, La sociedad civil en el proceso de la III Cumbre de las Américas: ¿participación o retórica?

**Prximamente Anuario de la Integración  
Regional en el Gran Caribe Edición 2002**

Para información y pedidos comunicarse con CRIES,  
Apartado 3516, Managua, Nicaragua.  
Tel.: (505) 222 5217 Fax (505) 268 1565  
e-mail: [info@cries.org](mailto:info@cries.org)  
[www.cries.org](http://www.cries.org)



# Advocacy in Central America: Self-Deception or Reality?

Alvaro de la Ossa

## Introduction

One of the most debated themes in civil society is that of advocacy. It is recognised that one of its most important instruments is precisely to have an impact on the government and other groups so that their policies or positions consider civil society's interests. Little has been written about the concept of advocacy itself. There seems to be a tacit understanding of the term, which may be bandied about too superficially. These notes intend to contribute some ideas about this concept, to enrich the discussion of the theme.

## The underlying problem

One of the aspects having most to do with advocacy is the fact that some behavioural alternatives for civil society being considered in response to today's situation go beyond the advocacy usually employed, yet there

does not yet seem to be much interest in a substantive change of attitude. Many civil society organisations have indicated the need to follow the path of advocacy commonly employed in pursuit of civil society's aims, which means that these other possibilities, especially those linked to peaceful resistance, are being discarded.

Civil society's organisations thus find themselves committed to using advocacy —conceived as it has been up to now— as the main instrument of change. In other words, to continue behaving with respect to advocacy as they had even before the Esquipulas Peace Accords. The approach now etched by the reality of the past 20 years does not permit a search for other complementary ways of acting.

At issue, then, is to recognise that substantive changes in past behaviour must not be expected from civil society's organisations, despite the profound modifications to which civil society has been subjected by the effects of the imposition of economic fundamentalism. These organisations, without being explicit, reject the idea that the changes that economic fundamentalism is generating in people's daily lives and in a dramatic reorganisation of society for the future are not so wide-reaching that they imply substantial modifications in the form and force of advocacy work as currently applied. They thus expect that, as in the past, the application of the traditional methods of advocacy will be good enough, despite this violent fundamentalism. Given this assumption, advocacy itself is being transformed into civil society's central (and perhaps only) instrument for the future. It is the blind alley into which civil society is deliberately entering and remaining. It is therefore indispensable to demonstrate that the usual advocacy style is not the most adequate for responding to the prevailing reality.

### **Advocacy: the forms currently used by civil society**

#### *a) The most common attitude*

The first thing that the concept of advocacy, as currently understood, seems to have incorporated is the idea that once it has been exercised, one of two things happens: a) the positive results expected of it automatically occur; or b) civil society is satisfied at having presented or published its position.

What is more like to happen, however is that i.- this process from action to possible result is not automatic; ii.- having pointed out and characterised the problem and expressed a position regarding it, without going beyond that to a search for solutions, is insufficient; and iii.- seen this way, and considering the current and future conditions, it would not seem that advocacy, by itself, is the most substantive or even more reasonable strategy from which positive results can be expected.<sup>1</sup>

*b) The more specific vision*

This self-deceiving position is based on an idyllic vision of reality. In effect, it assumes that political equilibrium, peace and reasonable judicial institutionality exist to provide a favourable climate for the advocacy processes currently in use. Despite the fact that the Central American countries have been passing through a transition stage toward full democracy and the rule of law since 1989, more time is required to consolidate and thus achieve these objectives. In such transitory circumstances, it cannot be expected that initial good faith exists between the two sides in any advocacy context to permit an acceptable solution to be hammered out to each and every problem that comes up. This chimera would imply exercising pressure mechanisms that could push the actors to the discussion table and from there to an agreement without the need for greater degrees of force. It is based on the expectation that concertation can be achieved in societies where democracy is a substantial objective of human behaviour and hence concertation is necessary for the country's political health.

Central America's real situation is at such a point of social readjustment that it is hard to accept a vision like the one described above, in which a climate for ongoing understanding exists. It is thus equally difficult to accept the idea that the advocacy currently being practised could be the best instrument of change. Current circumstances do not clearly offer this alternative.

*c) Adjustments to the advocacy approach*

Unfortunately, reality is quite different, so the concept and activities of advocacy need to be redesigned to ensure their effectiveness.

The usual modalities of advocacy are linked to a series of existing, albeit undefined, aspects that complement a picture that is hard to get a grip on, either in the short-term or overtime. In effect, with respect to the war years of the eighties and the violence of the nineties with the increasing presence of neoliberalism, the region can be said to have reached a transition period in which new ways of tackling survival in the 21st century are being defined. With the paradigms of the past lost and those of the future not yet clear (which is how the crisis in its true magnitude is defined), it must be recognised that now, in the context of peace, is when clearer and more effective survival modalities must be proposed so that all human beings in this battered strip of land called Central America can live in dignity and without want. Until this effort is made, the balance will tip ever more toward economic fundamentalism, as in the past decade. In other words, the region will continue to concentrate increasing quotas of the wealth into the hands of small groups, without the merest hope of social equilibrium or any brake on the growth of poverty. In these circumstances, the single advocacy strategy typically used is woefully inadequate.

In summary, there are sufficient reasons to think that a new and different advocacy model is urgently needed, without of course discrediting many of the activities currently being used. This is the real challenge for civil society.

## The most contemporary advocacy approaches

### *a) The diversity of advocacy efforts*

To find a better road and have a more in-depth understanding of what advocacy should be, we must start with an analysis of the diverse advocacy efforts already in play. In effect, the capacity and limits of advocacy by organisations is in accord with their position in society, as well as the styles and methods they employ. The degree and style of advocacy of a traditional political party, for example, is not the same as that of an NGO or a grassroots organisation.

For purposes of analysing the theme, schemes could be made of the various groups of organisations that exercise influence. These schemes could be of at least two kinds: those third-party entities that

influence grassroots social organisations (GSOs) and those GSOs that exercise advocacy on third parties or States. In a simplified version, such schemes are respectively included in Cases 1 and 2 at the end of this paper.

The entities that influence civil society are local governments and usually the governments of industrialised (“developed”) countries as well. Alongside them, other institutions can be distinguished that grant support to civil society organisations, such as the United Nations and its specialised agencies and others in the world context (See Case 1).

If we look at advocacy work from the viewpoint of the Central American population’s representative organisations, it can be said that civil society can have an impact on quite varied fronts, as can be seen in the simplified Case 2.

As can be observed, the starting point is to clearly distinguish between GSOs, which is where the organised population’s power resides, and the diverse types of nongovernmental organisations (NGOs), whose functions are to support the GSOs or serve as a vehicle for third governments to co-operate with them. Included, of course, is the case of third governments or other entities that implement their co-operation directly, with no need for NGO intermediation, or of GSOs that conduct their advocacy activities directly with such governments or organisations, also without needing NGOs as go-betweens.

It should also be made clear that advocacy takes at least two forms in this world of interrelated interests. One is what the GSOs usually exercise with agencies and governments, and the other is what the governments and agencies exercise through their co-operation with and aid to the GSOs (financing, technical assistance, administrative and managerial support, humanitarian co-operation, etc.).

Although these two schemes can obviously be improved, what matters here is to stress the usual sphere of advocacy for each type of organisation, from those that aim to influence the GSOs to those existing in the rest of society that the GSOs try to influence in their favour. Using their own strengths and the support that governments or other organisations provide them, the GSOs thus have a base from which to influence third parties on behalf of their needs and interests within their specific social schemes.

*b) The contradiction of advocacy*

It is important to state here that what happens in practice is that the GSOs find themselves in the centre of a system in which many varied entities are busy influencing them from one side while there is a wide margin within which they, too, can have an influence.

It is thus demonstrated how many entities play a dual role in the life of the GSOs due to being both a support institution and an institution to be influenced. On the one hand, they advise, finance and provide administrative support or other type of co-operation, and on the other they are the institutions in which a change must be sought at certain moments on behalf of civil society. This two-sided situation could be called their influence function.

This dual influence function provides these entities with power or advocacy capacity over the GSOs that is not always recognised in its real terms yet permits them to manipulate the GSOs' position and vision. This limits the GSOs' freedom of action in that they must accept the orientations and counsel of their support organisations (conditionalities linked to assistance) at the same time that they are trying to get these organisations to agree to or adopt their proposals. As can be observed, this structural situation of the GSOs does not make their advocacy capability any easier.

For their part, the NGOs that collaborate with GSOs are of a quite varied sort and their position within the world of advocacy is consequently diverse. In the first place, we can distinguish NGOs established through original support entities to facilitate the latter's own aid activities. In this case, the NGO is a subsidiary of the original agency and follows its lines of involvement and the conditionalities it sets forth. There are also NGOs established by aid agencies whose main function is humanitarian or substantively disinterested. In these cases, the NGO's conditions and norms have more to do with financial costs, accounting controls and other managerial modalities than with the aims and interests of the GSO it is supporting.

Then there are independent NGOs whose financing and other types of support are obtained from various sources and origins. There are now NGO networks and cupolas of NGO networks. In these cases, the requirements and conditions adopted by the NGO itself are based on the general aims of the aid from the original donors. Here the relations

with the GSO must be negotiated and a base of guarantees established for action and honesty in the financial functions. It is possible to imagine even more differentiation in the world of co-operation having to do with the original agencies and their modalities of action.

From the viewpoint of the GSOs in Central America, we can distinguish at least three types of civil society organisations. The first are the GSOs *per se*, which are grassroots organisations, social movements and other organised manifestations of civil society established recently or long ago to defend their affiliates' common interests. Above them are umbrella groups of GSOs, whose aim is to co-ordinate actions among the affiliated GSOs and provide them a step up the ladder in support of their demands.

The GSOs themselves have established NGOs around these organisations that support them, technical and political units that contribute the results of their labour to the GSO or its umbrella grouping. Many GSOs and their NGOs have a regional scope.

Seeing the "map" of civil society organised this way, it is useful to note that, in addition to what was said about the functions of advocacy and the dual function of many co-operating agencies, the GSOs and their support centres maintain a status that would appear hard to modify. Nonetheless, it is precisely in this set of advocacy networks in which the most significant changes need to be made to ensure a better advocacy mechanism for civil society.

### *c) Advocacy as action*

It is thus necessary to view advocacy as an activity through which to influence the position of the other or others in a way that adjusts it to that of the GSO, or at least includes modalities that support civil society in its position or activities. We are talking about achieving a change of criteria or of vision to help attain a benefit for the group that is initiating and carrying out the advocacy action.

To do that, the modalities that will be used to have an impact on the other or others must be clearly designed. A wide gamut of forms, tactics and strategies exists to achieve the desired objective. In the current context, the ways to achieve an important impact are linked to use of the "letter culture" and other instruments within society's reach, in accord with the laws and customs, to substantially influence third

parties. There are, for example, lobbying, agreements to achieve concertation of one kind or another (economic, political, social) as well as other forms within the status quo. Advocacy efforts can also be linked to other parallel ways of expressing positions, such as publications, presentations in the mass media, popular demonstrations, strikes, public protests and the like.

Despite all these mutually complementary forms, advocacy as a whole does not seem to have enough capacity today to provide all the positive effects desired from it, if one considers the results being obtained from the neoliberal policies followed for the past 15 years. It can thus be deduced that advocacy is limited by the mechanisms and modalities used to achieve it. To a large degree, the forms GSOs have used to influence have not been strong enough to achieve their objectives due to the strength of economic fundamentalism and the complexity of the existing networks and influence functions.

*d) Advocacy as result*

The result obtained will be in accord with the advocacy action taken. Advocacy can thus also be defined by its results since it is an issue of achieving a benefit with respect to an act or specific circumstance (wage increase, occupational health). It can also refer to broader problems (official employment policy, worker training) or to others that are even more conflictive (the effects that accompany privatisation). It can even have to do with a substantial change in the way of life being imposed by economic fundamentalism (concentration of wealth with an accompanying increase in poverty). Advocacy can also be done to positively modify the existing advocacy network and functions and give them a new thrust.

It can thus be concluded that the broader the theme under consideration and the greater the complexity of the influence functions and networks, the harder it is to accept the idea that advocacy could be more fruitful with simpler cases. It must be recognised that advocacy activities do not necessarily tend to resolve society's most substantive and complex problems. This initial limitation must be clearly established since it implies that advocacy's radius or sphere of action is limited today. It also means that everything done around advocacy tends toward modifications that favour civil society, but not to the point of

substantively changing its position within society, or even —at least so far— of eradicating the ominous and perverse effects of economic fundamentalism or modifying the existing advocacy networks and relations.

*e) The essential strategy*

The final result observed is one of two things: a) not all aspects and conceptions of the GSOs' propositions and pressures are addressed; or b) modalities of mutual understanding are not established to achieve the survival of even their most elemental interests. The first alternative is already well-known and does not merit further comment. The second requires some additional considerations.

In effect, the GSOs' critical circumstances in these times, the limits of advocacy implied by neoliberal dogma and the relatively rigid relations of influence often and increasingly lead GSOs to seek understandings with the support organisations, governments or other social actors through which the latter pledge certain support on condition that the former limit their demands. This limit, of course, relates to the guarantee that the interests, privileges and influence of the support organisations or the agencies or governments they represent will not be affected. The influence that the support organisations exercise on the GSOs thus limits not only their demands but also the possibilities of their advocacy work. The GSOs even put limits on themselves to achieve at least some support, usually linked to continuing to have a place in the social structure. In other words, it is essentially within these understandings that the GSOs can achieve the maximum advocacy possible, thus getting a third party or parties to make some modification.

The underlying conflict continues to be that the negotiations conducted and agreements reached through this advocacy system are between the upper echelons, which probably means that they remain unknown to the GSO base. This produces serious additional problems: the indefinite permanence of leaders in their posts, corruption, profound changes in the capacity for advocacy on undemocratic terms, as well as others that strengthen the support organisations more than the GSOs.

In other cases, for example that of national, regional and international business organisations, what has existed is an antagonism more than a similarity of development approaches, which does not

facilitate mutual relations. In the current circumstances, in which the business class is flourishing as a force conducting development policy and thus experiencing growing political and economic power, agreements also get hammered out between bosses and workers in light of the latter's' increasingly pressing needs for minimal survival. The situation is also pushing independent workers to hire themselves out in deplorable conditions. Independent of the value of the advocacy work done by either GSOs or NGOs, the employers are strong enough to keep the workers from attaining any better conditions than the poor ones they now have.

For its part, the State is no longer the central entity seeking an equilibrium in society as a whole, as will be seen further on. It has been transformed into a weakened, dependent and authoritarian entity that genuinely rejects civil society's demands.

*f) Summary*

It is consequently possible to conclude that the world in which the GSOs live and struggle is linked by very diverse advocacy functions and thus the possibilities of their advocacy are by nature limited, especially if it remains as described and continues being conducted in such a fragmented way.

*g) Conclusion: asymmetry in the power of advocacy*

In other words, there is a profound asymmetry of power between civil society and the other social groups and stakeholders on the one side and the State on the other. This means that advocacy as such, together with its pressure instruments and measures, will be insufficient to achieve meaningful changes in the political, economic and social structure of the Central American countries. There are, however, other social groups whose capacity and strength are greater than those of civil society, which can, with adequate external and national State support, get society to function in terms of their interests, prerogatives and privileges.

Recent history appears to demonstrate that the groups that obtain the most advantages from neoliberalism are extremely resistant to seeing

any changes in the conditions that economic fundamentalism has already determined. For that reason, the forms and modalities that civil society's advocacy practice must assume must be of a substantially different nature than those used up to now, which are adapted to very different conditions.

This, of course, does not mean that they must become violent or warlike again.<sup>2</sup> What it does mean is that they must be of a different sort than those used in the past twenty years. The problem does not consist of maintaining the traditional way of acting, but of finding new modalities in the peace context. The main question is to determine whether the grassroots organisations, starting from the existing "continuist" position, can move toward a more agile and contemporaneous position with respect to advocacy.

### **The possibilities of advocacy given the State's position**

One of the most intense relations that civil society has had is the one established with the State over time. The substantive changes in Central America's societies over recent decades oblige them to consider these relations as they are now, even if only in general terms but with some detail.

#### *a) Principal characteristics*

Quite varied conditions have surrounded civil society's impossibility of having real and positive influence on the State. In the case of the State itself, these conditions are, first, the rigid position it nearly always assumes of rejecting any possibility of entering into negotiation on a proposal by civil society. Second is the State's weakness in acting as a mediator in the face of advocacy efforts and pressures exercised by diverse groups of society on each other, usually between business sectors and workers or peasants. Third are the State's repressive attitudes, whether violent or not, to reduce, preferably to zero, the pressure groups' capacities to initiate any meaningful advocacy processes. Finally, there is the rejection by the judicial branch or judicial-administrative entities of the legal capacity of specific groups of public employees, unions or

other grassroots organisations to initiate or maintain negotiations or pressure.

Other modalities that the State uses to keep the dialogue from taking place or having any effect can be added to this list. For example, undeclared strategies are often used to approve laws or decrees that go against the organisations or groups advocating the modification of specific working conditions or other kinds of conflicts. Other times negotiations are put off, negotiators are changed, the talks are dragged out, or other tricks are pulled off to weaken the process. With respect to the results, it is usually observed that either the agreements are not fulfilled or are later interpreted in different ways, or they are simply complied with according to criteria and modalities that differ from what was originally agreed upon.

#### *b) Other limitations*

It is useful to recall that the strategy of inviting civil society to participate in a “broad concertation agreement” has often been used. In many such cases, the State’s prior selection of civil society representatives, the limitations imposed to impede other organisations from participating, the forms and modalities used to conduct the negotiations and the proportion of representatives from the diverse interests have made the concertation efforts fail or end up with minimal or partial results. This has occurred for at least three reasons: a) improper representation; b) civil society’s genuine interests are not included; and c) the proportion of representatives from the State and other interest groups is greater than that of civil society. In addition, these so-called concertations are weakened from the outset by the way they are set up. For example, the governments usually declare that they will not wait for the concertation results to promote (or impose) their policies, which were previously prepared and are the main motive for the dispute with civil society.

Another of the most lamentable aspects of this overall strategy is that some civil society organisations agree to participate in this sort of political spectacle, thus weakening civil society’s position as a whole and its real capacity for advocacy.

*c) The official regional positions*

It has been observed in the past 15 years that, with increasing force, the State is creating other ways to reject any commitments or to avoid applying any that are reached. For example, agreements are adopted that take the form of “Declarations” or non-legal (in other words, non-binding) agreements that leave the State free to avoid in practice what it said it would do. This is often true of the declarations from the presidential summits that took place over the course of the nineties. In other cases, the commitments are established in agreements, conventions or treaties, but only in general terms with few specifics and with such severe limitations on their application that they are left largely unfulfilled or only partially fulfilled. The most evident cases of this are the Social Integration Treaty and the Democratic Security Treaty.

*d) The basic position within fundamentalism*

The most surprising thing observed since 1990, however, is a growing tendency by the State simply not to deal in any way with expressions of pressure or other legal protest forms to get changes in public policy. In some cases, it even demonstrates total indifference toward groups trying to influence its position. This rejection has reached such a point that no matter how much pressure, protest or other forms of influence is attempted, the State continues acting in accord with its new interests and commitments within economic fundamentalism. This reveals with total clarity that the modalities of advocacy used in times of peace are losing all the force they had in the years prior to the imposition of economic fundamentalism.

Much of the basis for this new reality surrounding the grassroots organisations is found in the fact that, starting with the Esquipulas Accords, States have been progressively turning into instruments of the dominant groups more than into overall entities of social equilibrium. In addition, they are adopting commitments with international finance agencies that prevent them from modifying the tasks imposed on them in exchange for financing. They have thus been turning into support mechanisms for the imposition of economic fundamentalism instead of ensuring that society as a whole can survive based on an agreement

regarding the balance of interests among all the strata making it up. This new modality of “State against the people”, which is different than what was used in the past but has great capacity and strength, does not allow for authentic and honest concertation modalities.

*e) Arbitration*

It must also not be forgotten that when the conditions around the profound differences dividing the State from civil society reach dangerous limits of repression or violence, the mechanism of calling on a third party to intervene and facilitate an understanding is nearly always used. At least two types of arbitration mechanisms are employed in these circumstances: those established by law, usually referee groups in which the State has significant influence; and truly third parties, groups or individuals of unquestionable prestige, often religious institutions, that offer themselves or are summoned for the purpose.

Unfortunately, in real practice, the mentality and attitude of many of the negotiators in both cases have been more linked to the interests of the State or the dominant groups than to those of civil society. It would thus appear that the arbitration process often provide insufficient guarantees for the effects generated by the advocacy and its pressure mechanisms to achieve the aims sought.<sup>3</sup>

*f) Summary*

Because of the compulsive and rapid application of economic fundamentalism since the late eighties and the persistent continuation observed in the minimalist policies it generates in all spheres of human life, the possibilities of advocacy by civil society are increasingly shrinking. It has reached the point that it is now difficult to suggest that advocacy, understood as a process to pressure for negotiation and/or the change of neoliberal policy for another more humane one, has had any substantive victory up to the beginning of 2000. The messianic nature of fundamentalist economic policy, its dogmatic position and the State’s power to impose it at whatever price have made advocacy into a merely

formal aspect of the relations between the State and civil society rather than a mechanism of understanding and social equilibrium.

## Civil society's position in recent years

### *a) Introduction*

All of the above leads to the deduction that civil society needs to “look within” and evaluate its own capacities for change in its advocacy task. It must take into account that if it does not make these changes, it will be unable to do the renovated advocacy so needed to deal with the future and will remain saddled with a limited advocacy strategy that is largely obsolete with respect to the prevailing situation.

### *b) Limitations of civil society*

#### *i) The internal factors*

The grassroots organisations face a large variety of limitations in forging enough unity and strength to be able to influence the political, social and economic life of these countries. Some of these limitations have been mentioned above and others are commented on here.

The changes in the political structure generated in the region by neoliberalism can be summarised by stating that a representative sector of the dominant group is managing the State, particularly the central government, in its name with the technical-political support of local and international experts. In addition, through its businesses and financial capabilities and entities and other activities, it is increasingly regulating economic life. At the same time, the traditional political parties remain in the status quo to facilitate the management of these countries and of their political, economic and social activities through these groups of politicians from the dominant sectors. This brief description of the phenomenon permits the suggestion that the concentration of power in the hands of the new breed of political groups obviously does not facilitate the democratic mission and reduces the advocacy capacities of the grassroots organisations.

It is important to establish that at least two types of emerging political groups are observed in the recent political panorama about which some notes would be useful due to their influence on civil society's advocacy strategy. A first group, whose presence and political weight is important, is the political parties that emerged after the military conflicts in Guatemala, El Salvador and Nicaragua, made up essentially of the insurgent groups themselves. The inevitable changes in their internal structures as part of their "growth pains" do not permit many predictions about their future structures. In effect, divisions have been observed whose ideological vision or international commitments seem to distance them from each other, thus weakening the consolidation of united fronts with respect to the existing groups of political power. Furthermore, it is impossible for them to achieve solid mechanisms for influencing civil society in general through their municipal and parliamentary presence at this time or through their new, still-maturing forms of political organisation, even though their links of unity with part of it are already important. A potential relationship does seem to exist between these groups and the GSOs that would allow both to have more advocacy capacity in the future, but since their political life is young and their presence is assumed to be long lasting, it is necessary to be able to perceive the results of their political mission clearly, given the restructuring and concentration of power laid out in previous pages.

The second type of emerging political groups, of a different origin than the first, has attained some presence in recent years both at the level of municipal governments and in the parliaments. This phenomenon requires a broader and perhaps more long-term evaluation to be able to perceive its political significance and its relation to civil society. It is speculated that such groups have emerged as somewhat of an alternative to the traditional political parties given the latter's credibility problem. In other cases, it is said that they are interested in participating in the local development of their communities given the inefficiency of the traditional municipal system. It is still too soon to venture a clear perception of the future possibilities of these alternative political groups as well, but the nature of their formal intentions suggests that their relations with civil society could grow with time, making way for mutually beneficial understandings. There does seem to be concern, however, that many of these groupings are starting to demonstrate other, less genuine attitudes: a) to be the kind that once having representation in the formal political bodies could be "bought off" by the traditional

political groups with monetary advantage to their creators; b) to be a modality for political participation by the middle strata, with no guarantee so far that their behaviour will differ from that of the traditional political groups; or, c) to be seeking a political support and guarantee modality for the subsistence of religious positions other than the traditional ones. In none of these cases is any reasonable relation between them and civil society perceived at this time.

## ii) The limiting factors of the GSOs themselves

Other limitations have to do with the grassroots social organisations themselves. It is well-known that the leadership is not democratic in many of them, especially the older ones. The lack of democratic and gender representation has led to such erosion of these organisations that they seem unable to adapt to the new circumstances surrounding the world and their countries. They are thus not responding to the needs of their sector members or of the population in general. They have been visibly losing members and in many cases corruption has taken root within them.

These conditions in turn lead to a lack of adaptability to the circumstances and to little political flexibility. This prevents many organisations from understanding that today's circumstances no longer make it possible to maintain that tripartite system, which arose in 1948 when the International Labour Organisation was established, through which the State, business and organised labour were the genuine representatives of the country's "influential forces".

In the first place, the State is no longer society's central and balancing entity. In the second, unions are no longer the only organisations representing civil society. In the third, economic fundamentalism tends to strengthen the "idolatry of the entrepreneurs" more with every passing day, so that the main development decisions can be left in their hands. And in the fourth, a multitude of other organisations, as well as the so-called informal world, have emerged and encompass a broad proportion of the population whose representativeness appears unknown. Consequently, the insistence of some grassroots organisations on imagining a world that no longer exists leaves them without the flexibility to adapt and change and prevents the unity and strength that civil society needs to achieve a reasonable degree of influence.

Furthermore, the conditioned and conditioning support from the international political organisations, the local political parties tied to them and from the governments of third countries to governments of their same tendency prevent many NGOs that support the GSOs and the GSOs themselves from having a completely free solidarity approach toward all workers independent of their specific activity or formal or informal political ideology.

Many grassroots organisations do not even have sufficiently flexible and modern administrative or managerial systems or even systems that are financed enough to be able to promote an efficient action or make a substantive contribution to their base and the civil population in general.

Two additional conditions limit their leaders' vision of the surrounding world. One is their usual attitude that, due to their experience in the old struggle to create organisations and keep them afloat and the accumulated struggle since then to provide the underpinnings for their elementary objectives (salaries, organisation, unionisation, etc.), they do not look beyond this and believe they must continue the same sacrificial labour for which they have always been responsible.

### *c) Rejection of the support NGOs*

The other limitation is the organisations' lack of scientific and academic knowledge, which limits their possibilities of seeing the world, or getting as close to its reality as possible. There is an attitude that such "elevated" information and knowledge are not needed. In addition, lack of knowledge and training at times prevents them from perceiving and guarding against what is behind the figures and the magnitude of the problems described in technical or academic works. In effect, the relationship of the grassroots organisations and/or their leaders with organisations or individuals offering ideas to change the prevailing situation is still very difficult to consolidate. There is in essence an undeclared rejection of intellectuals, understanding them as people or groups whose activity (and work tool) is study, investigation and thinking. Many other groups of society have also rejected the erudite for a number of reasons. There is still a long road to be travelled in this alliance, which once organically established could provide many

important fruits to facilitate and strengthen civil society's advocacy in the context of society as a whole. The contribution of scholars has often proven indispensable because it: a) enriches the vision of society as it is; b) allows the elaboration of a much clearer vision of where society is heading; c) provides the grassroots organisations with enough criteria to prepare their positions and proposals; d) offers valuable elements for negotiations from the perspective of their technical, political and strategic underpinnings; e) facilitates advocacy work in the context of all of society and abroad; and f) provides enough elements for the organisations to unite around positions and present them to society to defend their rights and positions.

The vicious limitation-rejection-greater limitation cycle leaves many organisations stagnated in an old vision of the world, robbing them of the impetus for struggle in the face of the violent reality in which economic fundamentalism and the networks of influence functions are little by little driving them against the ropes.

#### *d) Little regional vision*

The organisations' nationalist vision is still deeply rooted, leaving little room for a broader, more regionalist vision to take hold. This means that the efforts to consolidate regional organisations have not acquired much strength, as is the case of modalities such as CACI and ICIC. The handling of representation in regional bodies such as the Consultative Committee, now very elegantly called the Consultative Council, has also been extremely weak. In these regional examples, the results of civil society's presence have not been very useful apart from a few brief moments and, of course, the possible advocacy that could have resulted was instead nearly nil. It remains to be seen whether civil society can do any significant advocacy work with the Central American Parliament, given both the organisations' limited regional vision and PARLACEN's limited presence in civil society and equally limited vision of grassroots needs.

#### *e) The civil society elite*

Another of the elements observed that has limited civil society's action is the formation of groups that elect themselves representatives

of civil society and by this elitist phenomenon reduce or eliminate the participation of all civil society groups in the decision-making about their own future. Discrimination can thus be observed not only by the State and other groups with respect to civil society but also within civil society itself. Civil society's internal unity, which is the real and effective basis of its strength, is jeopardised by discrimination by geographic area, the organisations' economic modesty or strength, their representativeness and unionisation, the theme or group of themes they deal with and other factors. Nor has it been clear what the real field of action is of the NGOs that support GSOs. At times NGOs not only usurp the GSOs' right to speak—as if they themselves were GSOs—but also frequently act without a prior understanding with the GSOs.

*f) Other obstacles*

In the Central American case, two other very interesting characteristics of civil society that keep advocacy from having the significance and strength it should have must be highlighted. The first is the deep rivalries among leaders of the various grassroots organisations and their notorious determination to control the combined and regional efforts. The second is the persistent belief that the relationship with the traditional political parties and dependence on the State, albeit not openly declared, are aspects necessary for survival. It is a one-way paternalism that the State has already rejected but many organisations keep artificially alive due to the interest of their leadership groups. In both cases, advocacy loses many of its possibilities.

*g) Summary*

In summary, looking at all of the elements mentioned in this point, civil society can be said to be incapable of exercising advocacy, that this prevents it from ensuring that the methods and actions to be followed are the best for the 21st century and therefore that the results of the work will be the most optimal.

In addition, there is the worrisome fact that a continuation of the divisions among the GSOs as well as of the lack of understanding between them and the NGOs that support them truly limits the

possibilities of positive results from their advocacy work. Civil society's lack of presence and unified strength in the decisions about its life and future will mean that third parties make those decisions in accord with their own particular interests.

### Some final considerations

The reflections presented here permit us to infer several final considerations:

a) Although the advocacy work usually done by the grassroots organisations may give some results, substantive modifications in the current conditions of development through their application should not be anticipated. This means that the organisations' activities will not have a substantive impact on getting the changes required in economic fundamentalism;

b) Even if the GSOs recognise the need to adapt their advocacy strategy to the current circumstances, they will have to make a broad effort to incorporate all those other elements that can ensure advocacy's maximum effectiveness in the context of peace;

c) To have an impact, the GSOs must not only broaden and rethink their work, but must restructure themselves based on: i) a substantial review of their relations with the development agencies and NGOs that are helping them; and ii) a broader and more decided unity and regionalisation among themselves so they can have an appropriate and effective presence in the Central American region;

d) For their part, the region's NGOs will have to readjust their approaches to supporting the GSOs in a way that produces positive effects in the new advocacy modalities that are adopted, because their capacity, support and financing make their historic responsibility evident; and,

e) Looking at the above circumstances it is possible to infer that a sizeable transition period must be expected if a process of recomposing civil society is initiated to achieve new levels of substantial advocacy. This implies that the tasks of substantively readjusting the advocacy modalities must get started right away.

### Cases commented on in the text:

**Case 1.** Influence by governments and official international institutions and other agencies on civil society's behaviour:

Original support organisations:

National States, governments of industrialised countries

International political organisations

International and regional financial organisations

Churches, sects, religious groups and other private social actors

International, regional or national NGOs

Organisations that execute the support of governments and other regional official organisations

Regional networks of national organisations

Parties and other political and religious groups

Organisations to which the support is given:

Grassroots civil society organisations

Grassroots movements and other groups of citizens

Independent informal sector groups

Community organisations and NGOs from civil society

**Case 2.** Entities that civil society wants to influence or on which it wants to have an impact

Civil society

Grassroots organisations and movements, community organisations, independent informal sector groups, NGOs and other civil society groups.

Support organisations for advocacy activities

Governments and official regional entities

Regional networks of national organisations

Parties and other political groups and religious sectors

International, national and regional NGOs

Directly on the agencies on which it wants to have an impact

Organisations on which it wants to have an impact

National States, third governments and official agencies

International, regional and national political and financial organisations

Churches, sects, other religious groups and other private social actors

International, regional or national NGOs

Other actors, organisations and groups of overall society (businesspeople, military officers, academics and others)

## NOTES

1. This mode of behaviour has been called the “letter culture” since it is only to make the problem and the position of the grassroots organisations regarding it known, then wait for the parties to whom the request for a solution is being addressed to generate results. For those who draft the proposal for change, this turns into a cathartic process that at best calms the anguish that the problem generates, but does not necessarily produce any other positive results. It can also be a mechanism for avoiding having to work toward clearer and more effective positions for dealing with the problem, although necessary in any case. Among other possibilities, this second posture can be due to the leaders’ need to hang onto the comfortable conditions they are in, or be a way to respect pacts with third parties, unknown by the base, to guarantee continuation of the existing situation, as suggested further on.
2. There are many reasons to state that the use of warlike modalities to settle conflicts is not a viable alternative in the Central American region at this time. An analysis of them merits another, larger space than that provided by these notes. Nonetheless, it is useful not to forget some elements that, by existing, generate exceptionally tense climates, followed by chaos, as has historically happened in the past. In effect, it is usually observed that if understandings are not reached, the conflictive circumstances can move to social tension and from there to turbulent

conditions. If conditions for understanding still do not exist at that point, it is easy to expect that a substantive crisis and chaotic situations will be reached. It is in that moment prior to the chaos that one last chance at concertation could be anticipated. The current circumstances in Central America are characterised by social tension—in the context of peace—generated by the discrepancies that exist between those promoting economic fundamentalism and those seeking social equilibrium. Consequently, the modalities of advocacy, if they are to be effective in avoiding the evolution toward other more conflictive stages, must be on the plane of conditions and specific efforts at understanding by both sides.

3. The specific cases of negotiated solutions growing out of the wars in Guatemala, El Salvador and Nicaragua are not considered in this article, nor is the case of the Esquipulas Accords. Such cases must be the object of a very profound analysis since they are examples of concertation in conditions very different than those of the everyday type that are considered in these notes, in the context of the conditions of peace following these regional and domestic agreements. In addition, due to their more outstanding resonance in the 20th century in Latin America and by their example for the rest of the world, they are cases of impact whose analysis must be very wide-reaching and very carefully done.



# Social Movements and Environment in the Greater Caribbean at the Turn of the Century

Armando Fernández Soriano

## The construction of the Caribbean

The Caribbean has been conceptualised from different viewpoints and varied purposes. These diverse definitions of the area are built upon conceptualisations of common identity that one way or another contemplate a space differentiated from other adjacent ones. In all of them, however, the island formations and the Caribbean Sea have made up the nucleus over which the different conceptual constructions are laid.

There is thus an island definition, in which insularity is what provides the distinctive feature and in certain periods becomes assimilated into what are called the Antilles, exclusively referring to the islands.

This conception has a strong geographic component in which the sea plays a major role in relating them all, but an even more important one in differentiating the terrestrial components that make up the insular Caribbean. The sea is the precise and natural limit of the national entities existing in it.

Another definition focuses more on a geo-strategic vision of the region and is based on the concept of Basin, granting it coherence as a geo-physical formation of those territories making up the area adjacent to the Caribbean Sea. Various perceptions of the Caribbean basin get established on this foundation, from one that incorporates the territories of the Central American isthmus to another that extends north to the mouth of the Mississippi River and the Florida peninsula and south to the northeastern coastal areas of Brazil. Such relationships have generally been determined by geopolitical and cultural factors in different periods. The most recent of these —a culminating point of this geo-strategic vision— is expressed in the bipolar confrontation that characterised the Cold War, especially after the triumph of the Cuban Revolution and the de-colonisation processes that occurred in the sixties and seventies. This definition was reinforced by the security interests of the United States, which reached a peak with the implementation of the Caribbean Basin Initiative (CBI).<sup>1</sup>

An ethno-historic definition of the Caribbean has also been developed, in which the migratory processes in the area have been forming the multiethnic social subject now present in the Caribbean societies. Such is the case of the forced migration of millions of African men and women who for centuries spread a series of ethnic components through the Caribbean that originated in various African areas, including nations on that continent that had high levels of cultural development. Other migrations, on a lower scale but also exploited, incorporated their ethnic uniqueness into the Caribbean mosaic as well, including people from India, China, Japan, Malayan, various regions of the Spanish peninsula, etc. Later, in the 20th century, Jewish groups, Lebanese and people from various European nations came. A strong inter-Caribbean migratory stream deployed populations to the Cuban sugar plantations, the Panama Canal construction, the oilfields of Venezuela, the refineries of Curaçao and Aruba, etc.

The Caribbean was enriched by these socio-cultural components, and their spiritual bearers built a strong social and cultural substratum in many of the area's territories. This conceptualisation, in addition to delimiting differences with the metropolises and with their Latin American neighbours, provides a pluri-ethnic social structure that reaffirms the open character of these societies and contributes to the sub-region's autonomy and self-determination processes in their post-colonial phases of existence as nations.

There is also a third-worldist definition of the Caribbean, according to which the area's countries emphasise their socio-political relations with underdeveloped countries and "medium" or "regional" powers as part of the promotion of a new world order. This conception emphasises South-South co-operation and gives relevance to those aspects that link the problems common to developing countries with the Caribbean area. Perhaps the Latin American Economic System (SELA) constitutes a particular moment in this effort, together with the creation of the Association of Caribbean States (ACS).<sup>2</sup>

All these processes and conceptualisations, however, have been hammered out in response to the priority of the international focus, emphasising either U.S. strategic security themes or the autonomy and self-determination of the sub-region's states.

## **The Caribbean and environmental problems**

From the environmental perspective, the definition of the Caribbean is more complex, as it involves considering problems and identities that extend to different areas and spaces, in some cases extending beyond conventional limits. For example, identifying the problems the region is suffering today involves radii of action and influences that can exceed local and regional limits to become global (the greenhouse effect, marine warming, rising ocean levels, deterioration of the soil and water resources). Furthermore, the social and environmental problems derived from the rising poverty levels affect other territories that function as receptors of the strong Caribbean migration.

For all these reasons, the conception of the area that this study will work with has an affinity with the one expressed in Bembicz and Nuñez Jiménez,<sup>3</sup> given that the environment is an open and historically created system in which the interrelations between surroundings and society predominate.<sup>4</sup>

According to these criteria, the conceptualisation of the Caribbean region becomes complex because the environmental problems often extend to spaces formally corresponding to the mentioned economic, political-administrative and geopolitical arenas. Watersheds, ecosystems or orographic systems can penetrate deeply into the mainland of the continents, as in the cases of the Mississippi, Orinoco, Usumacinta or Lempa watersheds, given that water is one of the most important elements in the dynamic of the interchange of substances and energy in environmental systems. The problems presented by the Talamanca and even Sierra Madre mountain ranges, with the exploitation and biogenetic deterioration in the former and erosion in the latter, offer another example. And then there is the movement of continental air masses, which have a strong influence in the region by carrying contaminating agents from the industrial zones of the Mexican-US border toward the Antilles.

In the Conference on Protection and Development of the Greater Caribbean Marine Environment (1993), the Greater Caribbean area was defined as “a section of the Atlantic (south of 30° latitude N and out to 200 miles from the coast of the United States), the Gulf of Mexico and the Caribbean Sea itself”.<sup>5</sup> In addition to the island states in the Caribbean, this definition also includes the countries bordering the Gulf of Mexico and the Caribbean Sea, including those belonging to Central, South and North America.

Given that this environmental definition coincides with the geoeconomic and geopolitical conceptions sketched above, the Greater Caribbean definition is the most appropriate for analysing the problem of development and the current trends of the environmental social movements in the area.

## Globalisation and the new regionalisation

The current globalisation process is expressed in today's world through economic transformations inherent to it, especially the following:

- a- An intense and ever greater flow of transnational capital.
- b- A technological revolution in computer science.
- c- Productive restructuring at a world level and the move from Taylorism/Fordism to Toyotism/post-Fordism, which links transnationalisation and the world market to economic interdependence and the “liberalisation” of international trade.
- d- The weakening of national economic and political borders due to the dynamism of the commercial, financial, energy and computer information flows.
- e- The permanence of strong energy demands together with the emergence of ever more efficient technologies from the fuel consumption perspective.
- f- The demand for new natural resources such as germplasm and other genetic resources, or new synthetic materials based on the discovery of new substances and elements present in nature.
- g- New regionalisation growing out of the insertion of areas privileged by the forms of relationship they have with the world market.

Due to these realities, the Greater Caribbean has begun to acquire a social, economic and environmental dynamic that differs from what has characterised it up to now. Looking at the transnationalisation of capital and its flow through the financial circuits, it must be noted that at least two of the most dynamic centres of Latin America—the Cayman Islands and Panama—are located in the Greater Caribbean. Furthermore, the productive restructuring and new international division of labour are expressed in the Greater Caribbean through the opening of free trade zones, new and extensive tourism poles, nodes of information and of access or nearness of various countries in the zone to the direct trade relationship within NAFTA, which situates it as a dynamic region in the periphery of today's most powerful economy.

The new transnational interests of the pharmaceutical industry and others, based on obtaining germplasm for their new products, create strong geoeconomic interests in the zone. It suffices to recall that important nuclei of tropical and sub-tropical forests are found in the Greater Caribbean and that extensive coral reefs with ever more valued genetic potential exist in the Caribbean Sea. Other sectors of economic activity that can now be considered traditional, such as extractive activity and maintenance of the petrochemical industry and refineries, are an additional element that create high rates of global, regional and national economic externalities in the environment. The same is true of the traffic through the Caribbean Sea by a large part of the fuel imported and consumed by the United States and neighbouring countries. Don Hinrichsen, consultant to various United Nations agencies, calculates that nearly seven million barrels of petroleum spill into the Caribbean Sea annually, nearly half from tankers passing through these waters and a considerable part of the rest from exploratory drilling and the offshore extraction platforms of the area. This expert believes that many of the Caribbean's mangrove areas and coral reefs have been destroyed by these spills.<sup>6</sup>

All of these problems put the current agendas of the government and social stakeholders from the area in a new scenario, in which they cannot work in an isolated manner or without creating political consensus, whether inter-governmental or between the local societies and their governments. This coincides with the initiation of a political behaviour that differs from the one existing until the eighties. The opening of democratisation processes and greater participation levels is one of the new characteristics in which the Greater Caribbean societies have begun to organise and demand policies more in line with their own needs in a traditionally assaulted setting.

The end of the Cold War diminished the strategic-military importance of the area, which by now has ceased being one of international conflicts. This affected the negotiating capacities of the political elite and the shift of the agendas toward the emerging economic, social and environmental themes. Among the Caribbean's current environmental problems, the high poverty indices devastating the region are in first place. The region's countries classify among the poorest in America, and to a greater or lesser degree these indices have had an influence on

the political instability of the nations. The issue is so huge and is connected to a variety of other problems so extensive that it is worth taking a closer look at it.

Another emerging aspect in the Greater Caribbean's environmental situation is greater attention to mitigating the effects of the natural disasters that frequently batter the area. The environmental and social derivations of the disasters from the 1998 cyclone season put environmental collaboration on the agenda of international and inter-Caribbean co-operation. If we consider that at least three first-magnitude disasters have occurred in the area in under two years (the eruption of La Sufierre in 1998; the passage of Hurricane George through Puerto Rico, the Dominican Republic, Haiti and Cuba; and the devastation by Hurricane Mitch in Central America the same year), the urgency of establishing dredging systems, civil defence and mutual help by the area's countries will be understood.

This is only one of the points on the collaboration agenda. There are others in the economic sphere being explored by the governments, both bilaterally and within the sub-regional bodies such as CARICOM and the ACS, in a process that presumes the interdependence required by the globalisation phenomenon.

### **The silent crisis: environment and society in the Greater Caribbean**

In a region in which crises of the economic structures, the social network, the State and the international order are so frequent, one of the most acute but least contemplated crisis is the silent environmental crisis.

The economic and political processes that have been developed in the Greater Caribbean, particularly over the past century, have often had direct repercussions on their natural systems. The expansion of the sugar industry in Cuba, the sisal industry in Yucatán, cotton plantations in Nicaragua, the petrochemical industry in Venezuela and the extractive industry in Jamaica and Guyana —just to cite some examples of economic transformation— as well as the armed conflicts in Central America during the seventies and eighties affected the region's biodi-

versity and maintenance of its natural resources. According to William Durland, the Dominican Republic had 75% of its territory covered with forests in 1922, while 70 years later it only had 14%.<sup>7</sup> The cumulative deforestation is even more dramatic in Haiti, since it went from having 95% of the national territory covered with vegetation at the end of the 18th century to only 1.5% at the end of the 20th.<sup>8</sup> A clear example of deforestation is Pico Macaya, which went from having 6,280 hectares of vegetation coverage as late as 1956 to only 227 hectares in 1984.<sup>9</sup>

Many countries in the Greater Caribbean suffer from a strong environmental crisis, which in several is now almost irreversible. Haiti, with its extremely high deforestation index, has the most desert-like soil in the area and perhaps in Latin America. The river channels such as the Pedernales carry thousands of tons of dirt to the sea every year, creating a veritable schism due to the erosion. The once fertile Artibonite Valley now suffers erosion and salinisation produced by the overexploitation of sugar cane. The loss of the country's biodiversity is enormous. How much the Caribbean has lost in biotic terms due to Haiti's environmental disaster may never be known.

The erosion of Haiti's soil is the corollary of the elimination of its vegetative cover. The volume of cultivable land lost to erosion is estimated at close to 20,000 metric tons a year, which amounts to 10,000 hectares of cultivable land that have lost 20 cm of their topsoil. Erosion also implies the reduction of the water infiltration rate and of the capacity to retain rainwater, increased river overflows and flooding in the rainy season, and the reduction of the country's biodiversity, which has caused incalculable losses. The disappearance of endemic species of both land and marine flora and fauna defines Haiti as one of the most affected countries in Latin America. The reduction of the volume of the main rivers and springs is affecting not only agricultural activities and small rural family economies, but life itself.

Haiti's rural-urban migration has worsened. Estimates from 1995 show that the urban population went from 24% of the total in 1980 to 30% in 1990 and 32.6% in 1995. Nearly 80.2% of the country's urban population can be found in the metropolitan area, made up of the cities of Port-au-Prince, Carrefour and Delmas, which is almost a record.

Over 80% of Cuba's soil is qualified as productive for agricultural use. Over 70% of that is currently eroded, salinised or desertified. At the end of the fifties, only 12% of the national territory had forest cover. This was increased to 15% of the archipelago over the next 20 years and the recovery of the forestry cover continued to reach 18% in the following 10. The crisis of the nineties has imposed pressure on the country's forestry resources. The watershed of the Cauto—the country's longest river, which was navigable at the beginning of the century in medium-draft boats but now flows only intermittently—is subjected to an emergency environmental recovery plan given the seriousness of the zone's environmental stress. Urgent reforestation and environmental recovery plans are being applied in the affected zones of the Cuban archipelago.

After giving up the fertility of its soils as well as its flora and fauna to extensive sugarcane agriculture, Barbados, one of the micro-states of the Lesser Antilles, is now exposing its beaches to erosion with the uncontrolled construction of hotels for seasonal tourism. It is also threatened by the Damocles sword of global warming, which will cause it to lose a large part of its territory and best beaches in only a few decades, if they are not lost first to erosion.

Nicaragua's agricultural frontier has advanced at a run since the end of the war and the "low intensity conflict" with the "contra". Together with the pacification process of the nineties, deforestation has intensified. The advance of the agricultural frontier, estimated at some 125-150,000 hectares a year, is affecting Nicaragua's large forest reserves. At this rate, the country's rainforests only have a bit more than 20 years left before they are completely exhausted.

The deforestation is even threatening the recently created reserves. For example, around Bluefields, "the forest is ceasing to separate the Atlantic Coast from *ladino* Nicaragua".<sup>10</sup> One line of Nicaraguan economic policy is pressuring the peasants to occupy "newer" land rather than try to re-capitalise and reactivate the traditional cropland. This is increasing peasant migration from demographically dense agricultural zones toward new pioneer areas. Working on lands with soil inappropriate for the crops grown on them or for the cattle activities being implemented is aggravating the environmental repercussions of the crisis

and making that economic policy unsustainable. The legal expression of that strategy can be appreciated in the 1996-2000 National Development Program, which establishes that:

“In the context of a growing globalisation of economic relations, direct private investment and loans from the commercial banks tend to concentrate in the most profitable and lowest risk markets, which creates greater competitive pressure among the developing countries to adjust their institutional frameworks to the requirements of international capital.... Nicaragua’s short-term attraction to investors is not their access to the small Nicaraguan market, but the combination of the following....: (i) its geographical position... (ii) its wealth of land and other natural resources; and (iii) its low labour costs”.<sup>11</sup>

ECLAC has pointed out the relationship that exists between productive specialisation in agricultural terms and the fixing of structural differences between countries such as the Central American ones and the developed countries. “In other words, as the Latin American countries have a structure of comparative advantages that favours intensive goods in natural resources, the greater opening could exercise strong pressure on the natural systems, with evident environmental consequences”. Or, to say the same thing yet another way, “emphasising opening and deregulation would be to sacrifice environmental protection”.<sup>12</sup>

The forestry and coastal systems of Honduras and Belize are being threatened. In the first case, the land appropriation process and advance of agricultural frontiers function with the well-known “improvements purchase” mechanism, according to which virgin forest has no value of its own in the market. Only clearing, planting perennial crops, parcelling, establishing artificial pastures, etc. are considered to give the territory and particularly the land “value added”.<sup>13</sup> In the second case, the threat comes from expanding tourism in the Western Caribbean Corridor, in a process similar to the one that is pulling apart the traditional indigenous communities from the Yucatan’s Mayan area in Quintana Roo and Yucatan. Previously, not even the henequen plantation economy had managed to break down their organisation.

The economic push of tourism in the coast of the Yucatan peninsula has assigned the coastal strip the role of dynamic development pole

in this part of Mexico. Given its natural physical and landscape characteristics, the territory is absorbing not only a large part of the Caribbean region's tourism, but also a good part of the labour force from the interior of the peninsula, mainly from the old henequen area. Development projects are being implanted that are substantially modifying the coastal population and ecological dynamic, with growth indices far higher than the area's capacity to bear the social and ecological load.<sup>14</sup>

The aquiferous crisis that El Salvador and western Honduras are suffering is mainly caused by the growing population concentration in areas that were the enclaves of the country's last forested areas, and the rapid urbanisation process that El Salvador has been experiencing in recent years. In this regard, the volcanic mountains covered with coffee plants and shade trees act as substitutes for the tropical forests. They form part of a hydro-geological system that captures, channels and restores the underground aquiferous that contribute more than 90% of the drinkable water and cross the southern corridor of the country. This region has an extremely fragile ecosystem that requires proper management of the elements making it up, above all soil use, to guarantee the necessary water drainage through the porous volcanic rock. The rapid deforestation and expansion of "urban coverage" with the construction of highways and industrial constructions reduces the refilling of the aquiferous in this region, and increases the population's demographic pressure on the territory due to the resettling in this territory of people displaced by the war. According to a study published in 1996 by World Wildlife Foundation,<sup>15</sup> the Metropolitan San Salvador Area is contributing 60% of the contamination of the country's aquiferous. The damned-up area in the eastern part of the country is one of the main sources for refilling, with the Río Lempa opening out into a series of artificial ponds such as that of Cerrón Grande and facilitating the accumulation of water. Nonetheless, a recent hydroelectric project intends to re-route the river to produce electricity, which would leave the majority of the territory that refills the underground aquiferous away from the river's course, irreversibly affecting the recovery of the cooling mantles. Given that the western part of Honduras also depends on these water supply levels, it cannot be discarded that poor management of this vital resource could lead to a conflict of unpredictable regional consequences that would involve El Salvador and Honduras in a dispute over a little contemplated but indispensable resource: water.

This brief look at some of the environmental problems of the Greater Caribbean opens a series of points on the agenda of the area's social movements. The possibility that this silent crisis could increase is regrettably undeniable.

### **The social movements in the Caribbean**

According to Gerard Pierre-Charles, social movements are an expression of the general movement of society and correspond to a specific stage of its historical development. For that reason, the specific and concrete forms that these social, economic and political changes adopt in a determined time-bound national and international context are expressed in social movements.<sup>16</sup> The movements in the Greater Caribbean do not deviate from these peculiarities. If we classify them into class-based movements and new social movements by their components, their activities profile and their demands, the latter comprise the emerging gender, religious, neighbourhood-civic, ethnic and environmental movements.

For decades, the area's social movements, like those in other parts of the world, have related to the traditional political actors of each country in ways that have generally ended up subordinating their demands to the political interests of the national elite. We thus find relationships established between the social movements of Puerto Rico and the Nationalist Insurrection of 1950, the Jamaican movements during the PNP government in the Michael Manley period, the conflictive relationship of the social movements in Guyana before Cheddi Jagan's access to power, the popular uprising of April 1984 in the Dominican Republic, the popular social protest movements in Haiti between 1968 and 1980 and their final explosion in the "Lavalas Movement", and even the religious movements of the insular Caribbean, such as the Rastafaris, the Charismatics or the Church of the Poor. The social movements in the Greater Caribbean over the past 40 years have been associated with the region's historical characteristics, and are marked by an undeniable presence in the second half of the century: the Cuban Revolution.

The first association, the one referring to the characteristics of historical constructions, depends on the area's geopolitical diversity and merits a closer look. In addition to being heterogeneous, the Caribbean's social and political formations have different geneses. While some entities come from Anglo-Saxon colonisation processes, with their emerging "Westminster Model" democracies, others have a political status more controlled by their metropolis, such as the French Overseas Departments, or Puerto Rico with its "Free Associated State" system, or the Virgin Islands (United States and Great Britain), etc. There are also Republican models such as those of Central America, Haiti or the Dominican Republic and Venezuela or Colombia, the United Mexican States and Cuba's socialist system.

These political diversities make the Greater Caribbean one of the most heterogeneous zones in the world today from the political viewpoint, which influences the fact that the area's general reality is expressed in each territory through the prisms of its different localities. The globalised market is not the same for the companies and general population in Martinique, with the preferential financial treatment of its metropolis, as for Puerto Rico with the free-state policy and the existence of Section 936. It is also different for Trinidad and Tobago, with the strong presence of the refineries and extractive industry, and certainly for Cuba, with its economic crisis and U.S. blockade. The conflictive situation in the emerging representative democracies in Central America, or the dramatic case of Haiti, where the majority of its population finds it nearly impossible to access any of the benefits of globalisation. They have little choice other than to risk becoming shark bait in their attempt to join the internationalised labour contingents that globalisation concentrates in the megalopolises of the developed North.

The second association, referring to the Cuban Revolution, provided some of these movements with a paradigm related to the revolution's capacity in its first 30 years to create consensus and promote active participation by the majority of its population, only comparable to the decade of the Sandinista Revolution. The fundamental element in this relation has unquestionably been the possibility of achieving a participatory and inclusive political system that takes popular de-

mands into consideration and exercises equitable power with social justice.

The social movements in the Caribbean are very diverse and some have been evolving from the old class-based movements, where sectoral demands predominated over general political visions, to political-social struggles in which themes such as class, ethnic identity, gender and environment crosscut the ever more urgent demand to achieve sustainable development with social justice and equity.

The environmental issue was first introduced into the Greater Caribbean in the fifties, with some governmental and nongovernmental institutions dedicated to it. In the succeeding decades, these activities gradually grew and different actors came to the fore in them. There was a notable increase of environmental NGOs in the Greater Caribbean in the eighties and by the beginning of the nineties, 35 NGOs were working on local environmental problems just in the Eastern Caribbean. The figure ranged between 20 and 25 for both the Dominican Republic and Haiti and more than 200 were reported in Central America, growing out of the NGO boom with the flow of international aid for countries just coming out of decades of armed conflict. In Cuba, the beginning of the nineties coincided with the profound economic crisis that obliged the revolution to rethink many of the goals that had till then been state responsibilities. Although the existence of NGOs was to some degree perceived as a temporary reality, reversible in the medium run, some civil organisations began to arise that quickly showed an environmental vocation in their work. The sum total of these entities did not exceed a dozen in those years, and they were found mainly in the country's capital. A feature of the Cuban phenomenon differentiating it from the rest of the Greater Caribbean is that the environmental work and civic participation found a strong vehicle for expression in aspects directly linked to local community culture and the new actors called "community movements" that began to appear on the Cuban stage.<sup>17</sup> This cultural profile means that many of the experiences are expressed through cultural activities and manifestations with a strong environmental education component.

As Jácome<sup>18</sup> has pointed out, differences exist in the movements dedicated to environmental issues. There are conservationist institu-

tions that want to keep the natural environments untouched and do not perceive human beings and their development activity as part of an environmental system. There are also offshoots of environmentalism that believe it is necessary to incorporate a vision of sustainable development into the environmentalist perceptions.

The common denominator of the environmental social movement in the Greater Caribbean revolves around the vocation, capacities and possibilities of local community resource management, in which environmental systems are a principal factor. In those cases, associative networks are established that tend to facilitate the social and political activities of these new actors within the communities and in the region's countries. For example, the Maya Forestry Action Plan (PAFMAYA) was established in 1992 through regional meetings on forestry with local leaders and communities of the Mayan area of the Guatemalan Petén. That process began to involve diverse communities in safeguarding the forest and its cultural values affected by the advance of the agricultural frontier and by the war. Over two thousand peasant communities are now participating in the movement, and 150 municipal delegates make up the National Delegates Congress, a political force for hammering out agreement on the interests of the communities and the Mayan population around the movement's objectives. The forestry conservation and recovery activities slowly transcended the limits of pure and simple conservationist action and began to expand to other objectives included in the community demands. They even became an important factor in the peace accord negotiations in Guatemala and the discussions about where groups displaced by the war would be resettled. This broad cultural movement is structured around reforestation and traditional Mayan agriculture, basing its conception on the Mayan cosmovision and trying to achieve respect for all the elements of nature within an ethical order closer to the Mayan indigenous culture.

In Nicaragua, various NGOs are accompanying the neighbourhood and indigenous community movements in their demands to the government and in their struggles to regain access to and management of the local resources. For example, the research and development action consortium formed by the Nicaraguan Sustainable Development Institute (INDES) and the Centre of Environmental Law and Promotion for Development (CEDAPRODE) have been providing advice and train-

ing in environmental law related to resource management and local development to communities and municipalities of Granada and northern Jinotega. This kind of activity prepares the communities to deal with the State's deregulating policies and the wave of privatisations of State holdings that the Nicaraguan economy has been suffering. Many local and national NGOs link their environmental perception to development, including the Association for Municipal Development, which is dedicated to working on local development, or the Nicaraguan Communal Movement's national network. Other smaller NGOs work at the micro level in the localities, but their social and political impact is substantial in this sphere. Such is the case of Fundación entre Volcanes, based on the island of Ometepe, which promotes the right of peasants to agro-ecologically manage their resources and local political activity related to this problematic. The demands of local societies on central and regional governments have a lot to do with the educational/training activities of organisations such as these.

The situation is no less complicated in El Salvador. With the end of the war, thousands of veterans, as in Nicaragua, are finding new life projects in relocation areas. In the Department of Chalatenango, municipality of Tecoluca, in San Carlos Lempa, the Social Economic System (SES) and the Foundation for Development (FUNDES) are working together with the peasantry in a joint economic and social development project for the region. This approach to the work, which links environmental and development, is becoming more frequently and forcefully expressed in NGOs such as the Corporation for Community Projects of El Salvador (PROCOMES), which is implementing sustainable development projects with an emphasis on environmental and gender issues in various municipalities. Another very dynamic NGO that is working in technological training is the Salvadoran Appropriate Technology Centre (CESTA); its emphasis on providing clean and appropriate technologies for development is a fundamental element in the Salvadoran and even wider Central American environmentalist work. The environmental educational work that this NGO is doing in the press, together with other efforts such as that of the Salvadoran Ecological Unit (UNES), is making a noticeable contribution to keeping the environmental theme on the country's informational and political front burner.

UNES is beginning to develop a project related to natural disaster mitigation based on the recent experience of flooding caused by Hurricane Mitch. It is also taking steps to relate to other interested NGOs in Central America and the Caribbean to create a network related to civic training in disaster mitigation, which is such a sensitive problem for the Greater Caribbean. In the reservoir zone an NGO has been working for some three years on its mission of saving the Río Lempa and ecologically recovering the reservoirs, especially that of Cerrón Grande. The Foundation for the Río Lempa (FUNDALEMPA) is working on training and local environmental management counselling with the peasants and war veterans who now must combine their agricultural practices with less traditional labours such as fishing or fish farming. It is not just a local development program, as local initiatives in most cases must be accompanied by strong political struggle at the territorial and even national level to keep the projects and local development perspectives that the inhabitants themselves have constructed from being overridden and altered.

The Caribbean Natural Resources Institute (CANARI), centred in St. Lucia and St. Croix for the past twenty years, is an NGO dedicated to promoting conservation and development in the region. Its profile has shifted from strict conservation to the implementation of environmental policies; it recognises the importance of fostering sustainable development, encouraging community participation in local resource management and relates the economic problems to the environmental ones. While the majority of NGOs normally promote short- and medium-term projects (1-5 years), CANARI argues for long-term ones (8-10 years); its activity in the Eastern Caribbean takes on great importance given the special magnitudes of the Caribbean micro-states. It collaborates, for example, in the reforestation and sustainable management of the mangrove swamps, one of the most pressing problems for the environmental balance of the small islands' coastal strips. Projects have recently got underway that are related to natural disasters. Training of the local population in disaster mitigation and prevention strategies is another of the serious problems facing the Eastern Caribbean states, but has not been part of the direct action by the area's governments for various reasons. CANARI develops discussion and training workshops with local societies, in which other larger Caribbean countries with broader experience with these issues have participated, in fact

offering an example of international collaboration by the civil societies through their social movements.

The Caribbean Conservation Association is concentrating its work in the area of environmental policies and focusing on the regional vision of the conservation problems. It is acting fundamentally in the cultural sphere, since it deploys its work in restoring monuments, historic sites and promoting the Eastern Caribbean's environmental education and legislation.

One of the most globalising and integrationist visions of the Caribbean related to sustainable development problems is that of the Caribbean Policy Development Centre, centred in Barbados but with an area of action that extends to all of the English-speaking Caribbean, and in recent years to the rest of the Caribbean. This NGO emphasises the environment-society relationship as one of the main focal points of its work and uses political action effectively. Its intense lobbying work is very relevant, not only in the Association of Caribbean States (ACS) and CARICOM, but also in international forums during the past decade, such as Río 92, Río + 5 or the Conference on Human Development.

Authors such as Jácome<sup>19</sup> see the ecologist or merely conservationist NGOs as having a low profile of political struggle, and usually carrying out conservative work with respect to the political and development projects. Nonetheless, the Caribbean's environmental deterioration has been worsening at such a speed that such tendencies change rapidly. Many conservationist NGOs are now engaged in a valiant struggle against the transnationals and the neoliberal government policies regarding the area's natural resources. One example of this has been the position of various Caribbean environmental NGOs regarding patent rights negotiated in the Uruguay Round of GATT and continued in the World Trade Organisation discussions on the rights of nations and indigenous communities over autochthonous germplasm.

Perhaps Puerto Rico is the most interesting case of all on the effects of receiving the application of political designs and economic and fiscal policies that facilitate profit maximisation on their capital and directly contribute to environmental deterioration. This, together with the utilisation of part of the country as a military practice range, has

mobilised large sectors of political opinion and political activism around environmental struggles.

In the Puerto Rican case, the use of part of its territory for military practice ranges with the consequent environmental and social aggression against traditional structures in those areas is particularly important. The loss of bio- and socio-diversity; the impoverishment of communities and social sectors that depended on their relationship to the surroundings, such as the Vieques fishing people; the strong contamination of the soil, water and air; and the expulsion of species (including human) from these territories have made the military ranges an element of major environmental and social conflict in Puerto Rico.

Another aspect of interest grows out of the regional role that the United States has assigned to the island, setting it up as a platform for launching businesses, policies and projects for the Caribbean area. In this regard, the relations of environmental collaboration with other territories are incorporating the island into the Caribbean as a very attractive *partner* in this aspect of international relations.

It is known that one focal point of the political positions of common people in Puerto Rico is that a change of status, either toward incorporating as a state or opting for independence, would eliminate the nation's subsidy prerogatives. One of the first measures would be to eliminate Section 936 of the Internal Revenue Code, which exempts businesses in specific branches that set up on the island from paying federal taxes. This basic source of employment and bank reserves has become the pivot on which much political consensus turns. It has also helped turn Puerto Rico into an important platform for U.S. capital to penetrate into the Caribbean with the establishment of "twin plants" in other territories, as well as having facilitated the setting up of numerous companies in the territory that would have had to pay high taxes on the mainland due to the contaminating nature of their activities (pharmaceuticals, petrochemicals, etc.).

The commitments established by the PPD that earned its free association formula the victory in the plebiscite were, in synthesis: (a) the total recovery of Section 936; (b) an increase in the social security policy through assistance programs to vulnerable sectors; (c) removal of federal obstacles to food stamps; and d) protection for native agricultural

products. These promises were met in part, but the one referring to Section 936 was unquestionably implemented with the greatest speed and coherence.

Puerto Rico, an island of approximately 9,000 sq. km, today has the dubious distinction of being in top place among all Caribbean countries with respect to its contamination rates. The environmental degradation process, aggravated by the U.S. intervention in the island at the end of the 19th century and the rapid transformation of the country's land into a giant cane field, is now largely covered by constructions that demand ever greater flows of energy. They also consume enormous volumes of water and are thus starting to become one of the most serious problems in the country, given the increasing scarcity of this resource.<sup>20</sup>

The effects on the aquiferous in the northern part of the island due to dumping of waste by the pharmaceutical companies in that area and contamination of the air by both pharmaceutical and petrochemical companies are increasing the morbidity related to allergic and toxic illnesses, similar to the effects suffered by hundreds of workers of Mayagüez in the eighties. The environmental pressure on the coastal ecosystems resulting from the dense construction of hotels, resorts, marinas, etc. is irremediably altering these fragile ecological balances, by eliminating the mangrove swamps and jungle thickets that functioned to protect the land-water interface.

The deforestation of the mountain has created strong erosion and desertification processes in an island that a century ago had one of the most important forest covers in the Caribbean. The urbanisation processes with no planning strategy or urban development perspective have virtually turned the country into an immense and chaotic city, with the predictable increased deterioration in the quality of life. And finally, the use of various points of Puerto Rican territory for military bases incorporates an irremediable ecological damage into areas such as Vieques, where the military testing range has destroyed many species in the area, even damaging traditional economic activities such as small-scale fishing.

Cities also express their own particular environmental problems in the Greater Caribbean. Many of the area's main cities are intimately related to the sea: Havana, Santiago de Cuba, Kingston, Bridgetown, Santo Domingo, San Juan, Panama City, Mérida, Chetumal and Belmopan, Veracruz, etc. Others depend more on their direct relations to the land: San Salvador, Guatemala City, Tegucigalpa, Managua, San José, Caracas, etc. All result from human activity, essentially the action of the historical markets. Like other constructed spaces, Caribbean cities express the contradictions of the accumulation models in each country, and their environmental tensions —although not manifested openly— underlie each of the local problems and conflicts.

According to Cela,<sup>21</sup> the construction of spaces in modernity reflects the dominion of reason over nature, bearing the transforming seal of human labour in the space constructed. It is also functional: something is built, designed and transformed in a process of spatial appropriation that the species had not previously achieved. According to neo-classical economy, that asymmetry makes productivity grow and reduces costs. Certainly, cities are made by the men and women who live in them, but it could be added that they do not participate in the planning. The resulting cities exhibit the tensions and contradictions between more or less unconscious solutions that men and women provide to their needs, and the respective logic of the predominant groups. The demands for services and energy grow beyond the space calculations by need and number of people.

The city in today's Greater Caribbean acquires capital importance in preserving political, social and environmental systems. Santo Domingo, victim of an urban remodelling project, has evicted over 20,000 families in the past ten years. State action has joined forces with private “modernising” action in this project, combining a series of deficits such as extremely centralised decision-making, productive irrationality, lack of planning and organic growth and an absence of participation and even logic in the political decisions. In addition, the private modernising action does not have appropriate technology; it operates technocratically, perceiving urbanism as an instrument for social distancing, dislocating spatial consumption and rendering urbanising legislation inoperative.

## From old demands to new agendas

Although the existence of social movements in the Greater Caribbean has not been limited to recent decades, their actions in the past thirty years have incorporated more specific themes into the national and local agendas than had been presented as part of the social and sectoral demands of the Caribbean masses up to that point. One emerging theme has unquestionably been the environmental one, present in various ways in the region's social struggles during these years not as something tacked on, but cutting through many of the region's sharp conflicts, from the ongoing challenge of poverty and low quality of life to gender or consumer protection conflicts. Given the increased deterioration of the natural environment and the constant pressure on the countries' increasingly scarce natural resources, the classic conservationist movements are becoming more relevant. New claims are being added, however, such as ethnic demands that incorporate the ancestral use of their territories and respect and valuing of their culture as part of a *corpus vivo* of the nations' social fabric.

Diverse authors have pointed out in this regard that a historical typology exists in which the diverse nuances of the environmental movement fit into three periods: the conservationist, the political-ideological and the symbolic-cultural.<sup>22</sup> That evolution seems to be marked by the relationship between the environmental movement and different political actors and by the ineffectiveness of the policies applied to the most pressing environmental problems, such as soil deterioration, the problems with water management and its precariousness as a resource in some countries of the zone, and the increased poverty indices within the Caribbean societies.

Nonetheless, the profiles of these processes and their linkage with the region's political situation have varied in recent decades. The emergence of the social movements in the Caribbean is partly explained by the intense social restructuring imposed by capitalist accumulation on a world scale and particularly in this area of the periphery. It has metamorphosed the classes and other social sectors and shifted the contradictions between capital and labour to other arenas. Said another way, the old class contradictions and manufacturing and peasant struggles have to some degree moved to community spaces, to the neighbourhood,

the home and even the family. The deregulations growing out of the new accumulation cycles extend the structural exclusion to vast sectors of the population whose position in the productive, distribution and consumption cycles offers no way to climb out of their poverty.<sup>23</sup>

That reality has meant that the agendas of demands by these social subjects are becoming more complex and completely novel forms of association are arising. This transmutation of the social and grassroots movement in the Caribbean is occurring at a time in which broad social sectors are being impoverished. The aggravation of the exclusion in the rural areas is triggering the rural-urban migratory movement and reinforcing land occupation movements. Furthermore, the sphere of manufacturing has undergone a fragmentation process in which the productive process requires other kinds of workers. The proliferation of free trade zones has put the union movement on the defensive; capital is neutralising it, making it into an accomplice or simply ignoring it. The feminisation of poverty is another characteristic feature of the current social impoverishment processes. Women satisfy the productive requirements of the assembly plants—known as *maquila*—by working out of their homes or working interminable hours in the free zone plants either to complement the family market basket or as the head of their household.

The increased poverty in the area is by far its main environmental problem. International agencies such as UNICEF consider it the main threat of this century, relating it to two other variables to create what is called the “poverty, population and environment problem”.<sup>24</sup> According to this interpretation, rural populations are one of the sectors most vulnerable to poverty, and among them, women, children and the elderly are the most seriously affected. The landless rural population, which is growing due to the changes related to land tenure in the rural areas and to the advance of the agricultural frontiers, is putting serious pressure on the resources and the natural environment as well as increasing the exodus to the urban centres. In the first case, the phenomenon favours the degradation of basic natural resources due to the indiscriminate clear-cutting of forests and consequent shift of the agricultural frontiers, as in Nicaragua in the past decade. In the second, it favours the acceleration of erosion in the mountainous slopes and upsets the hydrological cycle, which increases the duration of droughts, as in the

situation of Haiti. In this last case, the migratory pressure on the cities by the displaced peasant population triggers conflicts over the occupation of vacant fields lacking minimal environmental services such as sewer systems, drinking water or electricity. This is also true of many other cities in the Greater Caribbean (Managua, San Salvador, Mexico City, Caracas, Santo Domingo, Port-au-Prince), in which marginal inhabitants settle in areas lacking any environmental hygiene, often close to highly contaminating industries, railroad lines, airports, garbage dumps or areas susceptible to disaster. The population's pre-existing extreme poverty is reproduced in these new squatter settlements.

According to the severity index of the relationship between poverty, population and environment in the Greater Caribbean,<sup>25</sup> the countries with the highest index are Haiti, Guatemala, El Salvador and Honduras. The passage of Hurricane Mitch may have affected this listing.

Extreme poverty has been recognised as a fundamentally rural phenomenon, above all in Central America. The extreme impoverishment of the rural and peri-urban populations pressure local and regional recourses within each country, fundamentally affecting the water, soil, forests and biological (genetic) diversity. Extreme poverty is the expression of the historical and structural exclusion to which peasant agriculture in particular and the economies of the Greater Caribbean in general have been subjected over time. For example, 74.8% of Nicaragua's households suffer at least one of the conditions that define poverty, while those that classify as living in extreme poverty represent 43.6% of the total. Of the latter, 60.1% are rural and 39.9% urban. Nonetheless, if the totality of poor households at the national level is considered, the figures are almost exactly reversed: 61.1% are urban and 38.9% are rural. In other words, in absolute terms, there is more poverty in urban areas, but in relative terms, the extreme poverty is concentrated in rural areas.<sup>26</sup>

The environmental agenda in the Greater Caribbean is becoming increasingly complex. A good example is the evolution of environmentalism in the Dominican Republic up to 1990, when the Debt for Nature Swap was proposed. The environmental movement in the country had grown during the eighties, promoting favourable environmental protection initiatives. Conservationist groups mobilised during those

years to urge the protection of 15 natural areas (some 6,448 sq. km of land and maritime area). The activities and political pressure of all these organisations led to the gradual formation of an umbrella group called the Dominican Federation of Ecological Associations (FEDOMASEC), which kept up a presence in national life through both its actions and the prestige of its leaders. FEDOMASEC engaged in intense work to protect Dominican natural resources between 1984 and 1990, the year the debt swap discussions began. A donor entity called Pro-Natura, backed by the strongest Dominican business groups, was created to financially channel the programs, and a subprogram of debt for nature conversion amounting to US\$ 80 million through Nature Conservancy and the Bank of Boston was set up.

The bulk of the ecological groups opposed this manoeuvre which, perhaps unintentionally, divided FEDOMASEC. Apart from the financial implications of the swap mechanisms and the meddling of international agencies in the nation's ecological capital, the main weakness of the ecological groups within FEDOMASEC was their inability to recognise that they were being turned into political groups and thus their failure to handle the role being thrust upon them.<sup>27</sup> This is a clear example of how the movement of economic agendas subjects the natural capital of nation-states to complex vicissitudes, and of how neoliberal policy clearly tends to transfer indisputable state responsibilities onto business or civic groups. This lesion of national sovereignty has also been expressed in countries such as Costa Rica, where the natural and ecological patrimony has passed into private hands in some zones, making nationals strangers in their own territory. A similar phenomenon related to the use of coasts for resorts and hotels, cutting off access by nationals in an evident process of privatising nature, can also be observed in various Caribbean countries.

### **Networks that help survival: how the social movements of the Greater Caribbean are related**

One particularity of environmental movements that is shared by those in the Greater Caribbean is the tendency to establish networks of relationships among themselves and with other subjects in various parts of

the world. Environmentalism recognised early on the need to use horizontal connections with other like-thinking subjects or those with diverse work objectives to build consensus around broad themes such as improving the quality of life and the right to pluralism, social and cultural heterogeneity and human rights. This has led to the establishment of associative networks within the region's communities and countries.

The global problems that the different nations and societies are dealing with today force the awareness that only if a solid fabric is structured from the social and informative viewpoint can policies be articulated from below or pressure be put on international agencies. Out of this awareness a series of organisational networks have arisen that transmit their criteria and positions about common problems and extend their solidarity to others that find themselves in a conflict with their governments or with certain companies over environmental protection. That tendency has sparked the emergence of what is called the diplomacy of the dispossessed, which has made itself felt and heard in the recent summits (Environment in Río 92, Human Development, Habitat, Population, etc.), inaugurating a new chapter in international diplomacy that has forced these positions to be taken into consideration one way or another.

The activities of the Caribbean Policy Development Centre (CPDC) and the Regional Co-ordinator for Economic and Social Research (CRIES) offer two examples of how the mechanisms for harmonising regional agencies around the most pressing themes of the area are being articulated. The first has to do with the creation of the ACS, the CARICOM meetings and the hammering out of agreements around international meetings such as the Conference of Small Insular States (Barbados, April 1994). The second relates to the Greater Caribbean's regional problems, in which discussion of the environmental issue is acquiring increasing relevance on the agenda of the Forum of the Greater Caribbean Civil Society, a concerted effort of political and social stakeholders from the Caribbean. Two such forums have already been held, in Cartagena, Colombia (November 1997) and Barbados (December 1998).

## A vision of the third millennium: The new social subjects in the Greater Caribbean

As we have seen, the environmentalist social movements in the Greater Caribbean have a common denominator, which revolves around the vocation, capacities and possibilities of communities to manage local resources, in which environmental systems are a principal management factor. It is also becoming evident that the environmental issue cuts through many themes that are being debated in the area today, among them sustainable economy, gender problems, identity and culture, and ethnic problems.

Some common features of these new social movements in the Greater Caribbean area can be synthesised as follows:

- They are generally made up of a few movements and organisations with weak structures.
- They tend to develop networks of relations with other organisations.
- They demand greater quotas of decentralisation and of power for their grassroots base.
- They create strong solidarity links, not only within their organisations but also horizontally, with other movements, even when their area of activity and immediate objectives differ. In other words, they have developed a strong sense of strategic vision based on their own weaknesses.
- They develop respect for diversity and tolerance within the group.
- They incorporate a political vision of gender.
- They hope to close the energy outflows and try to satisfy needs with their own resources and possibilities.
- They reject economic dependence and lean toward self-management and solidarity trade.
- They prefer to solve conflicts through negotiation or concertation rather than confrontation.
- They do not aspire to political power and they exercise political activity in a new and different way from the traditional one.

If I were to generalise the shared vision of self-identity of these movements with respect to democracy, it could be synthesised as follows: the gradual incorporation into the Caribbean societies of new scales of values that lead to more open and pluralist societies; the exercise of freedom and human and civil rights as forms of community integration; the fostering of participation as an expression of democracy, accepting the conflicts that this entails and respecting dissent and minorities. And finally, the new environmental social movements are creating a new ethics of democratic relations and concertation, in which respect for dissent and plurality is a vehicle for building active participation channels for the communities and the citizenry in an attempt to modify the rule of intolerance and unawareness.

## NOTES

1. Andrés Serbin. "Globalización, regionalización y sociedad civil en el Gran Caribe" in *Revista Mexicana del Caribe*, No. 2, Year 1, Chetumal, Quintana Roo, Mexico, 1996, pp. 8-52.
2. The antecedents to this conception and tendency might be the integration processes in the area, such as CARIFTA or CARICOM.
3. Andrés Dembicz. "Definición geográfica de la región del Caribe" in *Premisas geográficas de la integración socioeconómica del Caribe*, Ed. Científico-Técnica. Academia de Ciencias de Cuba. 1979, pp. 11-29. Antonio Nuñez Jiménez. *En canoa por el Mar de las Antillas*, Ed. Amigo del Hogar, Santo Domingo, 1994.

4. The concept “surroundings” is used here as similar to environment, and includes not only the natural environment but also the constructed one.
5. Conference on the Protection and Development of the Greater Caribbean’s Protection and Development. UNEP, Cartagena de Indias, Colombia, 1993.
6. Cited in “Dossier: Industria petrolífera” in *Nueva Sociedad* No. 122, November/December 1992, p. 252.
7. William D. Durland. “The Forests of the Dominican Republic” in *Geographical Review* No. 12, pp. 206-222. Cited by Yunen in *Medio Ambiente en Haití y la República Dominicana*, p. 157 in Rubén Silié, et. al. *República Dominicana y Haití frente al futuro*, FLACSO, Santo Domingo, 1998.
8. Robinson Jonas Léger. “Los desafíos ecológicos en Haití hacia el año 2000” in Rubén Silié, et. al, *República Dominicana y Haití frente al futuro*, FLACSO, Santo Domingo 1998, p. 201.
9. Ibid. p. 203
10. Acevedo Vogl. Op. cit., p. 216.
11. To look more closely at the Nicaraguan and Central American theme I recommed the excellent analysis by Adolfo José Acevedo Vogl. *Economía política y desarrollo sostenible*, INDES-ACDI, Managua, 1998.
12. *Informe de la CEPAL 1995*. ECLAC Secretariat, 1996.
13. Rubén Pasos (coord.). *El último despale: la frontera agrícola centroamericana*, FUNDESCA, Panama. 1994
14. See Alfredo Dachary and Stella Maris Anaiz Burne. “Turismo y medio ambiente. ¿Una contradicción insalvable?” in *Revista Mexicana del Caribe* No. 1, year 1. Chetumal, Q. Roo, 1996, pp. 133-148. Luisa Paré and Julia Fraga. *La costa de Yucatán: desarrollo y vulnerabilidad ambiental*, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM. México, D. F., 1994.
15. Deborah Barry and Rosa Herman. “El Salvador: estudio de caso” in *Ajuste estructural, ambiente y desarrollo sostenible*. David Reed (editor), WWF-CENDES-Nueva Sociedad, Caracas, 1996, pp. 161-190.
16. Gerard Pierre-Charles (coord.). *Movimientos Sociales en El Caribe*, Editora Universitaria-UASD, Santo Domingo, 1987, p. 13.

17. Armando Fernández Soriano. "Movimientos comunitarios, participación y medio ambiente en Ciudad de La Habana" in *Temas* No. 9, La Habana, Cuba, 1997.
18. Francine Jácome. "Movimientos ambientales y cooperación en El Caribe" in *Los retos de la cooperación ambiental: el caso del Caribe*. Francine Jácome (coord.) Ed. Nueva Sociedad, Caracas, 1996, p. 78.
19. Idem.
20. In recent years the water crisis on the island has become increasingly frequent, to the point that at times, as in the beginning of summer 1992, the possibility was considered of bringing water by cistern ships from the continent.
21. Jorge Cela. "La conquista del espacio: Dimensiones urbanísticas de modernidad y posmodernidad en América Latina" in *Estudios Sociales* No. 88, Año XXV, April-June 1992. p. 12.
22. María Pilar García Guadilla. "La estructuración del movimiento ambientalista en Venezuela: tipología y perspectivas políticas" in *Ambiente, Estado y Sociedad*. María Pilar García Guadilla (comp.) Universidad Simón Bolívar / CNDES Universidad Central de Venezuela. Caracas, 1991. María Pilar García Guadilla and Jutta Blauert. "Efectividad simbólica, prácticas sociales y estrategias del movimiento ambientalista venezolano: sus impactos en la democracia" in *Retos para el desarrollo y la democracia: movimientos ambientales en América Latina y Europa*, Fundación F. Ebert de México/Editorial Nueva Sociedad, Caracas. 1994. Eduardo Gudynas. "Los múltiples verdes del ambientalismo latinoamericano" in *Nueva Sociedad* No. 122, November-December 1992, Caracas, 1992, pp. 104-115.
23. See *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1996*, Banco Mundial, Washington, D.C., 1996.
24. *The State of the World's Children*, Oxford University Press, New York, 1994.
25. The Severity Index of the Poverty-Population-Environment Problem (ISPPPA) was put together based on the variables of extreme poverty, population growth and environmental pressure. Although in my view this ends up a technocratic index that does not reflect the essence of the region's problems or the real situations of the countries in ques-

tion, I use it in this text as a frame of reference that signals the most acute situations in the society-environment relationship. For more information, see *Atlas de Medio Ambiente del Caribe*, Collective of authors, Instituto de Geografía Tropical, La Habana, 1995.

26. Acevedo Vogl. Op. cit., pp. 203-208.
27. An excellent treatment of this case is found in Amparo Chantada, “Los canjes de deuda por naturaleza: el caso dominicano” in *Nueva Sociedad*, No. 122, November-December 1992, pp. 164-175

# Article Commentary

by Rafael Colmenares

Having carefully analysed the article by Mr. Armando Fernández Soriaño, I believe it provides a very good panorama of the environmental situation in the Caribbean, one that contributes to reflection and debate by generating concerns and stimulating a greater interrelation among the environmentalist organisations. In this regard, its publication is an indisputable contribution.

I would like to add the following comments:

1. The identification of poverty as the main environmental problem is of course a true statement and one that I share. Nonetheless, I believe that it should be framed as a result of the inadequate society-ecosystems relationship that the reigning development model—in other words, capitalism in its neoliberal globalisation phase—is imposing. To state tersely that poverty is the main environmental problem could lead to the validation of proposals for a struggle against poverty that are simply remediable and over time just buttress the current model. Although the article does not focus on this, it reveals a structural conception of poverty and appropriately links environmental deterioration indices such as the loss of forest cover and biodiversity, contamination, etc. as the result of inappropriate productive practices or pressure on the natural resources by the poor and excluded populations.

Colombian thinker Augusto Angel Maya has worked intensely on ecosystem-culture relations with a broad vision of the concept of culture that involves not only the instrumental platform but also social organisation and the world of the symbolic. On that bases, he lays out the need to construct an adaptive culture, starting from the necessary transformation of the natural world, not destroying it but making sustainable use of what it offers for a human development, wellbeing and quality of life that are sustainable for current and future generations.

That puts into question the prevailing notion of “development”. The article lays out contemporaneous debates among environmentalists and in general those of us who are analysing the current planetary and re-

gional situation with a political perspective of transformation. In this regard, the concepts of “environment” and “environmental problem” are in the process of being constructed and debated. The article provides clues and elements, since it contains the underlying idea of environmental as crosscutting. Consequently, my comments are only that and do not imply proposing any change in the text.

2. The construction of the notion of Caribbean or Greater Caribbean still depends on geographic concepts barely influenced by the environmental sphere. It would be interesting to enrich it in the future by characterising sub-regions and being explicit about the existence of diverse ecosystems within the huge zone of life that makes up the Greater Caribbean. For example, identify various ecosystems and the mosaic that they themselves comprise based on the recognition of two major systems within the Greater Caribbean: the tropical in the south-western Caribbean and the subtropical in the north-western Caribbean.

3. The article is very rich in its description of the insular and Meso-American Caribbean but precarious in the part related to the Eastern Caribbean (Colombian and Venezuelan coasts and the Mexican coast north-west of Yucatán. This responds to the unequal development of our awareness as members of the Greater Caribbean region. In the Colombian case, for historic and structural reasons, we are still living with our backs to the sea despite having extensive coastlines along both the Caribbean and the Pacific. Perhaps mention of this phenomenon of unequal awareness of belonging could be included to stimulate a change in this regard.

4. The evolution of the environmentalist movements is very well described in the article and follows a pattern common to Latin America, and I would even say a universal tendency. I believe that the great contribution of environmentalism to the social movements is the idea of limit. Before the Club of Rome Report and the 1972 Stockholm Summit, we had not yet started to become aware of the limits of growth determined by the natural base and the load capacity of ecosystems. The evolution of environmental thought in a process of practice, debate, confrontation and construction has led to the creation of two great approaches, each with its nuances: one that puts the emphasis on conserving species and another that leans toward building a new nature-

society relationship, with characteristics of social equity and environmental sustainability. Behind these conceptions are the interests of the social sectors promoting them.

5. Just by way of information, I would like to mention that Ecofondo has been created in Colombia as a participatory and democratic fund that links the channelling of resources from international co-operation with national and regional strategies geared to constructing this new relationship. For example, it is working on rescuing the practices of indigenous, Afro-Caribbean and peasant communities and framing them within new appropriate technological developments. This has involved guaranteeing Ecofondo's autonomy from the co-operating countries, to which end Ecofondo has built a social base currently made up of 130 community, ethnic and civic organisations. It has not been easy since the international co-operants, particularly the United States, do not trust the participatory proposals and are trying to impose a reductionist and conservationist vision on the environmental problem.

6. The Colombian Caribbean is very important from the environmental perspective. It constitutes a huge area of the country not only the length of the coast but also including the number of islands and keys encompassing the strategic archipelago of San Andrés and Providencia. The Río Magdalena is the deepest river of all those that empty into the Caribbean. There are also three very important urban centres: Barranquilla, Cartagena and Santa Marta.

I mention this to put forward the need for joining together in a more dynamic reflection-action regarding the Greater Caribbean.



# Alternative Development Policy for the Caribbean: The Challenge of the Developmental State Approach

Nikolaos Karagiannis

## Introduction

An outstanding feature of the real world is the existence and continuation of a variety of economic and social problems, of inequalities and disparities. There are, of course, important differences between regions and nations but they are differences of degree rather than kind. These problems lead to differences in policy recommendations that may only be understood by reference to the underlying view of the economy which is adopted.

Recently, the various policies that have been adopted in the Caribbean region do not seem to provide sufficient response to regional decline, while Neo-Liberal policies have not contributed to substantial and important solutions. The patterns of production and exchange that characterise the region seem to bring both gains and losses. It is possible to argue that measures and instruments evolve over time within nation States, and that we should not be surprised if there were slow or very slow progress with the Caribbean. Progress towards integration may be checked by the absence of both fiscal co-ordination and of high quality government policies and State intervention.

This paper introduces the ‘strategic’ approach for the Caribbean region. The first sections of the paper provide a brief discussion of the East Asian development experience and the case of Punjab (India). The following section identifies and highlights various economic problems in the Caribbean. The last part of the paper concentrates on a new development paradigm as well as on general implications and policy considerations for Caribbean countries which the Developmental State — ‘New Competition’ views imply and suggest.

### **The East Asian experience**

Japan and Newly Industrialised Countries offer a new and different approach to the promotion of industrial development. The spectacular growth of East Asian economies is well known, even though they have experienced difficulties in the last years.

Some argue that East Asian economic success is to be ascribed to ‘openness’ and small government sector, and see efficiency in resource use as the principal general force for the economic growth of these countries. As a consequence, resources flowed to their most efficient uses and the limitations of small domestic markets were overcome by exporting manufactured goods at competitive prices. Other interpreters support the view that State intervention was an important factor but only insofar as it promoted exports and offset market failures. Therefore, according to the ‘market-supremacy’ views:

- Let markets work unless it is demonstrably better to step in. It is usually a mistake for the State to carry out physical production, or to protect the

domestic production of a good that can be imported more cheaply and whose local production offers few spillover benefits.

- Put interventions continually to the discipline of international and domestic markets.

- Make interventions simple, transparent and subject to rules rather than official discretion (Singh, 1998; p. 61).

Besides, the recent development of the ‘new institutional’ economics has largely focused on constitutional order, normative behavioural codes and institutional arrangements, and has retained the view of an ‘optimal’ set of these arrangements on the basis of efficiency considerations. All the above theoretical issues have been the main recent policy ‘gospel’ for developing countries which are recommended to seek their comparative advantage, to get the prices right, and to have free markets as far as possible.

The unorthodox line of argument holds that East Asian success should be ascribed to “government leadership and steerage of the market system”. In fact, this type of State (i.e. the Developmental State) is organised and concerned with promoting a forceful and aggressive industrial strategy while, at the same time, purposefully guiding the market economy.

The role of the State in promoting ‘dynamic’ industries of high potential and bringing about the structural transformation of the Japanese economy has been so crucial that, as Nino (1973, p. x) remarked, “whereas the USA is said to be a country of the military industrial complex [...] in this sense, Japan may be called a country of the *Government industrial complex*” (my italics). In a similar vein, Caves and Uekusa (1976, p. 149) on the operations of the Japanese industrial policy pointed out:

“The Ministry [of International Trade and Industry (MITI)], in addition to its various statutory means of dealing with the economic sector, holds a general implied administrative responsibility and authority that goes well beyond what is customary in the United States and other Western Countries. [...] The industrial bureaus of MITI proliferate sectoral targets and plans; they confer, they tinker, they exhort. This is the economics by admonition to a degree inconceivable in Washington or London”.

Therefore, Japan and other Newly Industrialised Countries do not seem to have followed the ‘market-supremacy’ approach to development.

The experience of these countries is certainly an argument against the hands-off ‘market-friendly’ approach as enunciated by Neo-liberal scientists; on the other hand, it does not provide any support for a Soviet-type ‘command planning’ of production. The governments of these countries followed a thorough industrial strategy and a highly proactive State intervention: entry restrictions; capacity and production regulations; investments planning; human capital formation; price control, reporting and inspection; active State technology policy and R&D support (subsidies to R&D, joint R&D projects); financial support (subsidies, tax-reduction or exemption); administrative assistance and guidance (Chang, 1994; pp. 115-6).

Moreover, Japan and other East Asian countries (e.g., South Korea and Taiwan) integrated with the world economy in the directions and extent to which it was useful for them to do so. These countries did not seek ‘close’ integration with the world economy; rather they sought ‘managed’ or ‘strategic’ integration with the latter. Given that a number of factors affect the ‘desirable’ nature of openness (including the world configuration, the past history of the economy and its current state of development –among others), the choice of ‘strategic’ rather than ‘close’ integration with the world economy is fully compatible with the Developmental State theoretical framework (Chakravarty and Singh, 1988).<sup>1</sup>

### **The experience of Punjab (India)**

The experience of Punjab (India) is another successful case which offers sound support to the developmental role of active government intervention. Indeed,

“Punjab has an outstanding record of the growth of agricultural production as well as productivity per acre over the last three decades. Food grain production in the State has increased at a long-term rate of nearly 5 per cent per annum [since the late-1960s], an exceptional performance by comparative international standards (Rao, 1992). The net result is that Punjab, with less than 2% of the country’s arable area as well as its population, produces three-quarters of the country’s entire food grain surplus” (Singh, 1998; p. 77). “This surplus has been primarily responsible for allaying the international concern, widespread in the mid-1960s in the wake of Indian

harvest failures of the time, that the country would continue to be a basket case, would not be able to meet its food needs and hence would be a perpetual burden on the international community. The adoption of the green revolution technology, however, even in a few States like Punjab covering only a small proportion of the arable land, transformed the Indian food outlook. Notwithstanding a rate of population growth of over 2% per annum, the country [India] has been comfortably self-sufficient in food over the last three decades [or so]" (ibid, p. 99).

"This transformation of Punjab's agrarian economy over the last three decades has been made possible by the introduction and widespread adoption by the Punjabi peasantry of the new green revolution technology. Yet Punjab's literacy and primary school education levels were by no means as good as those in other parts of the country, which have been unable to adopt such technology. The government played a major role in propagating the new technology, for example by providing demonstrations of the success of new seeds at farms throughout the State" (ibid, p. 77).

Certainly, although progress in education is to be sought mainly as an end in itself,

"... [T]he lack of formal education does not seem to have prevented the peasantry from acquiring the skills necessary for understanding and implementing this technical revolution in agriculture. [...] Nevertheless, it is important to note that, at a different level, formal education and skills did play a central and critical role in this process. Punjab's agricultural revolution was spawned by the State's agricultural university at Ludhiana. Although the green revolution technology [technology acquisition and know-how] came from abroad, it was [successfully] adapted and developed to meet the local soil and climatic conditions by scientists, [agriculturists] and agronomists at the agricultural university. The university played a [very] crucial role in providing new seeds, training agricultural extension workers as well as in demonstrations of the success of the new technology at experimental farms. Thus in this significant case, it was [...] the availability of higher level training, education, skills [and all the necessary modern factors of growth] which contributed to the observed trend increase in the State's agricultural and overall growth rates (Singh, 1998; p. 78).

In addition, State intervention in Punjab promoted the expansion of capacity necessary to increase productive efficiency in output and

facilitate the sustained development and growth of agricultural and agro-industrial sectors.

In view of the above development experience, as well as the development experiences of Japan and Newly Industrialised Countries, it is important to draw the right lessons for the Caribbean. In all the above cases, subject to certain modifications, the states followed a set of targeted economic policies, pursued aggressive strategies to deliberately change their unsatisfactory economic situation, and used a wide variety of instruments to bring about the structural transformation and endogenous development and growth of these economies. The State played an active role (i.e. active government knowledge-based technology policy) which had substantial, long-term productive effects on the national development of these economies as a whole. Hence, their development experience is certainly an argument against 'laissez-faire'; it is unequivocally an argument for adopting an endogenous strategy, for shaping the industrial landscape and purposefully guiding the market system.<sup>2,3</sup>

## The Caribbean economic development

### 1. *General notions*

Small size with insular configurations, passive incorporation into the western system of production and trade, a fairly narrow range of economic activities from which income and wealth are generated, and a peculiar plantation and demographic history impart distinctive features to the functioning of Caribbean economies. These economies can be considered to be structurally dependent, as there is a great divergence between the type of goods supplied and the pattern of domestic demand. Due to the extreme openness of the Caribbean economies, these countries have a high preponderance of imports *vis-à-vis* exports. Exporting is concentrated on a few primary products, is dependent on one or two dominant metropolitan markets and is aggravated by foreign ownership (which, in turn, makes for very little independence in decision-making). In fact many economic decisions regarding trade and aid are made outside of the Caribbean (Jones-Hendrickson, 1985; p. 2).

In general, the international process has been quite episodic providing gains and losses to Caribbean countries over the last three

decades. Some countries have moved forward while others have stagnated or retrogressed. Some sectors have registered strong and positive growth while others have declined. Among the population, prosperity co-exists with squalor and deprivation. In a real sense, Caribbean countries are still grappling with the dilemmas of the 1950s, identified clearly in Lewis' view, —dualism, unemployment, low productivity, inequality, low rates of domestic savings and productive investments, and weak entrepreneurship. Added to these are the challenges of the new millenium— the astonishing pace of technological innovation, sweeping technological changes, declining concessionary flows, powerful transnational corporations, 'unsympathetic' economic blocs, the long and heavy hands of the multilateral institutions, liberalisation alongside protectionism, the apparent shift of economic power from the Atlantic to the Pacific, and the threat of environmental retribution (Lalta and Freckleton, 1993; p. 1).

In distinct historical periods —pure plantation (1640-1838), plantation modified (1893-1938) and plantation further modified (1938 to the present)— there were differences in the nature of the plantation system, the staple and the character of the society. However, it is argued that an underlying historical uniformity has characterised the Caribbean. Although there are differences between Caribbean countries, there is also a fundamental similarity in the way their economies function. Best (1968) and Beckford (1972) attribute this underlying similarity to the legacy of the main institutions bequeathed by plantation organisation and the nature of the economic, social and political organisation which it engenders, *inter alia*: a bias towards raw materials production, external control over the direction of trade, a monetary system backed by the financial flows across the foreign exchanges, and allegiance to established trade blocks (St. Cyr, 1993; p. 13).

In particular, Caribbean countries have tended to have financial systems characterised by branch banks from North American and European institutions rather than indigenous financial intermediaries. Four important implications stand out in this regard. First, the financial flows across the foreign exchanges have increased dramatically in size, making government control of the level of the exchange rate very difficult. Second, the process of globalization has continued apace; this is reflected not only in the increased financial flows across the foreign exchanges and higher levels of foreign direct investment, but also in the degree of integration between financial markets in different countries

and in the organization of production on a transnational basis.<sup>4</sup> Third, the North American and European institutions prefer funding short-term consumer credit rather than longer term productive credit. Lastly, the repatriation of profits results in the loss of funds for reinvestment within the Caribbean region in the future.

## 2. *The present context*

Recently, there has been much talk of the poor endogenous development and competency of Caribbean islands, although an increasing number of commentators now seem to be becoming increasingly nervous about this, with the trade account of the balance of payments of Caribbean economies in substantial deficit—due to the low levels of exports and high levels of imports—and the slowdown in economic activity causing concern. The central element of these discussions to which people refer (particularly in Jamaica) is the continuous increase in the total national debt, and the questions that arise are, what are the sources of this economic performance, and can it be sustained under existing policies?

In the Caribbean, it can be argued that monetary and fiscal policies during the last years attempt to provide an environment conducive to attracting foreign investments while holding down real wages, and supporting the growth of a dual economy. Yet, economic activity in the region has slowed down considerably in the last two decades (or so). Economic growth has been uneven and relatively weak even though the slowdown in economic activity has not been uniform across all the Caribbean countries. We cannot expect a better performance in the near future under present policies because the real base of economic dynamism has been neglected; indeed that very neglect will undoubtedly hold back the growth of Caribbean economies. It is clear that in today's circumstances, Neoliberal policies cause substantial balance of payments and (other economic and social) problems. The fundamentals of Caribbean economies are not right, and their much vaunted "Western-style" modernisation and *laissez-faire* antidote are increasingly seen to be an illusion.<sup>5</sup>

In most of the Caribbean islands, the primary sector is struggling to maintain output and, at the same time, in common with worldwide trends, is tending to become less labour-intensive. In fact, there has been

a significant decline in the proportionate importance of local primary production during the past two decades or so. The declining share (%) of primary production in GDP for most Caribbean economies may reflect the reduced dependence on agriculture. However, most countries in the region are net-food importers, and only very few Caribbean countries have achieved some success in transforming their economy from a primary production to a service and/or industry-led economy.

The ups and downs in the performance of both the agricultural and agro-industrial sectors in the 1990s were due, in large measure, to the problems experienced in the main export sectors and the general stagnation in the other economic sub-sectors among and within Caribbean countries. For those local economies reporting favourable, albeit low average growth rates, this may be attributed to improved production techniques in the major export sectors and relatively good performance in domestic food production.<sup>6</sup>

In addition, the manufacturing sector within the Caribbean has had very mixed fortunes during the 1970s, 1980s and 1990s. Many of the manufacturing units in the region are little more than 'enclave' operations of larger extra-regional firms. As such they tend to transfer only limited skills to the region and are always vulnerable to recession. Arm's-length manufacturing units are always easier to close down than those closer to the home base of the company concerned, and history has shown that the Caribbean is vulnerable to just this sort of action. Yet, there is a widening gap between these firms (mainly transnationals) which typically reside in the Caribbean islands, which are integrating at a faster pace with the global economy, and other firms in the slower integrating Caribbean countries.<sup>7</sup>

In the past, the agricultural and industrial sectors were seen as not providing sufficient employment opportunities. This is in part a reflection of the general unattractiveness of agricultural problem islands to industrial investment due to factors such as a lack of skills, an underdeveloped infrastructure, etc. Resources in Caribbean economies have been underutilised and the growth of resources has been slow (or, very slow). This situation is exacerbated by a range of constraining factors which may be summarised as follows (IICA, 1998; pp. 25-7):<sup>8</sup>

*i) Inappropriate Policy Environment*

- low overall national capabilities in planning, evaluation and implementation of agricultural, industrial and trade policies;
- weak mechanisms to encourage and strengthen linkages between agriculture and manufacturing and tourism sectors;
- lack of a coherent regional development planning system.

*ii) Weak Institutional Framework*

Institutional deficiencies are manifest by the poor service, inadequate infrastructure and transportation facilities (and the maintenance of them) and weak structural support to agriculture and manufacturing industry, problems common to Caribbean countries.

*iii) Declining Productivity and Competitiveness*

- a wide variation and fragility of the natural resource base, economic infrastructure and level of development among Caribbean countries which may affect the efficiency of many firms and industries;
- low levels of human capital and skills, low rate of technological adaptation, under-utilisation and/or deterioration in capital stock, and underutilisation of improved or new technologies resulting in low and highly variable output volumes and poor production and operations quality;
- high reliance on imported inputs (which is evidenced by the increasing trend in agro-chemical, machinery and equipment imports into the Caribbean region) and improper application and utilisation of them;
- lack of productivity-enhancing production methods and techniques, limited national research capabilities, low levels of expenditure (both public and private, domestic and foreign) in R&D and inadequate marketing, infrastructure and transportation facilities (including appropriate packaging, grading, storing and transportation, processing facilities, marketing and advertising, maintenance of market shares, and 'aggressive' penetration of new markets).

## **Towards a new development paradigm**

Economic growth requires a higher utilisation of present productive capacities. Prospects for future growth in the Caribbean have been

lowered significantly due to underutilisation and/or foreign exploitation of existing resources and the difficulties Caribbean economies have repeatedly faced with their balance of payments. The underutilisation of part of their capacity is proof of this considerable growth potential.

Thus, a first requirement of any growth strategy is that aggregate demand is sufficient enough to stimulate production up to the adequate rate of capacity utilisation. Besides, growth of domestic production of Caribbean economies must go hand in hand with special consideration of their external trade. In connection with this the competitiveness of Caribbean economies must come to the fore (Lopez, 1998; p. 6).

In order to expand industrial production and employment in the Caribbean, firms must have the financial means to invest in the necessary machinery, capital equipment and all the “modern factors of competitiveness”, and short-run bottlenecks preventing a fuller utilisation of capacities have to be taken care of. Hence, a second requirement of a Developmental State strategy is the implementation of short-run selective fiscal and monetary policies. Equally important, selective economic policies should also provide the resources and stimuli to carry out the investment in both working and fixed capital, infrastructure and the ‘modern factors’ necessary to raise output and to improve the production and commercial conditions of firms at national and regional/local levels (Lopez, 1998; pp. 11-2) (See also Cowling, 1990; p. 24).

Monetary policy ought to ensure that sufficient financial resources are channelled to firms and to intermediary agencies at reasonable interest rates. Active fiscal policy ought to carry out the investments necessary to improve the supply conditions of firms and to support the other expenditures associated with the selective policy. This may result in a budget deficit; however, a deficit may not entail additional inflationary pressures or a larger trade imbalance, because it allows firms’ supply conditions to improve.<sup>9</sup> In addition, it should be considered that the increase in output would translate into higher profits and savings (Lopez, 1998; p. 12).<sup>10</sup>

However, bottlenecks at the firm or macro level usually hamper a more efficient resource utilisation. These bottlenecks have to be seriously considered, and accordingly a medium and long-run development strategy should have as a basic requirement a close link with a comprehensive industrial strategy. Such a new industrial strategy should

select and give priority to investments in new and technically promising activities, to particular branches or industrial sectors (ibid, pp. 12-3).

What has been asserted should not be taken to imply a rejection of the problems that could arise with the proposed Developmental State strategy. But to face them, a sound economic approach ought to complement short-run measures with a long-term industrial or structural change strategy. Greater levels of production, employment and profits that would be achieved in the short-term owing to the fuller use of available resources, would actually ease and encourage a transition to a more structurally efficient economy. Part of this increased production and income in the Caribbean region would go to higher spending on 'accelerators' and lead to faster development of skills of the labour force. Not only higher profits would allow additional investment but also a greater proportion of income growth will be channelled towards investment. Hence, in the future, it would be relatively easier to incorporate more modern technology and increase productivity, while at the same time raising accumulation rates (ibid, pp. 18-9).

The proposed Developmental State strategy would tend to correct the Caribbean recurrent tendency towards external disequilibrium and high dependency on foreign economic activity. Additionally, given the recovery of production of Caribbean industries and the improvement of competitiveness, a large part of the additional goods produced will be devoted to exports. Consequently, Caribbean economies would make a greater and better use of their productive resources and capacity, while at the same time easing the constraints on their balance of payments. This seems a quite sensible and realistic way to confront the future. Devising the necessary measures to stimulate regional growth and industrial regeneration, while giving priority to investments necessary to allow the fullest and more efficient utilisation of existing resources in the region, seems to be a better option for the growth of Caribbean economies than a frantic search for accelerated 'Western-style' modernisation and *laissez-faire* antidote (Lopez, 1998; p. 19).

Lastly, any economy is underpinned and imbued by social values, codes of behaviour and ethics, which are in turn reflected in the structure and functioning of public sector institutions and private sector firms. If Caribbean islands are to develop growth-oriented learning-based productive activities, therefore, it may be necessary to adopt a number of measures to remodel the key social, economic and institutional factors

that will be required to provide the necessary underpinning. More importantly, this Developmental State strategy assumes a much better government action, and would require an efficient and competent administrative machine. But so does any strategy capable of overcoming barriers and laying down the basis of endogenous growth in any developing economy.

### Implications and development policy considerations

Industrial policy has not been seen to be pivotal in most Caribbean economies and has not, therefore, been developed as an important and necessary part of their Governments' approach to endogenous development policy-making. Liberalisation, privatisation and deregulation appear to have been the central routes to modern economic 'solutions' of these countries. The remedy proposed and implemented by Neo-Liberal policy-makers has been the extension of market forces into almost every area of production (e.g. deregulation of State controlled activities, privatisation of public sector assets, and the entry of private enterprise into the provision of public services).

State interventions in the Caribbean have usually been of a regulatory type and the policies which flow from these interventions appear to run counter to the Developmental State approach and to be consonant with the 'market failure' approach. Most Caribbean governments have often used their power to promote particular interests (i.e. 'pork barrel' intervention) and the general concept of a developmental role for the State is rather alien to their general economic and political culture.

However, there are serious doubts about whether this Neo-Liberal policy-making has been translated into significant industrial growth, regional/local development, desirable economic performance and competitiveness. Whilst appropriate fiscal, monetary and exchange rate policies can contribute much towards enhancing the performance of the Caribbean economies, a much sharper focus on industrial strategies needs to be established. Such supply-side strategies are seen to be necessary to resolve the deeper problems of these countries. Some suggestions and policy considerations, in some broad but very important areas, are outlined below.

### *1. Appropriate macroeconomic policies*

An appropriate macroeconomic policy should pay particular attention to:

- i) a faster, non-inflationary growth of domestic demand;
- ii) the efficiency and effectiveness of public sector expenditure and taxation (which should be maximised);
- iii) sound government finances/investments;
- iv) competitiveness (the role of imports/exports and the growth of exports);
- v) the relationship between the financial sector and the productive sector; and,
- vi) the social and political environment (and/or socio-political characteristics).

In the Caribbean, the general instability in employment and national income levels and lack of diversity have led a number of people to seek job security in the public sector. Thus, government institutions and public sector bodies have been absorbing as much labour as possible.<sup>11</sup> Yet, recurrent public expenditure levels in the Caribbean are under continuous upward pressure. It is noticeable that characteristically large percentages of (re)current government spending of Caribbean budgets have been dedicated to wages and salaries and debt repayments throughout the 1990s, while both the levels and the share of government capital expenditure and social expenditure are low (or very low). On the revenue side, a large percentage is received from international trade transactions (mainly import duties). Faced by the difficult realities of budgetary stress, a proactive fiscal policy would emphasise a 'prudent' government expenditure management and planning (long-term productive investments in human capital formation, skills, technological capacity, R&D, information and innovation) and would consider other alternative sources of government revenues.

Due to the expansion in the service sector and their proximity to the large N. American markets, Caribbean islands exhibit patterns of high consumption. Demand has been created for products and services in advance of the local economies' productive capacity to deliver these items (Higgins, 1994; p. 1).<sup>12</sup> The result is an endemically exaggerated propensity to import throughout the region coupled with low actual levels of national savings (which, in fact, are inadequate to finance higher

levels of investment spending). In this case, higher levels of output and income ensuing from a higher degree of capacity utilisation and a better utilisation of equipment can be the source of higher levels of savings required to match higher levels of investment (which will bring about further increase in output and income levels). Yet, to the general domination of Caribbean States by foreign economic activity and foreign interests as well as development problems and limitations associated with the structures of Caribbean economies (e.g. few and/or weak linkages between economic sectors, the “agricultural paradox of the periphery”, etc.), must be added the weak capability of their ‘real sector’; the inevitable result is low levels of exports and high levels of imports, i.e. trade deficits, balance-of-payments constraints. Therefore, aggressive export strategies for Caribbean countries must seek to strengthen their national capability first, if these economies are to improve their ability to compete on international grounds (i.e. export growth).

## *2. Opposition or complementarity between market and State?*

The ‘orthodox’ Anglo-American analysis focuses on the dichotomy of market and State as mutually exclusive mechanisms of resource allocation. But this view has proved to be partial and unrealistic; so have the optimistic expectations regarding free markets and minimalist States. In the contemporary world, the experience of many of the Newly Industrialised Countries shows how private sector coordination and government activities may complement each other. In fact, economic development requires capable, efficient and responsive activist States.

In the Caribbean, social, institutional and political factors keep most Caribbean States weak and prevent them from effectively playing their necessary role in promoting endogenous growth. The Caribbean’s reliance on foreign economic activity and foreign exchange has created a State of weak national economic capabilities, which deepens the vulnerability of the region as a whole. Consequently, openness and vulnerability impinge on Caribbean economies’ ability to be ‘self-sustaining’ in their growth patterns.

Contrary to the ‘orthodox’ views, a more tenable formulation can, and should, be a synergistic connection between a public system and a mostly private market system. This public-private cooperation will allow the Caribbean States to develop realistic national goals and to translate

these broad national goals into effective policy action. However, the pursuit of Developmental State policies can be self-defeating in the absence of the political and institutional conditions and reforms (the enduring institutionalisation of a competent administrative machinery, accountability, effectiveness, etc.) required for their effective implementation.

### 3. *Regulation and Micro-measures or ‘Developmentalism’?*

On the side of policy-making in the Caribbean area, State interventions have usually been of a micro-economic type and have taken the form of *ad hoc* responses to pressing problems based on short-run, often highly partial, considerations. Governments have been seen to support industries, to (try to) correct their micro-imperfections and to offer—more or less—‘protection’ to them (for example, by using trade restrictions such as tariffs and quotas, limiting imports of manufactured goods and/or subsidising exports). ‘Market failure’ has usually been the reason for loans, subsidies and other forms of financial assistance to industries and firms. These traditional incentive policies offer only marginal solutions and often recommend some temporary assistance without getting at the root of the problems. However, Caribbean States may withdraw from an operational role within the economies, but should undertake selective strategic intervention taking on a central developmental role without necessarily owning most of the productive assets (Cowling, 1990; p. 10). Therefore,

“The role of the State at the national level should be limited to the strategic oversight of development which is essential in the case of a limited array of key industries or sectors -many sectors being left to market processes without strategic guidance [...] - rather than getting involved with detailed operational decision-making in industry” (Cowling, 1990; p. 18).

‘Realistic’ strategies for the Caribbean countries must seek to strengthen their national capabilities first, if the economies are to improve their ability to compete at international level (i.e. competitiveness). Indeed, the Caribbean countries must successfully trade if their economies are to grow and be prosperous, and the modern factors of development and competitiveness must be brought to the fore.

This mixture of inward —and outward— oriented development, defined in terms of intensive growth, productivity, competency and competitiveness, should constitute the foremost priority of State action. On the other hand, Caribbean States' fiscal policies must complement their comprehensive policy-making.

#### 4. *Government investments on the 'accelerators'*

Investments in the Caribbean region have usually been insufficient to bring about the full utilisation of existing resources. In addition, most foreign businesses have developed a rentier-like appetite for short-run capital gains, and the developmental needs of local economies have taken a secondary place.

The real problems facing the Caribbean economies are slow economic growth and high and persistent unemployment and under-employment caused by inadequate demand, which lead to low levels of investment spending and innovation and constrain potential supply. Thus, fiscal expenditures must be directed to long-term productive investments in human capital formation, skills, technological capacity, information, innovation and R&D (private investments on the modern factors of competitiveness are also desirable and most welcome).<sup>13</sup>

Whilst government intervention can have multiple economic effects, investment spending at national and regional/local levels may also be required in order to support and develop indigenous resources, industries and firms; to increase the sum total of investment capital; to improve technological infrastructure, R&D, technical development, training, skills and services available; to create and/or enhance the opportunities for regional/local growth and development, diversification and/or restructuring; and to improve social welfare in Caribbean countries.

#### 5. *The need for thorough national strategies*

There is need to recall that it is not necessarily the case that free trade imposes a beneficial discipline in a world of dominant, transnational corporations. In addition, the financial institutions usually adopt particularly short-term perspectives with regard to investment and

can impose these perspectives on firms and industries (especially the small ones).<sup>14</sup> These central tendencies within modern market economies point to the requirement for national strategic programming in order to achieve efficiency in the allocation and utilisation of national economic resources. In fact, Caribbean economies need national development strategies on the grounds of long-term, dynamic efficiency. The rationale for such endogenous strategies is twofold: (i) transnationalism, and (ii) short-termism of the market system. However, it is also argued here that, under modern economic conditions, and perhaps more generally, comprehensive centralised planning is both infeasible and undesirable.

First, the growth in dominance, the global perspective and ambitions of the major industrial and financial corporations may cut across the interests of any particular nation. This is an important issue in the Caribbean case. The fundamental issue relates to the asymmetry of power between these large corporations and national/local communities. To achieve its own objectives the transnational can switch investment and production, whenever conditions in any one country or region appear disadvantageous, for example because wage costs or specific taxes are too high. Consequently, nations can be relatively prosperous or relatively depressed by the actions of transnational corporations, and the direct implication is that only when the “environment becomes conducive to foreign investment” will capital return. The power of these organizations can be used to secure their own objectives, often at the expense of communities (Cowling, 1990; p. 12).

Thus, we have a basis for recommending a framework of, and establishing a role for, national strategic planning in the Caribbean within which to approach and position the transnationals; we need to approach them within the context of such a strategy. Otherwise their strategy will inevitably become the national strategy of Caribbean economies and this may have little correspondence to what is best for these countries (ibid, p. 13).

The second and related basis for requiring national strategic planning is the systematic short-termism of the market system. In this context, it is often argued that the financial institutions, and this is especially true in the Caribbean, adopt a particularly short-term perspective with regard to investment and impose their short-term perspective on firms, especially the small ones. Thus, new or small firms may be severely constrained in their investment ambitions by the short-

term perspective of the financial institutions, since it is these firms which will find difficulties to fund their own growth. This sort of financial environment is hardly conducive to the rational programming of the long-term future of the industrial base. Short-term decision making is crowding out long-term issues, and leaving firms weaker in the long-term. For this reason, within the Caribbean market economies, we need to establish institutional structures to plan for the future and monitor transnational power (Cowling, 1990; pp. 13-4).<sup>15</sup>

Today “development means strategy” and a coherent, national strategic planning system should be an essential element of any efficient economic system. In fact, the Caribbean economies need broad industrial strategies, which should involve conscious attempts by Caribbean Governments to coordinate public policies more rationally in order to reach more fully and rapidly the desirable ends for future development, competitiveness and efficiency. Such economic strategies should be imposed, but leaving the market system to do what it is good at doing: looking after the myriad, incremental changes which are required within these broad strategies, and, of course, running those sectors which do not require strategic intervention.

Hence, the case for selective strategic interventions is set out here on the grounds of major systematic and structural deficiencies within Caribbean market economies, while considering issues of scale and scope (ibid, p. 17).

Obviously, increasing and improving capital equipment and infrastructures, improving human capital and R&D status or pursuing restructuring strategies for the Caribbean will take a long time. The effectiveness of such comprehensive policies is a solution in the long-term. Such knowledge-based strategies would have to be spawned by the University of the West Indies, and place emphasis on infrastructural development, machinery and capital equipment, technical change, technology generation and transfer, technology acquisition and know-how from abroad (where necessary), a higher level of education, research, continuous development of scientific manpower, training courses and learning-by-doing. However, the transfer of these dynamic strategies for Caribbean economies to new environments may be self-defeating in the absence of Developmental State policies required for their effective implementation. Active State policies (e.g. aggregate demand management policies, investments on, and comprehensive plans for, the

“modern factors of competitiveness” or ‘accelerators’) are needed to complement these strategies.

### 6. *Industrial modelling – Sectoral strategies*

Initially it is important to divide consideration of the key issues related to the structure of Jamaican industry into three sections: (i) issues influenced by government policy and general policy issues; (ii) issues influenced by specific industries (or sectors); and, (iii) market-driven issues. On this account, we limit strategic intervention to those parts of Caribbean economies where government intervention is going to have its most significant potential impact on their overall dynamism and intensive economic growth. The criteria are obviously “dynamic and forward-looking”.

In some sectors, the Caribbean already has a strong basis on which to build (e.g. Tourism, food production/processing, etc.). These sectors require significant investment spending, rejuvenation and repositioning, and have to address a number of serious economic, social and environmental issues simultaneously; but all of these problems are — in principle— solvable. Provided that the immediate problems are solved, the targeted sectors are clearly capable of considerable further expansion.

Therefore, there is a potential —determined by the history of the Caribbean, its current stage of development and its future prospects— for the growth of local industrial sectors which will set up incentives and open up possibilities for a wide range of new economic activities, for the following reasons (Cowling, 1990; pp. 19-21):

- there is an increasing demand for a range of food products (domestic demand plus exports to U.S.A., Canada, etc.) particularly processed products, not currently produced in the Caribbean. They will significantly enhance local food production capabilities and reduce the food import bill. There is also an increasing demand for leisure, recreational activities and holidays from the travelling public (the region is close to the large North American markets);

- they will allow the local capture of a high percentage of value-added, and thus generate profits and contribute to the process of capital accumulation. They will also encourage the reinvestment of profits within the local economies;

- Caribbean countries have some significant prospective competitive advantage in these industries —higher capability to compete internationally will be responsible for their endogenous growth, thereby establishing an expanding market share and contributing to their balance of payments (and foreign exchange earnings);

- the targeted sectors will better utilise domestic resources and offer solutions to the serious problems in the traditional sectors (those engaged in primary production) of Caribbean islands. In other words, the industrial growth will be accompanied by a higher degree of local resource utilisation as well as a higher ability to compete internationally;

- they will give a great boost to the structural transformation and diversification of Caribbean countries and will develop and promote stronger intersectoral linkages, with multiple short —and, especially, long— run productive effects resulting from investments on infrastructures and the ‘accelerators’;

- the propulsive industries (in conjunction with the entire service industry) will enhance the local skill/knowledge base, introduce the know-how and innovation (access to ‘best-practice’ new technology), stimulate technological progress, create managerial and entrepreneurial talents, develop a pool of expertise, and increase productivity and, in turn, will impart —through their linkages with the agricultural and manufacturing sectors- the momentum for “Economic Take-Off”;<sup>16,17</sup>

- the ‘strategic’ approach (discussed above) is a realistic and feasible suggestion for the endogenous competency and overall development of Caribbean economies (that can be successful) and does not require much; rather, it requires employment of existing resources in different ways, a ‘wiser’ public finance and different State policy choices.

Furthermore, the growth process is expected to lead to a widening of the local markets,<sup>18</sup> which in turn will require and/or bring about a better transportation and communications system. Therefore, after resources have been developed and/or put to use, changes in technology will broaden the Caribbean production base, will provide sufficient stimulus to the mobilisation of resources of all kinds and/or the inducement to invest, will bring about a net addition to the effective use of resources and, therefore, to the overall growth of the region.

The proposed approach takes into account the interrelations among a number of “stylised facts” such as domestic resources, capital, social structure, the level of technology and skills, scale and transformation. Such a pragmatic strategy can successfully contribute to long-term

supply-side initiatives aimed at creating or promoting particular sectors and productive activities, and create external economies and economies of scale, conditions and opportunities, conducive to faster growth of existing and incoming enterprises (a “big push”). Economies of scale and learning will bring about multiple effects on, and changes in, the structure of Caribbean economies. The object, of course, would be to increase value-added to the sectors and strengthen intersectoral linkages, which would then be capable of spilling their expansionary forces into other sectors and activities: the support and development of indigenous resources, firms and industries; the maximum utilisation of investments (mainly in R&D and skills); the removal of bottlenecks on the demand side which are imposed by the narrow size of the local markets and their poor manufacturing base; an improvement in the range of services likely to be available to people and to industry (e.g., transportation, information); the exploitation of external economies; the application of productivity-enhancing production methods and techniques so as to raise efficiency and competitiveness; the restructuring, transformation and diversification of Caribbean economic activity; and, the capacity to correct the Caribbean tendency towards external disequilibrium and high dependency on foreign economic activity, and withstand the effects of future structural changes and cyclical downswings.

### *7. Growth Pole Strategies*

Growth pole strategies in the Caribbean would seek to promote sectors and specific propulsive industries with economic dynamism or high potential, which would then be capable of spilling their expansionary forces into depressed neighbouring areas within the region (in order to counter-balance the power and interests of ‘Western’ multinational or transnational firms). Yet, growth pole strategies would create greater external economies and economies of scale, thereby dealing with issues of scale and scope. The existence of these external economies would make the growth poles more attractive for new industrial development and create conditions and opportunities conducive to faster growth of existing and incoming industry in the Caribbean.

Proactive Developmental State policies will give priority to those industries or sectors which are viable, warranted, advantageous and strategically important in a long-term perspective but –more or less-

vulnerable in the short, or medium, term without significant State intervention. In fact proactive State guidance takes the form of industrial targeting: repositioning and/or support of “propulsive dynamic sectors”, whose rapid growth would have substantial, long-term effects on the endogenous development and competency of Caribbean economies. Such industries require nurturing and have to be provided with the resources and commitment to allow them to grow and mature.<sup>19</sup> Hence, Developmental State action has not only to select sectors and enterprises for government attention and support but also to improve their appropriate developmental environment.<sup>20</sup>

### 8. *Cooperation*

Technical inefficiencies and failures to adequately develop and use new products and process often occur; but the nature and causes of the failure seem to be unclear. It is not the traditional market failure which can be corrected by ‘traditional’ measures (e.g., loans or subsidies) or through regulatory policy; the solution is likely to require cooperation between different firms and between firms and the government sector.

An important notion, which mainly emerges from the ‘New Competition’ literature, is that —contrary to the ‘perfect competition’ view— economies (such as Japan, NICs and Italy), which are able to generate effective long-term-oriented cooperative arrangements, have created prosperous industries and dynamic sectors.<sup>21</sup> In this sense, the cooperation among firms (and between firms and the State) in areas that are normally subject to strong competition might be of great importance in Caribbean islands, and may counter-balance the rules of the foreign-dominated markets and shape productive investment strategies.

### 9. *Production and operations quality*

Quality goods and services and quality management are strategically important to firms and countries. Indeed, in this technological age, quality production is the hallmark of most international operations. Thus, a quality emphasis should encompass the entire organisation of production of Caribbean economies, from suppliers to customers,

including: equipment layout; purchasing proper equipment and machinery; installation of machinery and equipment; layout strategy (capacity needs, inventory requirements, etc.); facility location and expansion; infrastructural development; products technology training; maintenance training; suppliers of packing material; implementation of quality control programmes; and just-in-time decisions and scheduling (good timing). For both Caribbean businesses and Caribbean economies to compete effectively in the global economy, products and services must meet global quality and price expectations. Inferior products will harm the firms' profitability and will further deteriorate the balance of payments of Caribbean economies (Heizer and Render, 1996; pp. 79-80).

#### 10. *'Pork barrel' or national purpose?*

It has been often argued (by Stone, Jones, *et al.*) that Caribbean Governments have been using the State's power to promote particular interests for both personal and electoral advantage ('pork barrel' intervention) and special-interest-group preferences (appear to) count more than the preferences of the majority of these countries' individual citizens. In fact, Caribbean States have not credibly precommitted to particular 'national purpose' policies and merely react to demands and actions of private actors, pressure groups and political parties. Furthermore, political institutions have been largely undermined by growing demands of powerful economic interests and distributional conflicts, while corruption and collusion seem to be endemic (Ahrens, 1997; p. 142). This convergence of economic and, especially, political functions in Caribbean States has had disastrous effects in their economic sphere. In contrast, strategic and developmental goals should be neither responsive nor reducible to various political pressures and private interests, and Caribbean Governments should try to influence private economic decisions in line with their view of an appropriate industrial and trade profile for their economies.

#### 11. *Disparities, success and failure*

The Caribbean is not a homogeneous area; spatial disparities within the region are very significant. There are great differences in output/

income, in employment/unemployment, or in levels of development between different Caribbean countries, between the regions of each country, and between the various regions and islands of the Caribbean as a whole. In addition, due to political and economic associations between the Caribbean countries and developed Western countries (as well as the Caribbean islands' proximity to North America), inequalities in economic terms generate inequalities in political power between the former and the latter; therefore, free trade and international competition favour the 'rich' and the 'strong' economies (usually at the expense of the less-developed ones). Should Caribbean Governments choose to seek 'close' or 'strategic' integration with the world economy seems to be an interesting question which may result in a serious policy dilemma.

## *12. Institutional reforms*

Analysing the institutional conditions in today's Caribbean reveals substantial failures in the region; indeed, the region has largely suffered from impeding prevailing institutions and a lack of institutional arrangements. Caribbean governance structures lack the ability to prevent arbitrary political action, and rely on clientelism and favouritism. Furthermore, policies of the 'weak' or 'soft' Caribbean States are dominated by too many rent-seeking activities of lobbying groups while market-augmenting interventions have been neglected (Ahrens, 1997; p. 119).<sup>22</sup> Thus, it is unlikely that significant State intervention would be warranted in the Caribbean given the inadequate capacity and competence of government institutions; the institutional deficiencies and impediments to economic development in the region. For this reason, the pursuit of Developmental State strategies requires a careful moulding of appropriate institutions, mechanisms and instruments which are necessary for the formulation and implementation of selective interventions in certain key sectors (such as Tourism, food production, agro-industrial sectors, etc.) of Caribbean economies. By establishing the appropriate institutional network, policies and strategies can be designed and incentives created to channel resources and decision-makers' commitment into those productive activities that are compatible with sustained economic development and prompt private firms and industries to carry out long-term investment spending (Ahrens, 1997; p.118). Hence, Developmental State policies need to be accompanied

by institutional reforms, which not only lay the foundation of effective implementation and enforcement of growth-oriented policies but also create the suitable environment for endogenous development.

### *13. Political agreements in the Caribbean*

A key question for the Caribbean countries is whether economic integration leads to the reduction of income inequalities and other regional disparities. The political drive to unite the Caribbean area has taken insufficient account of the problems posed by regional disparity, and efforts to encourage ‘convergence’ are in effect attempts to impose the removal of trade ‘distortions’. To hold the whole region together, economic gains must be widely distributed; but, in the long run, problems of political will are also very important. Designing actions and policies that will at the same time reduce disparities within the Caribbean and be politically acceptable will, indeed, be very difficult.<sup>23</sup>

## **Conclusions**

This paper has sought to exhibit the development problems in the Caribbean, based on the region’s structural dependence and inefficiencies of the market system; to explain the issues surrounding these problems; and, finally, to look at the role of the State. Regional disparities persist for long periods of time and have harmful economic, political and social effects. There is no reason to believe that there is an ‘invisible hand’ which will promote balanced regional growth and endogenous competency. It is evident that the process of cumulative causation, coupled with intense imperialist exploitation, is largely responsible for the creation of winners and losers, development and under-development.

An important question concerns the lesson to be drawn from the East Asian development experience that can subsequently be generalised to and applied in Caribbean economies. The available evidence shows quite conclusively that the East Asian Developmental State model is the product of specific historical circumstances with the logical corollary that there may exist major constraints on its transferability to or replicability in different or alternative national contexts. In fact,

Caribbean countries are characterised by different historical and cultural circumstances, different socio-political characteristics. What is important to learn from the East Asian success story, however, is *how* to approach development problems (i.e. the ‘strategic’ approach).

Recent calls for globalisation, further liberalisation and deregulation, minimalist State and ‘good’ governance seem to entirely miss the point: in today’s circumstances few societies will be able to make speedy transitions from poverty without activist States which approximate the model of a developmental State (ideally but not necessarily the ‘western’ democratic kind). Without such States, the human cost of the “New Liberal Order” may be immense. In short, contrary to the current orthodoxy, development requires better State action, and this is most likely achieved from Developmental State policies.

## NOTES

1. Even neoclassical scientists (for example, Krugman, 1987; Rodrik, 1992) now accept that the 'optimal' degree of openness for an economy is not 'close' integration with the global economy through free trade. In that case, what is the optimal degree of openness for an economy? This very important policy question has not been addressed seriously by orthodox theory (see also Singh, 1998; p. 83).
2. For further discussion see Singh, 1998; pp. 70-1 -among others.
3. The Nordic countries provide another successful case that may offer sound support to the developmental role of active State action. They all have an economic philosophy that has certain key features in common: an emphasis on high quality production, high wages, high skills and high levels of trust in the workplace (clearly, these factors are mutually reinforcing). These countries also tend to have high levels of taxes which support high levels of investment in education, infrastructure and social welfare.

The Nordic economies are generally successful and internationally competitive, in spite of their high labour costs and high taxes. Indeed, they are home to 10% of the biggest and most successful European companies (e.g. Nokia is based in Finland, Ericsson is based in Sweden, etc.). The competitive success of these economies is based on a small number of key factors. Of course, high levels of social cohesion, low levels of crime, a strong legal framework and stable macroeconomic policy are very important, and provide a general underpinning. One of the most important specific factors, however, is the existence of industrial clusters in economically significant areas. These industrial clusters tend to be geographically concentrated, and have a strong emphasis on research, learning and development and high levels of inter-company information exchange.

4. Scientists argue that "these changes (alongside many others) have arguably cast doubts on the ability of national governments to pursue independent and effective economic policies, particularly in the area of macroeconomic fiscal and monetary policies" (for further discussion see Arestis and Sawyer, 1998; pp. 1-3).

5. For further discussion of the socio-political and economic characteristics and problems of Caribbean economies see –among others: Demas, 1965, 1976 and 1997; Best, 1968 and 1971; Beckford, 1971 and 1975; Girvan, 1971, 1973, 1993 and 2000; Thomas, 1988; Lalta and Freckleton, 1993; Higgins, 1994.
6. In terms of real annual growth, the primary production in Guyana and Jamaica appears to have performed the best among the Caribbean countries in the 1990s. See also IICA (1998), *Performance and Prospects for Caribbean Agriculture*, June.
7. Allowing for some fluctuations, the tourism industry has been the only major sector that has grown steadily in importance during the 1980s and 1990s in the Caribbean.
8. See IICA (1998), *Performance and Prospects for Caribbean Agriculture*, June.
9. Therefore, the neoliberal objections to a budget deficit are not valid here.
10. Both analysis and development suggestions are based on the views of Kalecki (1971) and Kaldor (1978).
11. For further discussion see Higgins, 1994; pp. 1-8.
12. Ibid.
13. Appropriate monetary and exchange rate policies to facilitate productive investments are also necessary and needed.
14. When discussing capitalist financial systems, post-Keynesians have long argued that asset prices in deep capital markets are heavily influenced, if not entirely dominated, by the activities of speculators, whose only concern is to outguess the market, not to evaluate a firm's productive potential. Thus, far from enhancing the flow of useful information between owners and managers, a deep and freely functioning financial market is more likely to encourage intensive short-termism and chronic bouts of speculative financial excess –that is, pervasive 'co-ordination failures' in contemporary terminology (Pollin, 1998; p. 169).

From this perspective, over a range of measures, the 'bank-based' financial systems appear to have out-performed the 'capital market-based' systems of deep and liberalised financial markets, because the

former resolve problems of asymmetric information, co-ordination failure and uncertainty, and class conflict and other incentive incompatibilities more successfully than the latter. As a result, the bank-based systems achieved superior performance in three crucial areas: encouraging financial stability; promoting longer time horizons; and providing a framework for the successful implementation of government policy (ibid).

In this regard, the notion of bank-based financial structures is fully compatible with the “strategic approach”.

15. In addition, Cowling (1990, p. 15) advances a third reason for requiring a coherent national strategic planning system: centripetalism.
16. What is proposed here, however, is rather more profound: Caribbean nations should look to develop skill-based activities across all major sectors in order to restructure and transform their economies.
17. The commodities should have a high value to weight ratio in order to overcome the problem of the high transport costs associated with island production. Similarly, ‘organic farming’ has a rigorous basis in science and should be seriously considered.
18. Besides, stop-over tourists expand the local markets.
19. The ‘infant industry’ argument for intervention is very important and relevant here, as full exposure to competition is likely to precipitate a dramatic reduction in the size of these industries.
20. Once again, special emphasis should be placed on vibrant agro-industrial sectors such as food production and processing, (which are of vital importance to the expansion and diversification of the local production) Tourism (which is clearly capable of considerable further expansion), etc. as well as on particular productive activities in mining (such as Petroleum in Trinidad and Bauxite in Jamaica).
21. According to the general equilibrium analysis, long-term relationships appear as rigidities and deviations from the discipline of the free market system.
22. In Myrdal’s (1968) sense: what characterises a ‘weak’ or ‘soft’ State is not the extent of intervention but its quality.

23. Of course, there is the question of financing the above investment expenditure. A number of suggestions may be considered: (i) changes of the structure of taxation; (ii) an appropriate redistribution of available (existing) funds from government consumption to government investment; (iii) higher levels of savings generated by higher levels of income; (iv) the use of government bonds; (v) available pension funds; (vi) the 'arrest' of tax evasion and black economy; and (vii) a higher degree of capacity utilisation.

### BIBLIOGRAPHIC REFERENCES

- Ahrens J. (1997), "Prospects of Institutional and Policy Reform in India: Toward a Model of the Developmental State?", *Asian Development Review*, Vol. 15, No 1, pp. 111-46.
- Arestis P. and Sawyer M.C. (eds.), *The Elgar Companion to Radical Political Economy*, Aldershot, Edward Elgar, 1994.
- , 1998. *The Political Economy of Economic Policies*, Great Britain, Macmillan, 1998.
- Beckford G. (1971), *Persistent Poverty*, Oxford, Oxford University Press.
- , 1975. *Caribbean Economy*, ISER, UWI Jamaica.
- Best M.H. (1990), *The New Competition*, Cambridge, Polity Press.
- Caves R. and Uekusa M. (1976), *Industrial Organisation in Japan*, Washington DC, The Brookings Institution.
- Chakravarty S. and Singh A. (1988), *The Desirable Forms of Economic Openness in the South*, Helsinki, WIDER.
- Chang, H.-J. (1994), *The Political Economy of Industrial Policy*, New York, St. Martin's Press.

- Cowling K. (1990), "The Strategic Approach to Economic and Industrial Policy", in Cowling K. and Sugden R. (eds.), *A New Economic Policy for Britain: Essays on the Development of Industry*, pp. 6-34.
- , 1990. *A New Economic Policy for Britain: Essays on the Development of Industry*, Manchester, Manchester University Press, 1990.
- Demas W. (1965), *The Economics of Development in Small Countries*, Montreal, McGill University Press.
- , 1976. *Caribbean Integration and Development*, ISER, UWI Jamaica.
- Girvan N. and Jefferson O. (eds.), *Readings in the Political Economy of the Caribbean*, Jamaica, New World Group, 1971.
- Heizer J. and Render B. (1996), *Production & Operations Management*, 4<sup>th</sup> ed., New Jersey, Prentice Hall.
- Higgins K.J. (1994), *The Bahamian Economy: An analysis*, Nassau, The Counsellors.
- Higgins B. and Savoie D.J. (eds.), *Regional Economic Development*, London, Unwin Hyman, 1988.
- Hodgson G. (1988), *Economics and Institutions: A Manifesto for a Modern Institutional Economics*, Oxford, Polity Press.
- IICA (1998), *Performance and Prospects for Caribbean Agriculture*, Port of Spain, Trinidad & Tobago, June 1998.
- Kaldor N. (1978), *Further Essays on Economic Theory*, London, Duckworth.
- Karagiannis N. (1996), *Fiscal Policy and Development: With Special Reference to the EC Countries*, Ph.D dissertation, Leeds University.
- , 2000. "The development of the Bahamian economy at the crossroads", forthcoming, *Journal of Social and Economic Studies*, Vol. 49:4.
- Krugman P. (ed.) (1986), *Strategic Trade Policy and the New International Economics*, Cambridge (Mass), MIT Press.
- , 1987. "Is free trade *passee*", *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 1:2, pp. 131-44.
- , 1991. *Geography and Trade*, Cambridge (Mass), MIT Press.
- Lalta S. and Freckleton M. (eds.), *Caribbean Economic Development: The First Generation*, Kingston, Ian Randle Publishers, 1993.

- Lopez J. (1998), “Growth resumption and long-run growth in Latin American economies: A modest proposal”, *International Papers in Political Economy*, Vol. 5, No1.
- Myrdal G. (1957), *Economic Theory and Underdeveloped Regions*, London, Duckworth.
- , 1960. *Beyond the Welfare State*, London, Duckworth.
- , 1968. *Asian Drama*, New York, Random House.
- Nino K. (1973), “On efficiency and equity problems in industrial policy – with special relation to the Japanese experience”, *Kobe University Economic Review*, 19.
- Perroux F., “The Pole of Development’s New Place in a General Theory of Economic Activity”, in Higgins B. and Savoie D.J. (eds.) *Regional Economic Development*, 1988, pp. 48-76.
- Pollin R. (1998), “Financial Structures and Egalitarian Economic Policy”, in Arestis P. and Sawyer M.C. (eds.), *The Political Economy of Economic Policies*, pp. 162-201.
- Romer P.M., “Increasing Returns and Long-run Growth”, *Journal of Political Economy*, October 1986, 94:5, pp. 1002-37.
- , 1990. “Endogenous Technological Change”, *Journal of Political Economy*, 98, pp. 71-102.
- , 1994. “The Origins of Endogenous Growth”, *The Journal of Economic Perspectives*, Winter, Vol. 8:1, pp. 3-22.
- Sawyer M.C. (1989), *The Challenge of Radical Political Economy*, Hemel Hempstead, Harvester Wheatsheaf.
- , 1992. “Reflections on the Nature and the Role of Industrial Policy”, *Metroeconomica*, Vol. 43, pp. 51-73.
- Seccareccia M. (1994), “Socialization of Investment”, in Arestis P. and Sawyer M.C. (eds.): *The Elgar Companion to Radical Political Economy*, pp. 375-9.
- Singh A. (1998), “Competitive Markets and Economic Development: A Commentary on World Bank Analyses”, in Arestis P. and Sawyer M.C. (eds.), *The Political Economy of Economic Policies*, pp. 60-105.

Solow R. (1991), "Growth Theory", in Greenaway D., Bleaney M. and Stewart I. (eds.): *Companion to Contemporary Economic Thought*, London, Routledge.

—, 1994. "Perspectives on Growth Theory", *The Journal of Economic Perspectives*, Winter, Vol. 8:1, pp. 45-54.

Thomas C.Y. (1988), *The Poor and the Powerless: Economic Policy and Change in the Caribbean*, UK, Latin American Bureau.



## First Civic Diplomacy Forum

A Forum on Civic Diplomacy was held in Mexico City on 22-23 February 2002 with the participation of 46 representatives of networks and organisations from Latin America and the Caribbean who have done advocacy work in various international summits and been involved in negotiations with multilateral agencies. These networks and organisations provide follow-up to a wide range of themes (development, peace, democracy, gender, racial discrimination, etc.) sharing the following criteria: the causes of these problems are interdependent and interlaced with a comprehensive human rights perspective.

On the first day of work, several of these networks presented their experience and lessons based on four thematic focuses: advocacy in UN conferences and other forums in the past ten years; the relations between NGOs and social movements in the context of these advocacy processes; co-operation between organisations of the North and the South; and possible roles for regional civil society organisations in peaceful conflict resolution.

After that, those present reflected on the Forum's possibilities as an "arena for reflection and articulation of resources and wills, making it into an ongoing tool for improving our civic action in the multilateral forums and other international bodies". To this end they identified

some areas of possible joint action and defined a mechanism for follow-up and concertation.

The following is the summary of the debate and decisions regarding the challenges and future projections of the Civic Diplomacy Forum.

### Challenges presented to Civic Diplomacy

We understand Civic Diplomacy as the whole set of efforts, including lobbying, negotiation, denunciation and mobilisation, aimed at influencing certain government bodies and multilateral agencies. We believe that increasing civic participation in diplomatic actions formally reserved almost exclusively to the states is part of the effort to democratise international relations and the multilateral forums.

Among the activities that Civic Diplomacy usually involves, we could identify:

- The preparation of “shadow” reports or alternatives to and follow-up of recommendations for the implementation of commitments.
- Preparation of national and international monitoring.
- Campaigns: the gathering of signatures and adherents for a cause.
- Active lobbying in international conferences or meetings to enrich the contents of the texts.
- Preparation of documents and proposals involving the greatest number of people and organisations.
- Political pressure in each country and on multilateral agencies around specific demands.
- International litigation in the multilateral agencies, using the spaces being generated for the protection and guarantees of human rights.

The development of Civic Diplomacy requires:

- The elaboration of Latin America’s own thinking on its issues.
- The adoption —as a base and common perspective for its exercise— of an integral vision of human rights as a whole.

- The placing of its activity within the specificity of the arenas for civic democratic struggle and the *demarcation* of its actions from those carried out by armed actors.
- The development of ongoing and effective public action.
- The reaffirmation of our values, knowing at each moment why and how we are doing things. We emphasise political objectives, but with ethical values. This ethical dimension is fundamental in the construction of alternatives.
- Work to assure us the international prestige as interlocutors that we have been constructing, which implies seriousness and technical and political consistency.
- Intensification and expansion of our skills in managing the tools of Civic Diplomacy, starting with knowledge of the international instruments and mechanisms
- Actively linking up with the grassroots organisations, transparently explaining to them the initiatives being taken in the exercise of Civic Diplomacy and promoting mechanisms so that their demands can be taken up in Civic Diplomacy.
- Work on the preparation of an advocacy strategy in the communication media aimed at informing about the contents and initiatives of Civic Diplomacy.
- Moving toward consensual monitoring and evaluation methodologies that go beyond but do not exclude national reports and strengthening the existing solid research teams.
- Pledging ourselves to the search for more effective working relations between organisations of the North and the South based on the construction of common political agendas and of co-operation based on that. This requires that the networks of both the North and the South have their own political agendas.
- Moving beyond the false dichotomies between social protest and denunciation on the one hand, and negotiation and dialogue on the other. Although we must clearly identify what we are fighting against, it is equally indispensable to clarify what we are for and what our proposals are. In this regard, we need to *link protest with proposal*.

Toward states and multilateral institutions:

- Democratise the public arenas that have historically been closed to civil society's effective participation, in this case those of the multilateral institutions. To do that, a basic action is to demand that the agreements, treaties and conventions that the governments sign and that affect our countries' citizens and inhabitants be made public.
- Strengthen the democratic institutions as necessary arenas for peacefully resolving the difficulties we are living through.
- Demand a serious human rights policy from the states, which involves modernising the national laws and making them compatible with the international commitments the states acquire and with international legislation in general. This requires ensuring a real commitment to protect the universally accepted human rights standards while freeing the supervision mechanisms from any political tangles between governments. The exactability of all rights must also be guaranteed and the international institutions—including the United Nations Security Council—must be democratised more, providing civil society greater participation.
- Ensure the incorporation of our international demands—and those already achieved in this sphere—in national legislation and vice versa, thus ensuring coherence between international and national law.
- Maintain the current debate and analysis about the development discourses and orientations coming out of the multilateral institutions.
- Validate the universality of international humanitarian law.

Toward the construction of citizenship:

- Strengthen the articulation of local, national and international social actors.
- Make the social demands nationally and internationally visible and link up the dynamic of the various thematic networks in promoting them.

- Promote civil society's greater access and effective participation in the negotiation and decision-making processes of the multilateral institutions and mechanisms.
- Establish multi-sectoral alliances to have greater effectiveness. These alliances must be political-civic, not party-based political.
- Create a common front with our counterparts in the North to deal with the instrumentalisation logic of the social stakeholders that occasionally develop under the protective umbrella of certain neoliberal policies emanating from the international financial institutions.
- Understand that we must develop multi-sectoral international alliances of civil society so we can reach the needed effectiveness in our initiatives to deal with those harmful policies emanating from the neoliberal model.

Civic Diplomacy is thus oriented to:

- The search for a democratic and inclusive society.
- The reaffirmation of a global public ethic as the basis for any sustainable development paradigm.
- The ongoing construction of *citizenship* as a constant requisite for any development of regional Civic Diplomacy.

### **Future projections of Civic Diplomacy: Decisions by the Forum**

In asking ourselves what we can expect from this Forum, we emphasised four ideas:

- Find the means to provide continuity to this space for reflection and linking.
- Develop a system of effective information, communication and training services.
- Find new and more effective ways for acting jointly on priority crosscutting themes and in grave situations and emergencies.

- Develop our own critical thinking about the interdependencies among democracy, development, human rights and peace processes.

As a product of the first day's discussion, we also identified four themes around which we could organise joint actions. These were:

- The need to seek new ways to make progress in the comprehensive exactability of civil, political, economic, social, cultural and environmental rights.
- The need to make progress in the consolidation of a co-operative and constructive relationship between NGOs and social movements as the underpinning of Civic Diplomacy.
- The need to develop our own thinking and proposals around sensitive and urgent issues such as peace, security and the fight against terrorism.
- The need to provide an appropriate answer to strengthen our institutional capacities in general and Civic Diplomacy in particular.

The Civic Diplomacy Forum decided to undertake the following common actions.

1. The participants will fill in the calendar of international arenas and events in which they plan to be involved, according to the first draft prepared for that purpose.
2. Throughout the discussions, a set of suggestions was presented regarding possible common initiatives that could be agreed to for co-operation among different members of the Civic Diplomacy Forum based on the resources each one has available and the processes already underway.

## With respect to the needed articulation between social movements and NGOs.

### Considerations:

- It is fundamental to ensure that the social movements are autonomous actors in this alliance, free of instrumented brokering.
- Civic Diplomacy must be an instrument in the hands of the social movements and the NGOs to achieve a more inclusive society.
- Diversity of representation must be promoted.
- A training line on these themes is necessary for the social movements.
- An ongoing two-way communication strategy between the grass roots and those exercising the Civic Diplomacy is also necessary.

### Initiatives:

- *Information*: Disseminate what we are doing on this issue and acknowledge the best experiences of articulation.
- *Development of our own thinking*: recover the concepts of the continent's indigenous peoples regarding development, democracy and peace and claim this as a national proposal.
- *Communication*: establish support for campaigns, needs for support and training.

## Around the issues of peace, security and democracy

### Considerations:

- The full effective force of human rights and the rule of law are fundamental conditions for peace, development and democracy. It is necessary and urgent to reaffirm the relationship between human rights, peace, democracy and development from a Latin American perspective.

- In this framework, we must understand that “security” resides in strengthening the democratic and social rule of law. This, together with having a judicial system that guarantees their rights, is a fundamental condition for the security of individuals.
- Military aid can be rejected, particularly when it is offered under conditions that do not guarantee full respect for human rights.

Possible initiatives for co-operation:

- An arena for reflection on these themes must be opened to build a conceptual framework that will allow us to link the whole set of actions in the specific fields of security, peace, development, democracy and human rights.
- A rapid-response capacity must be built to deal with emergencies in which the relationship between human rights and peace is seriously ruptured, putting special emphasis on follow-up to the situation of Colombia. Participants in the Civic Diplomacy Forum decided to issue a statement on the break-off of negotiations. The need was underscored to extend full support to the existing international community mechanisms to promote peace in Colombia and the importance and positive role of the representation of the Office of the High Commissioner in Colombia was similarly stressed. An information campaign should be undertaken in Latin America on the principle that the conflict in Colombia affects all of our countries.
- It is important to make known the actions that the various networks are already carrying out with respect to Colombia and to socialise information about these actions among ourselves.
- Study possible initiatives in favour of the causes of indigenous and Afro-descended peoples and of the empowerment of their organisations as subjects of development.
- Make visible the effects that the policies emanating from the neoliberal economic integration model have on human rights, peace, development and democracy. That makes it necessary to think alternatively about the Latin American integration processes.

- Organise a meeting in Washington DC among a group of Latin American, Canadian and US networks to discuss priority issues of Civic Diplomacy.

The Civic Diplomacy Forum decided on a set of measures in the area of strengthening our collective institutional capacities to exercise Civic Diplomacy:

- Create a technical group that provides ongoing services to the Civic Diplomacy Forum members in the areas of: a) information, b) communication and popular education (to aid the articulation among the various actors and those conducting the Civic Diplomacy), c) training, d) monitoring of mechanisms and regulations that regulate the access of civil society organisations to the multilateral forums, lobbying for their improvement.
- Information: HRI has already created a website for the Civic Diplomacy Forum (<http://www.hri.ca/partners/fdc/index.htm>), which is situated within its general portal ([www.hri.ca](http://www.hri.ca)) for the moment. There is already a database with the directory of forum participants and their liaisons and a minimum list of important documents. There is a book and periodicals library and a training area with study manuals for self-teaching, a general information series useful for Civic Diplomacy work and a section on best practices. The decision was for HRI to maintain and expand this website with new information, for which it requests everyone's co-operation.
- Monitoring: The offices of AFSC and the Law Group in New York, Washington and Geneva will co-ordinate with HRI on monitoring and lobbying around the mechanisms and regulations that regulate the access of civil society organisations to the multilateral forums and participation in them.
- Communication and articulation: REPEM will develop popular education work to communicate what we are doing regarding Civic Diplomacy and to articulate our efforts to the grassroots organisations better.

- Training: IIDH will implement a training project on social inclusion and a course on advocacy in Civic Diplomacy with the participation of 20 organisations. One line of its work is to seek support to guarantee the participation of organisations in certain forums or conferences. For 2003 a course is already planned on advocacy and Civic Diplomacy for organisations of women, indigenous and those of African descent. In 2002, the Civic Diplomacy Forum members are being invited to request their participation in the course on civil society (21-26 October) and in the CDH meeting of thematic Human Rights Reporters with organisations of civil society on the following topics: migrants, children, women, indigenous peoples and freedom of expression. We also have a website.
- To make use of these services we need all the networks to send information. Facilitating the flow of this information is why liaisons need to be identified for each network.
- In addition to the information contained in the Civic Diplomacy Forum website (<http://www.hri.ca/partners/fdc/index.htm>), the HRI portal ([www.hri.ca](http://www.hri.ca)) also has other useful databases for the work on human rights and Civic Diplomacy. HRI is offering you free access to them using the login *diplomacia* and the password *ciudadana*.

### Follow-up mechanisms

To make Civic Diplomacy more effective, needs have been identified and separated into the following fields: information, communication, training and articulation.

The following co-ordination logic was proposed and agreed to for the follow-up.

- a. A general promoter body (CEAAL) will be in charge of:
  - Ensuring permanent linkage among us.
  - Designing a strategy for linking this forum to other entities and processes through the Civic Diplomacy Forum networks and

- members themselves. In this regard, ALP, for example, was requested to facilitate linking the follow-up to the Civic Diplomacy Forum with the International Forum in Montreal and the E.U./ Latin American Summit. HRI was asked to do the same with the UN World Summit on the Information Society, as was CEJIL with CIDH and so on.
- Communicating our initiatives to multilateral institutions.
- b. A group will provide the following technical services:*
- Information and Monitoring (HRI, AFSC and the Law Group)
  - Training (IIDH)
  - Communication (REPEM)
- c. Promoters and liaisons designated by those interested in developing some of these initiatives, both to push for them and to keep everyone informed through the general promoter body and the technical services group.
- d. It was agreed that the Civic Diplomacy Forum would meet annually and that its next assembly would, in principle, take place in Mexico City in 2003.

## Other agreements

- a. The Forum is an open space but it must grow without rushing into things. In that regard, it was agreed that the collective would be consulted before inviting other networks.
- b. A reading of the Latin American situation from the Civic Diplomacy perspective should be included in the next meeting.
- c. For the next forum we must avoid the presentation of papers — which can be circulated and studied previously, as was done on this occasion— to create a more analytical environment oriented to results.

- d. At the end, the network of people of African descent presented a motion seconded by the other participants that the final document state its appreciation to HRI for the initiative of conceiving of and promoting the Civic Diplomacy Forum process and to CEAAL for its excellent organising of the event. In this regard, it was noted that organisations of Afro-descended people are generally excluded from such exercises as these, with others intending to represent them, while in the case of the Civic Diplomacy Forum they were called from the outset to joint the founding process itself.

Mexico D.F., 25 February 2002



# Security and Democracy

Rut Diamint. *Democracia y Seguridad en América Latina*  
*(Democracy and Security in Latin America)*  
 Universidad Torcuato Di Tella,  
 Editorial Nuevohacer GEL, Buenos Aires 2001

Five decades ago, Arnold Wolfers observed that the concept of “national security”, like other widely used international relations concepts such as “national interest” or “balance of power”, could mean different things to different people, or could even elude an exact definition. More recently, Barry Buzan has sustained that security is essentially a debated concept and that no agreement exists among academics about its meaning. Two things, however, are certain in the process of change that this term has undergone. In the first place, its conceptual “expansion” in two senses: a) with respect to the topics incorporated into any security agenda, and b) with respect to the subject (or reference object) of security. In the second

place, it is no longer “linked” only to material issues (economic and military capabilities) but also to less tangible variables such as identity, legitimacy and the social construction of security discourses, which are those that make it possible for the political reality’s diverse elements to be incorporated as themes that make up the security of states. This book by Rut Diamint incorporates these mutations into a work that fills a vacuum in the literature of security studies, particularly after the September 11 attacks. Following this path, the author tries to free herself of certain mental maps that were written into realistic thinking during the cold war by the majority of Latin American actors involved in defence and security

issues. In other words, she sets out to move beyond the state-centred vision of security to deal with themes such as environmental security, human security and economic security in a critical way. Although we may accept that security embraces new areas and problems, Latin America must direct a lot of attention to the handling of security issues. Diamint would argue that “securitising” is not a synonym for “militarising”. The conceptual and operational expansion of security can not be a means for the military’s return but rather the opportunity for including civilians in the generation of public security policies.

Throughout the book, Diamint lays out a conceptual triangle between security, democracy and international (regional or global) cooperation, in which the improvement of one sphere implies an improvement of the other two. A clear example is the democratising effect that peacekeeping missions have in so many experiences of different peoples and cultures. Within this triangle, however, Diamint sees democracy becoming an constituent element of domestic and regional security, the space where tolerance, human rights and diversity of opinion is made explicit in the public sphere. It is thus no longer an issue of thinking about inserting military forces into society in domestic contexts of transition to democracy and regional contexts marked by strategic frictions. On the contrary,

it is about inserting civil and political society into the issues of security and defence in the domestic contexts of democracies that are a little more stable and regional contexts of greater cooperation. Domestic security would thus be guaranteed by democratic controls and outside security by regional and international cooperation.

In Diamint’s words, the book’s central thesis is that “the commitment and inclusion of civilians in both the governmental sphere and that of civil society in formulating, planning, implementing and evaluating defence policies is the best way to avoid the armed forces challenging the construction and stability of the democracies”. She thus insists on the need to convert defence into a genuine public policy in Latin America and not an exclusive niche of the military lacking accountability and transparency. At the same time, she recognises that “the greatest problem to organising defence as a policy of state is the absence of a state investment project of forming public officials”. According to Diamint, government responses to the “military question” have been dialogue, democratic education of the officers or the judicial road. These three means have been relatively successful in readjusting the civil/military game but have had only meagre success in laying the groundwork for a new institutional way of addressing security and defence in times of globalisation.

This scant success is reflected mainly in the activities that the military has been developing to intervene in the state. The first is what Diamint calls the “entrepreneurialisation” of the armed forces, and the second is the militarisation of a varied number of social issues. The first strategy, quite clear in cases such as Honduras or El Salvador, has allowed the officers to insert themselves into the world of finances and commerce as a self-financing method. The illegal version of this “entrepreneurialisation” is the Argentine case with the sale of arms to Ecuador and Croatia. Regarding militarisation, the author assumes that an erroneous treatment of what human security means could lead to greater intervention by the armed forces. Such is the case of drug trafficking where, according to Diamint, “other state resources should prevail and transparent normative procedures should be used”. She states that “the expansion of military roles without a defence doctrine with democratic content wastes the achievements of the costly political transition”.

Diamint succeeds in her task of establishing a general picture for the security-democracy relationship in Latin America, but not without difficulty. Honduras’ reality is very different from Argentina’s, and Chile’s quite distinct from El Salvador’s. It is thus difficult to establish general trends for the whole region. In some countries, the military-

industrial complex competes with the state itself; in others, there is no such direct complex whatever. In some countries, upper-level officers occupy public posts or have a role, whether official or not, of enormous political weight, while in others, they have little presence in government and in some do not even want it. Going even further, Diamint tries to establish a cross section to avoid generalisations, sustaining that we have a two-speed Latin America, although neither of the two indicates that the military issue is resolved. One set of nations, such as Brazil, Chile, Mexico, Argentina (crisis notwithstanding) and Uruguay, has made economic and political reforms that assist the military’s gradual withdrawal from the political arena. A second speed would be defined by those countries with strong unresolved social and economic issues, in which the military still have a strong presence in the political competition. This would be the cases of Paraguay, Guatemala, Honduras and Nicaragua.

To move from the plane of assessment, one aspect that gives the book its greatest interest is the author’s presentation of concrete measures to work toward building a new security paradigm. This would involve interested citizens committed to defence and security policies and would include nongovernmental, academic and state organisations dedicated to consolidating what Karl Deutsch called “security communities”. In Deutsch’s words, this in the final analysis involves “learning together

to eliminate war as a social institution”.  
And learning together is precisely what  
Diamint proposes.

Federico Merke



Mar-Abr 2002

178

Director: Dietmar Dirmoser  
Jefe de Redacción: S. Chejfec

TRANSNACIONALISMO  
MIGRACIÓN E IDENTIDADES

COYUNTURA: Manuel Ortega Hegg Nicaragua 2001. Un gobierno sin partido. Rosario Espinal República Dominicana. El retorno del PRD al poder

APORTES: William Fernando Torres Jungla globalizada, selva para la resistencia. La tensión entre lo global y lo local en una periferia en guerra. Alfredo Guerra-Borges Globalización. Ordenar el debate y asignarle un imperativo ético. TEMA CENTRAL: Jorge Duany Nación, migración, identidad. Sobre el transnacionalismo a propósito de Puerto Rico. Gustavo Lins Ribeiro Diversidad étnica en el planeta Banco. Cosmopolitismo y transnacionalismo en el Banco Mundial. Alberto Zalles Cueto El enjambamiento cultural de los bolivianos en la Argentina. Rita Laura Segato Identidades políticas y alteridades históricas. Una crítica a las certezas del pluralismo global. Alejandro Portes La sociología en el hemisferio. Hacia una nueva agenda conceptual.

LIBROS: Claudia Briones, Néstor García Canclini.

| SUSCRIPCIONES   | ANUAL<br>(6 núms.) | BIENAL<br>(12 núms.) |
|-----------------|--------------------|----------------------|
| América Latina  | US\$ 56            | 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.: (58-212) 267.31.89 / 265.99.75 / 265.53.21 / 266.16.48 / 265.18.49, Fax: 267.33.97; @: nuso@nuevasoc.org.ve; nusoven@nuevasoc.org.ve.



# Arms Build-up and Security in Central America

Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano.  
*El Arsenal Invisible. Armas livianas y seguridad  
 ciudadana en la postguerra centroamericana.*  
 Costa Rica, 2001

This publication pulls together the results of a regional effort to discover the impact that firearms have on the intensified social violence being experienced in post-conflict Central America.

*El Arsenal Invisible: armas livianas y seguridad ciudadana en la postguerra centroamericana* (The Invisible Arsenal: Light arms and public safety in post-war Central America) puts us in perspective, showing that the weapons left over from the armed conflicts are not the only ones generating our legacy of violence. Small and light weapons easily accessible to the civilian population are being used increasingly and indiscriminately.

Based on this whole process, we can identify that the diverse manifestations of inequality and exclusion are exert-

ing pressure toward more aggressive settings with levels of common crime and social violence unusual for a post-war period in which “peace” has been installed.

*El Arsenal Invisible* has its origins in the First Central American Forum on Small Arms Proliferation (Antigua Forum) held in June 2000 in Antigua, Guatemala. That conclave was the first opportunity for members of civil society and representatives from diverse government entities to analyse and seek solutions to the problem of arms proliferation among the civilian population. The national studies incorporated into *El Arsenal Invisible* contribute the first assessment of the region’s situation, the background and the respective dimen-

sions that the social violence has acquired in each country, and the impact of arms proliferation in this process.

The book incorporates a theoretical contribution, “*Las armas y la cultura de la violencia*” (Arms and the Culture of Violence) by sociologist Leticia Salomón, as the introduction. She lays out various dimensions of this problematic, such as the sensation of insecurity and victimisation, the state’s failure to take responsibility as guarantor of public safety, the presence of private security companies as a booming development phenomenon, the civilian population’s acquisition of arms as a self-defence mechanism and the responsibility of the international manufacturers.

The chapters address the cases of Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras and Nicaragua one by one, providing us the national specificity, main indicators, characteristics of today’s violence, existing legal framework, statistical information on possession and bearing of arms and their sale and a review of various experiences by civil society to reduce the volume of weapons in circulation.

The book incorporates an effort at synthesis and regional comparison, starting with the information provided in each assessment. It also presents a comparative analysis of the legal frameworks in each country aimed at identifying harmonious areas and possible joint work.

As an appendix, it incorporates the *Declaration of Antigua*, which covers

the commitments of those attending to promote national, regional and international actions to prevent and reduce the effects of the arms proliferation.

It is worth stressing that despite efforts to produce the assessments with a comparable format and content, the diversity and specificity of the conditions in each country prevented the establishment of a uniform basis. This is evident in the variety of the contents of each national case, and in the efforts that the respective consultants made to supply the information required. As noted above, this is the first effort of this magnitude and it generated an enormous vein of research and analysis. It also allowed the limitations and difficulties that such a sensitive theme generates to be detected.

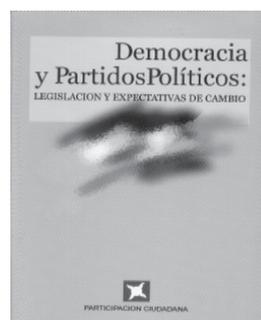
*El Arsenal Invisible* presents us with the problem of irresponsible weapons proliferation, an enormous arsenal that continues to circulate in the cities and countryside of all Central America, taking new lives every day, no longer due to the violence of war. With the addition of weapons, inequality and exclusion, already seeds of social violence, produce the dramatic statistics of this transference of death.

Lara Blanco



**Democracia y Partidos Políticos:  
Legislación y expectativas de cambio  
(Democracy and Political Parties:  
Legislation and expectations of change)**

*Santo Domingo: Participación Ciudadana.*  
2002. 382 pp.

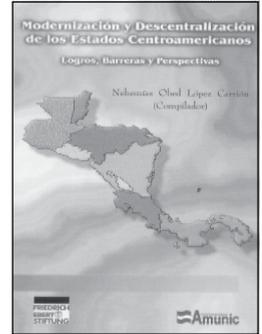


This volume presents the conclusions of the seminar “Democracy and Political Parties: Legislation and expectations of change”, held at the Ibero-American University (UNIBE), Santo Domingo, Dominican Republic, and sponsored by the National Commission for Reform of the State (CONARE), UNIBE, IDEA International, the National Democratic Institute (NDI) and Civic Participation.

The publication, which is aimed at contributing to the debate on the democratisation of political leadership in the Dominican Republic, is organised into four chapters: Regional experiences in electoral campaign legislation and financing; Democratisation of the political parties in the Dominican Republic; Legislation and financing of the political parties in the Dominican Republic; and Perspectives of the political parties on the existing and pending legislation.

**Modernización y Descentralización de los Estados Centroamericanos. Logros, Barreras y Perspectivas (Modernisation and Decentralisation of the Central American States. Achievements, Barriers and Perspectives)**

*Nehemías Obed López Carrión (Compiler).*  
*Managua: Fundación Friedrich Ebert Stiftung.*  
*Serie Descentralización y Desarrollo Municipal*  
*No. 16. 2001. 164 pp.*



This publication provides a series of elements to enrich and deepen reflection and debate on the need to continue expanding and consolidating the state modernisation and decentralisation processes initiated in Central America.

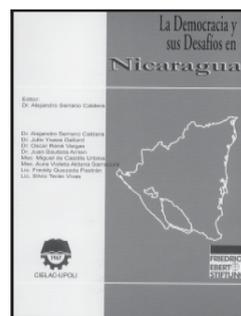
The volume pulls together the experiences of the five Central American countries in the field of state modernisation and decentralisation presented in the seminar “Reform of the State and Decentralisation in Central America”.

The works are presented in three parts. The first is a conceptual introduction that includes an analysis of Nicaragua’s decentralising experience. The second addresses the decentralisation experiences of health, education, drinking water services and the decentralised construction of basic social infrastructure in Guatemala, El Salvador and Honduras and the main achievements and difficulties that their implementation have run up against. The third and last part presents the trends in the decentralisation process observed in the whole Central American region as well as the general conclusions.

In learning the experiences of the Central American countries through this work, one observes the central governments’ lack of political will, the absence of a national program that considers modernisation and decentralisation as state policy and the lack of an appropriate judicial framework that establishes clear rules for the process. These factors are the principal barriers impeding progress toward decentralisation in the region’s countries.

## **La Democracia y sus desafíos en Nicaragua (Democracy and its Challenges in Nicaragua)**

*Alejandro Serrano Caldera (Compiler).*  
*Managua: Fundación Friedrich Ebert Stiftung.*  
 2001. 245 pp.



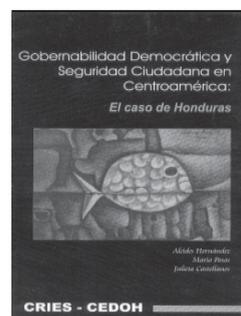
This publication responds to the need to lay out the scope of democracy given the challenges of the contemporary world, bringing to the effort a universal vision and the concrete reality of Nicaraguan society.

Some essential aspects that serve as the backbone of the volume are the idea of a new Social Control able to reconcile economic and individual freedoms that transcends the idolising vision of the state and the market; the ethical and plural dimension of Nicaragua's political task; education as the crosscutting axis of democracy; the role of political parties; and social movements in today's Nicaragua, among other themes.

The publication presents different angles from which democracy is studied, which coincide on the need for an authentic participatory democracy that can ensure the community's presence in the great debate about public policy, the fight against poverty, recognition of the major contemporary themes (gender, environment, ethnic communities and others) and the new subjects such as civil society organisations, participatory citizenry and the presence of social movements on the national stage in their different expressions.

## **Gobernabilidad Democrática y Seguridad Ciudadana en Centroamérica: El caso de Honduras (Democratic Governance and Public Safety in Central America: The case of Honduras)**

*Alcides Hernández / Mario Posas / Julieta Castellanos (Authors).* Tegucigalpa: Ediciones CRIES - CEDOH  
*Gobernabilidad Democrática y Seguridad Ciudadana en Centroamérica Series.* 2000. 118 pp.



This volume presents the works of Alcides Hernández, Mario Posas and Julieta Castellanos, and was compiled by sociologist Leticia Salomón, co-ordinator of the public safety area of the regional project Democratic Governance and Public Safety in Central America.

With a presentation by Andrés Serbin, the authors assess today's socio-economic dynamic, the political system and the situation of public safety and civic participation in Honduras.

The product of a research project promoted by the Regional Co-ordinator of Economic and Social Research, this book is a valuable and needed instrument for learning about and debating the two themes—governance and insecurity—that have awakened the Honduran citizenry's interest and concern in recent years.

### **Orden y Desorden Internacional (International Order and Disorder)**

*Hugo Gobbi (Author). Buenos Aires: Instituto del Servicio Exterior de la Nación Argentina. TEMAS Collection, First Edition. 2002. 404 pp.*



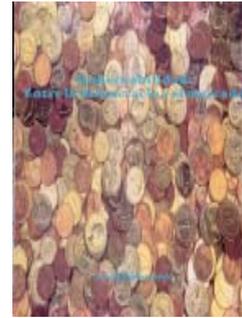
This publication proposes to determine the conceptual limitations of certain terms of the historical moment we have been living through since 1989. His central argument is aimed at demonstrating that the apparent global world of our time is a perturbing phenomenon for the culture of violence.

The militarily strong countries have exhibited a cruel exercise of power throughout history, establishing a struggle between de facto and legal capacity. What theory cannot do, according to its author, is justify this antimony or accept the sophisticated intellectual efforts of its apologists. On this path of legalising actions that did not respond to established principles, actions were carried out that went beyond legitimate jurisdiction, thus becoming illicit, such as, for example, NATO's intervention in Kosovo and that of the Warsaw Pact in Prague. These actions, according to the author, only sought strategic motivations.

**Gobernabilidad: entre la democracia y el mercado (Governance: between democracy and the market)**

Ángel Saldomando (Author).

Managua: Programa de Gobernabilidad de COSUDE / Secretariado Suizo para Centroamérica. (COSUDE Governance Program / Swiss Secretariat for Central America). 2002, 217 pp.



Interest in governance as an important issue has grown despite the fact that no consensus has been established about it. The distance is great between those who think that the concept of governance is a pure and simple invention of the international financial institutions, an ideological product of neoliberalism with self-justifying goals, devoid of scientific quality, and those who assess it as a concept fundamental to development's political and institutional problems.

Still others consider it an instrumental concept that is valid for making government, the institutions and the political system itself more effective. Approaches have also been elaborated that link governance to the modes of regulating the relationship between capitalism and democracy.

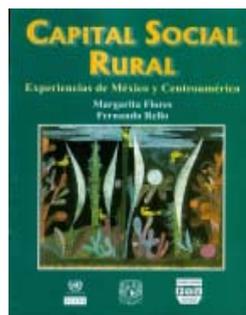
In such a context, a work on governance cannot be only an academic reflection derived from research. It is necessarily a position on the of relationship between democracy and market.

The book *Gobernabilidad: entre la democracia y el mercado* deliberately questions this relationship and brings together essays that do so from various perspectives. Above all, it does not sidestep the political dimension that putting the concept of governance into practice implies for its international promoters, as well as its consequences in Latin America's recent political history.

The reflection offered by this volume on such a sensitive issue thus goes beyond an analysis of the concept. Once having identified the positions constructed in the particular practice of each national political history, it invites an assumption of the consequences.

**Capital Social Rural. Experiencias de México y Centroamérica (Rural Social Capital, Experiences of Mexico and Central America)**

*Margarita Flores / Fernando Rello (Authors). San Rafael: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Naciones Unidas / Universidad de México / Plaza Valdés editores. (United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean / University of Mexico / Plaza Valdés, editors). 2002, 195 pp.*



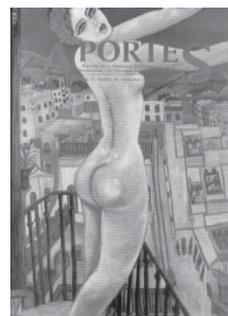
In the rural world of countries with huge inequalities and socio-economic differences, community social capital can play a key role in mobilising resources on behalf of its members. Social capital represents an important capacity, particularly for poor groups: in its absence, the path is much more arduous for these groups. The existence of social capital does not, however, guarantee anything. The research task consists of finding the connections between social capital and other factors that propel change in the society.

This essay, based on the study of selected experiences in Mexico and Central America, identifies the factors that encourage the strengthening of rural organisations and through which they are occupying new economic and social arenas. The aim is to reflect on how they get producers to use the assets available to them (their natural, financial, human and social resources) and how they link up with other economic and social agents through their organisations.



### **Aportes (Contributions)**

*Aportes*. Year VI, No. 18, September-December 2001. Puebla: Economics Department of the Puebla Benemérita Autonomous University (Tri-monthly Journal). 201 pp.



In this issue, *Aportes* publishes a set of documents on formation and reflection that should be of great interest to readers.

The “*Aportes*” section presents five articles, the first of which is the second part of a work by Carlos Aguirre on the important French current of historiography known as *los Annales* and its contribution to the development of economic history in France (the first part appeared in the previous issue). In the second, Ana Esther Ceceña reviews what happened to Mexico’s foreign debt in recent years, while in the third Aída Lerman analyses the main tendencies that have characterised Mercosur in the past years. In the section’s fourth article, Rogelio Huerta questions the empirical evidence and in the fifth and last, Rafael Agacino reviews the changes in the structure of Chilean industry.

Three other articles are presented in the “*Foro Económico*” section: “Las sanciones económicas y los derechos humanos: algunas consideraciones para el debate” (Economic sanctions and human rights: some considerations for the debate), by María Cristina Rosas; “Génova: resistencias, nuevos sujetos y reconstrucción de un movimiento anticapitalista” (Genoa: resistance, new subjects and reconstruction of an anti-capitalist movement), by Manuel Monereo Pérez; and “Los rostros opuestos del mercado de trabajo” (The labour market’s opposing features),

by Guillermo Campos Ríos. Finally, Aportes presents two reviews and an annex with two brief documents.

### **Contexto Internacional (International Context)**

*Contexto Internacional*. Year 1, Vol. 23, January-June 2001. Río de Janeiro: Instituto de Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Católica de Río de Janeiro (Semi-annual publication). 214 pp.



The pages of the semi-annual publication of the Catholic University of Río de Janeiro's International Relations Institute are promoting academic debate in the international relations field. Issue No. 23 presents the following articles: "Para una concepción Multicultural de los Derechos Humanos" (For a multicultural conception of Human Rights), by Boaventura de Sousa Santos; "Supranacionalidad o Democracia: El caso europeo" (Supranationality or Democracy: The European Case), by Ana Paula Tostes; "Teoría Sincrónica de la Integración Regional: Matrices teóricas y percepción de las elites del Mercosur" (Synchronic Regional Integration Theory: Theoretical nuances and perception of the Mercosur elite), by Amancio Jorge de Oliveira and Ricardo Ubiraci Sennes; "Propuestas de democratización de las Naciones Unidas" (United Nations Democratisation proposals), by Marta Fernández Moreno; "La inmigración alemana y su impacto en las relaciones comerciales entre Brasil y Alemania (1815 – 1871)" (German immigration and its impact on trade relations between Brazil and Germany), by Andrea Ribeiro Hoffmann; and "Grupos de intereses en la política externa brasilera para el ALCA" (Interest groups in Brazil's foreign policy for the FTAA), by Helton Reginaldo Presto Santana. The bibliographic review in this edition is the book "The Environment and International Relations. Towards More Effective International Environment Agreements", by Gabriela Kutting, which was prepared by Lillian Duarte.

### **Perspectivas Rurales (Rural Perspectives)**

*Perspectivas Rurales*. Year 4, No. 1, 2000. San José: Programa Regional de la Maestría en Desarrollo Rural de la Universidad Nacional (UNA) de Costa Rica (Semi-annual publication). 186 pp.



In this issue, the journal of the Regional Masters Program in Rural Development of Costa Rica's National University pulls together the results of the research by the region's professors and academics on the issue of "Rural Poverty in Latin America".

It also includes an interview with former Costa Rican Planning Minister Helio Fallas, who offers his opinion on the causes of the chronic poverty suffered by the Latin American countries, among other themes.

In the "Documents" section, Carmen Camacho publishes an essay highlighting the evolution of social policy in Latin America, as well as making a brief historic examination of its attempt to establish mechanisms to overcome poverty.

### **Cuadernos de nuestra América (Notebooks of Our America )**

*Cuadernos de nuestra América*. Vol. XIV, No. 28, July-December 2001. Havana: Centro de Estudios sobre América (CEA), (Semi-annual publication). 190 pp.



In its 28th issue, this publication of the Centre of Studies on America (CEA) lines up its analysis with two events that occurred in 2001: the terrorist attacks of 11 September and the Hemispheric Meeting to Struggle against the FTAA held in Havana on 13-16 November.

With respect to these events, the journal presents a work by Isabel Jaramillo Edwards that takes an academic look at the attacks and a document containing the Final Declaration of the Hemispheric Meeting to Struggle against the FTAA.

This issue also includes three works on Latin America's economic, political and social realities by José Ángel Pérez García, Elio Fidel López Velaz and Rubén Otazo Conde.

### **Iberoamericana**

*Iberoamericana*. Year II, No. 5, March 2002. Madrid: Berlin Ibero-American Institute, Hamburg Institute of Ibero-American Studies and Editorial Iberoamericana / Neryuert (Quarterly Journal). 328 pp.

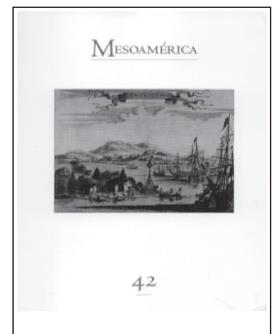


This issue of *Iberoamericana* presents a series of articles grouped into three major sections. In the first of these, “Articles and essays”, themes such as inter-textuality in the postmodern novel, Sarmiento and the eras of romanticism and ideological liberalism, pro-Peronist Argentina, and Nietzsche and Paraguay are addressed, among others. The second section, called “Dossier, Vidas cotidianas en la época colonial” (Daily lives in the colonial period), presents experiences such as those of the Jesuits in north-east Mexico, the Spanish sailors of the XVII Century and the miners of the XVIII Century. Finally, the following articles stand out in the “Debate Forum” section: “Sor Juana revisitada o las trampas de la bibliografía” (Sor Juana revisited or the traps of bibliography), “Critical Passion, Cultural Revolutions: A conversation with Jean Franco” and “México durante el primer año de un gobierno de alternancia: ¿Dónde está el cambio?” (Mexico during the first year of an alternate government: Where is the change?).

Finally, it includes a series of reviews of different Ibero-American books.

### **Mesoamérica**

*Mesoamérica*. Year 22, No. 42, December 2001. South Woodstock: Plumsock Mesoamerican Studies and CIRMA (Centro de Investigaciones Regionales de Mesoamérica). 338 pp.



Mesoamérica is an academic social sciences and humanities publication dedicated to the study of the region that runs from south-east Mexico to Panama. It includes research on anthropology, archaeology, arts, political science, economy, ecology, epigraphy, ethnography, ethno-history, geography, history, linguistics and the environment. In issue number 42, the journal presents different articles, among them: “Conservadurismo con tinte liberal: la economía política de Honduras bajo el general Francisco Ferrera, 1840-1844” (Conservatism with a liberal tint: the political economy of Honduras under General Francisco Ferrera), by Porfirio Pérez Chávez; “A la sombra del bananal: poquiteros y transformaciones ecológicas en la Costa Norte de Honduras, 1870-1950” (In the shade of the banana plantation, small shopkeepers and ecological transformations in the North Coast of Honduras), by John Soluri; “Identidad y nación: el caso de la Costa Norte e Islas de la Bahía de Honduras, 1876-1930” (Identity and nation: The case of the North Coast and Islands of the Bay of Honduras), by Elizet Payne Iglesias; “Las dinámicas locales de un patrimonio global: arqueoturismo en Copán, Honduras” (The local dynamics of a global patrimony: Archaeo-tourism in Copán, Honduras), by Lena Mortensen; “¿Existe el racismo en Honduras?: estereotipos mestizos y discursos garífunas” (Does racism exist in Honduras?: Mestizo stereotypes and Garífuna discourses), by Mark Anderson; “Honduras y el espacio económico del Caribe, 1524-1550” (Honduras and the Caribbean economic space), by Guadalupe Fernández Morente; “El comercio de esclavos en la Alcaldía Mayor de Tegucigalpa, siglos XVI al XVII” (The slave trade in the Greater Tegucigalpa Municipality, XVI to XVII Centuries), by Melida Velásquez; “Movimiento de mujeres en Honduras en las décadas de 1950 y 1960: cambios jurídicos y tradiciones culturales” (Women’s Movement in Honduras in the 1950s and 1960s: legal changes and cultural traditions), by Karla Milla; and “La desmitologización del mestizaje en Honduras: evaluando nuevos aportes” (The demythologizing of miscegenation in Honduras: evaluating new contributions), by Breny Mendoza.

Visite  
[www.cries.org](http://www.cries.org)



El sitio en Internet de la  
Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y  
Sociales

Toda la información sobre las actividades, programas,  
proyectos y trabajo de CRIES en Latinoamérica y el Gran  
Caribe, a su alcance desde cualquier parte del mundo.



**Philip Oxhorn** is Associate Professor of Political Science and Associate Dean of Graduate and Postdoctoral Studies at McGill University. He is author of Organizing Civil Society: The Popular Sectors and the Struggle for Democracy in Chile (Penn State Press, 1995), as well as co-editor of What Kind of Democracy? What Kind of Market? Latin America in the Age of Neoliberalism (Penn State University Press, 1998), and The Market and Democracy In Latin America: Convergence or Divergence? (Lynne Rienner Publishers, 1999).

**Nikolaos Karagiannis**, Consultant, Economic adviser/consultant to members of the Opposition of the Commonwealth of The Bahamas, Project Manager/Financial adviser, D&M Construction Co. Ltd. Nassau, Bahamas. Principal Lecturer of Development Studies at the University of the West Indies, Jamaica. Lecturer of Economics & Research Director, College of St. Benedict/St. John's University, Minnesota (USA) and Nassau (Bahamas). Lecturer of Business and Statistics, Business Division, The College of The Bahamas. Lecturer of Economics, School of Business & Economic Studies, University of Leeds, England. He is the author of 4 books and over 30 scientific publications and has attended around 30 conferences related to modern economic policy-making and presented a number of papers.

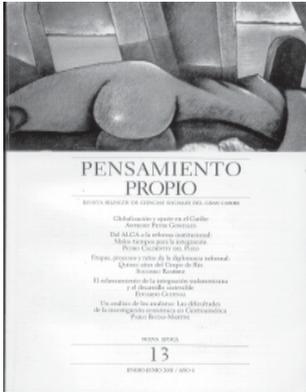
**Alvaro de la Ossa**, a former UN official, is President of the Central American Foundation for Integration (FCI), a former university professor, independent researcher and CRIES contributor.

**Armando Fernández Soriano**, Cuban historian, sociologist and ecologist, has worked on the problems of populations and their relationship to the environment and social movements and on the current trends of environmentalism, particularly those referring to the Greater Caribbean. His articles have appeared in specialised journals of Latin America and the Caribbean, Europe and the United States. He has given conferences in various institutions and universities of Latin America, the Caribbean, the United States and Europe. He is currently director of *Ilé*, an annual on ecology, culture and society published in Cuba, and co-ordinator of the CRIES Insular Caribbean Program. He is also director of the Culture and Ecology Program of the Antonio Núñez Jiménez Foundation of Nature and Man in Havana, Cuba.

**Rafael Colmenares** is a lawyer specialising in socio-economic sciences and civil, commercial and environmental law. He is Executive Director of the Ecofondo Corporation and has vast experience in environmental law and activities to recover the environment (conference organiser and presenter). He is the author of various documents on environmental matters.

**Federico Merke** has a degree in International Relations, University of El Salvador; grant holder of the British Foreign & Commonwealth Office 2000/2001; Master of Arts in International Studies, University of Warwick. He was Professor of International Relations in the University of El Salvador and is currently Professor of International Relations Theory, Social Sciences Department of the University of Buenos Aires. He works in the Academic Secretariat of the Argentine Council for International Relations.

**Lara Blanco**, Lawyer, Masters in Women and Development from the Institute of Social Studies of The Hague, Holland. She has worked for the Latin American Association of Promotion Organisations (ALOP), the Inter-American Institution of Co-operation for Agriculture and the CEFEMINA program Woman You're Not Alone. In 1995, she began her work as program officer of the Centre for Human Progress and between 1999 and March 2001 was head of that centre. Since then, she has been Executive Director of the Arias Foundation for Peace and Human Progress.



# Subscribe now to PENSAMIENTO PROPIO!

PENSAMIENTO PROPIO, bilingual  
journal of social sciences, is published semi-  
annually by the Coordinadora Regional de  
Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES).

## CRIES/PENSAMIENTO PROPIO

Apartado 3516

Managua, Nicaragua

Tels.: (505) 268-2362/2367

Fax: (505) 268-1565

email: [info@cries.org](mailto:info@cries.org)



## ANNUAL SUBSCRIPTION (TWO ISSUES)

INCLUDING SHIPPING COSTS:

|   |         |
|---|---------|
| Central America, Mexico and the Caribbean | US\$ 30 |
| USA, Canada and South America             | US\$ 31 |
| Europe                                    | US\$ 36 |
| Asia and Australia                        | US\$ 36 |

□□□□ □□ □□□□ □□□□□□ □□□ □□□□ □□ □□  
CRIES / PENSAMIENTO PROPIO

Renewal

New

Starting on \_\_\_\_\_

Please type or print.

Enclose check or money order number

Bank \_\_\_\_\_

Amount \_\_\_\_\_ Date \_\_\_\_\_

Name \_\_\_\_\_

Address \_\_\_\_\_

City \_\_\_\_\_ State \_\_\_\_\_

Postal Code \_\_\_\_\_ Country \_\_\_\_\_

E-mail \_\_\_\_\_