

Pensamiento Propio

nueva
época

La revista de ciencias sociales del Gran Caribe

Año 1 No. 3 enero/abril 1997

Pensamiento Propio *nueva época*

*Revista cuatrimestral de la Coordinadora Regional de Investigaciones
Económicas y Sociales (CRIES)*

Junta Directiva CRIES

Presidente: *Dr. Andrés Serbin*
*Instituto Venezolano de Estudios
Sociales y Políticos (INVESP)*
Venezuela

Miembros: *Dr. Enrique Brito*
Foro de Apoyo Mutuo (FAM)
México

Lie. Clara Arenas
*Asociación para el Avance de las Ciencias
Sociales en Guatemala (AVANCSO)*
Guatemala

Lie. Alfonso Goitia
*Fundación Nacional para el Desarrollo
(FUNDE) El Salvador*

Dr. Edwin Croes
*Centro de Investigaciones Económicas
para el Caribe (CIECA)*
República Dominicana

Dr. Neville Duncan
*Institute of Social & Economic Research
(ISER) Jamaica*

M.S. Judith Wedderburn
*Association of Caribbean Economists
(ACE) Jamaica*

Comité Editorial

Orestes Papi
Director Ejecutivo
Pavel Isa Contreras
Director Regional de Investigaciones
María Rosa Renzi
FIDEG
Osear Neira
Nilapán
Patrick Dumazerí
Nilapán
Daisy Zamora
Editora Revista Pensamiento Propio

Equipo de trabajo

Edición
Daisy Zamora
Diseño y diagramación
Fabián Medina
Levantado de Texto
Rosa Espinoza Rivas

Diseño de cártula y contracartula de María José Zamora, sobre la obra «Vert plus des Fleurs» (técnica mixta sobre lienzo, 1994), del pintor Philippe Zanolino, de Curazao. Zanolino comenzó su trabajo artístico en Francia hace 33 años, donde realizó sus estudios de artes plásticas, para luego regresar a Curazao, donde reside, Zanolino manifiesta su preferencia por los cactus y los pantalones cortos, aludiendo posiblemente al medio circundante y tropical de Curazao, que se muestra en la composición y el colorido de su pintura.

Revista Pensamiento Propio

Número 3

MANAGUA, NICARAGUA
ENERO-ABRIL, 1997

SUMMARIES

THE PEACE PROCESS IN GUATEMALA: A CONTRIBUTION TO THE DEBATE / <i>Luis RAÚL SAVADÓ C.</i>	3
REFLECTIONS ON THREE THEMES RELATED TO THE CARIBBEAN AND THE FREE TRADE AREA OF THE AMERICAS / <i>EDWIN GROES HERNÁNDEZ</i>	7
REFLECTIONS ON A STRATEGY FOR THE GREATER CARIBBEAN AS THE YEAR 2000 APPROACHES	11
GLOBALIZATION, THE DEMOCRACY DÉFICIT AND CIVIL SOCIETY IN PROCESSES OF INTEGRATION/ANDRES SERBIN	15
CRISIS AND RESURRECTION OF CENTRAL AMERICAN ECONOMIC INTEGRATION: ACHIEVEMENTS AND WEAKNESSES IN THE NEW INTERNATIONAL CONTEXT / <i>PAVEL ISA CONTRERAS</i>	23
FROM WAR TO THE DAILY MANAGEMENT OF SOCIAL VIOLENCE / <i>ELVIRA CUADRA AND ÁNGEL SALDOMANDO</i>	26

COYUNTURA

EL PROCESO DE PAZ EN GUATEMALA: NOTAS PARA CONTRIBUIR AL DEBATE/ <i>LUIS RAÚL SAVADÓ C.</i>	31
TRES TEMAS DE REFLEXIÓN SOBRE EL CARIBE Y EL A.L.C.A./ <i>EDWIN GROES HERNÁNDEZ</i>	38

INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS:

REFLEXIONES PARA UNA ESTRATEGIA HACIA EL 2000 <i>EN EL GRAN CARIBE</i>	45
DISCUSSING THE FUTURE: RELATIONS BETWEEN THE EUROPEAN UNION AND THE CARIBBEAN / <i>A PERSPECTIVE OF THE CARIBBEAN REFERENCE GROUP (CRG)</i>	54
DISCUTIENDO EL FUTURO: LAS RELACIONES ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y EL CARIBE / <i>UNA PERSPECTIVA DEL GRUPO DE REFERENCIA CARIBEÑO (GRC)</i>	75
GLOBALIZACIÓN, DÉFICIT DEMOCRÁTICO Y SOCIEDAD CIVIL EN LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN / <i>ANDRÉS SERBIN</i>	98

CRISIS Y RESURRECCIÓN DE LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA EN CENTROAMÉRICA: LOGROS Y DEBILIDADES EN EL NUEVO CONTEXTO INTERNACIONAL / PÁVEL ISA CONTRERAS	1 18
DE LA GUERRA A LA GESTIÓN COTIDIANA DE LA VIOLENCIA SOCIAL / ELVIRA CUADRA Y ÁNGEL SALDOMANDO	148
TEORÍA	
A CASE STUDY OF GLOBALISATION PROCESSES IN THE THIRD WORLD: A TRANSNATIONAL AGENDA IN NICARAGUA/ WILLIAM I. ROBINSON	161
UN ESTUDIO DE CASO DE PROCESOS DE GLOBALIZACIÓN EN EL TERCER MUNDO: LA AGENDA TRANSNACIONAL EN NICARAGUA/ WILLIAM I. ROBINSON	193
RESEÑAS:	
ANDRÉS SERBIN: EL OCASO DE LAS ISLAS/ PÁVEL ISA CONTRERAS	229
PULSO BIBLIOGRÁFICO:	
LECTURA RECOMENDADA DE LIBROS Y OTRAS PUBLICACIONES	235
LIBROS Y CUADERNOS	
PUBLICACIONES RECIENTES DE CRIES Y TÍTULOS EN PRENSA Y EN PREPARACIÓN	240



*Dirija toda su correspondencia a:
 Revista Pensamiento Propio, CRIES,
 Apartado Postal 3516, Managua,
 Nicaragua, Tel: (505-2) 2225217
 2225137-2682362,
 Fax: (505-2) 2681565
 Correo electrónico:
 cries@nicarao.apc.org.ni*

*Esta publicación ha sido posible
 gracias al apoyo de ASDI.*

Pensamiento Propio es una revista de análisis económico y social que divulga los estudios y/o resultados de investigaciones de la red CRIES, y estimula estudios que enfoquen a la región en su totalidad, con el objetivo de crear un foro intelectual abierto a proponer soluciones democráticas a los importantes retos económicos, sociales y políticos que enfrenta la región Centroamericana y el Gran Caribe.

Las ideas expresadas en los artículos por los/las autores/as respectivos/vas son de su exclusiva responsabilidad y no reflejan necesariamente el punto de vista de la Revista. El Comité Editorial de Pensamiento Propio invita a todos/as los/las interesados/as a escribir y enviar sus aportes a este foro de debate, pero se reserva el derecho de publicación de las colaboraciones recibidas. Se permite, previa autorización, la reproducción de los contenidos de la revista, a condición de que se mencione la fuente y se haga llegar dos copias a la redacción.

The Peace Process in Guatemala: A Contribution to the Debate

Luis Raul Salvadó C,

/. The Two Moments of the Debate

The debate over (he sense, viability, pertinence and other variables associated with the Peace Accords has experienced two key moments. The first of these corresponds to the phase prior to signing the Lasting Peace Accord (29/12/96). The second began precisely when this symbolic act took place, and is where we find ourselves as these words are being written, almost two months later.

1.1 The Nature of the First Moment

Two opposing attitudes could be found among civil society institutions involved in this socio-political discussion. One of these, put forward by a critical minority that dared to «swim against the current», pointed out the inconsistencies, the gaps, and the weaknesses of the accords, although they also highlighted the many points which represented progress toward democratic social relations and the search for an «inclusive» and participatory development model -unlike the current one- despite the asymmetrical pluralism of Guatemalan society.

The other attitude, of the majority, focused on understanding the actions incorporated into each agreement, and celebrated them for the mere fact of having been agreed upon, without making any additional effort at critical examination. There was a tendency to exaggerate their possibilities for modifying Guatemala's social reality.

1.2 The Current Moment

A «moment» in the political debate is now beginning that seeks to clarify, pose or re-propose points of view, and clarify points of consensus and disagreement and the degree of each of these. It appears that the position of the so-called "critical

Luis Raúl Salvadó C, Central American sociologist, born in Guatemala. Masters Degree in Sociology from the University of Costa Rica. Author of various books. Director of the Department of Social-Urban Studies, AVANCSO, Guatemala.

minority" is gaining strength, although it is colored by the new climate, which I will describe later.

1.3 A Summary of the Prior Debate within A VANCSO

This is not an exhaustive summary, but it indicates where the discussion is headed and analyzes the peace process right now:

- a) The Peace Accords are an essential and important part of the new Guatemalan social dynamic, but they are not the central element nor does the dynamic revolve around these accords,*
- b) The Peace Accords touch upon themes of great importance to Guatemalan social life, but there are equally important themes which were left untouched by these accords.*
- c) The Peace Accords are inconsistent, both in legal-political terms and in the manner in which different issues are addressed. The most consistent aspects are related to Identity and the Rights of Indigenous Peoples, and the Resettlement of Uprooted Populations, as they are popularly referred to. The sections which have been most questioned are those related to Socio-Economic and Agrarian policy, the Reincorporation of Combatants (from both sides) into Civilian Life, and aspects related to the Truth Commission.*
- d) Seen in this context, the Peace Accords are one of the elements making up the peace process, which is part of the process of constructing democracy. This "re-dimensioning" of the accords allows them to be seen «as they are», and not as we would wish them to be.*
- e) Extending the subscribed agreements will be difficult due, among other things, to the lack of experience among governmental and grassroots sectors and organizations in working consensually. Other difficulties will result from obstacles associated with the deeply rooted problems that the accords are designed to address.*
- f) It is very important to seek compliance with the spirit of the accords. Supporting the peace process in a critical, alert manner is much more useful than uncritical and politicized support.*

2. The New Climate and a New Analytical Approach

The signing of the Lasting Peace Accord in December, 1996, changed all of the nation's previous political logic and created a new opportunity. However, the possibility for democracy will

depend upon the form in which different social collectives and actors establish links with each other, the vigor with which mechanisms for channeling and resolving conflicts are consolidated, and the form and rhythm with which the accords (and other measures) generate the minimum social conditions required for making it possible to promote measures signifying the "irreversible" extension of democracy. To acquire a new dimension at this juncture, the Peace Accords must be analytically reexamined, given that they are now at the stage of implementation,

2.1 A New Analytical Focus

One of the forms of analyzing the vicissitudes of the new climate is to pose the question in the context of «governability», Governability here and now; in other words, the extent to which the new relationships between the governed and those governing -generated by the accords- are reproduced in social relations.

To understand how the situation may develop, we examine three main aspects of governability and their possible combinations. Two of these are related to the state apparatus, while the other refers to the possible behavior of civil society.

- a) From the governmental point of view, guaranteeing social order and excluding the use of political violence is of utmost importance, at a moment when an increase in the conflict could be possible, provoked by changes in local structures and social dynamics resulting from the application of the accords (and despite the fact that the accords highlight the need to establish flexible channels for resolving any type of conflict). In other words, the State's capacity to guarantee that the construction of new forms of relations between its institutions and social organizations is permanent, consensual and democratic will be put to the test.*
- b) The other «arena of governability» to be emphasized is the series of governmental proposals and actions that lead to positive, visible and unobjectionable results in the struggle against poverty and extreme poverty. Governability is also linked to the form, rhythm and style in which the government responds to this serious problem. The Peace Accords have a positive intention in this regard, but it would appear that there is a contradiction when economic policies that go in the opposite direction of that which is required for strengthening democracy - as defined in the accords- are applied, to the extent that an increase in poverty and the number of poor weaken*

efforts aimed at constructing and consolidating peace and democracy.

- c) *The third arena of governability corresponds to the space where civil society operates. In other words, whether efforts to organize civil society's interests in a modern manner are consolidated or not and, equally, are transferred through existing or yet to be created representative structures (not necessarily political parties) so that they may be addressed. This is a challenge of vital importance, due to the virtual absence of democratic practices in Guatemalan society, at all levels.*

3. A Somewhat Pessimistic Conclusion

The new moment opens up possibilities, unimaginable until recently, to revert the factors - both those of long duration and others which have just appeared- which impede the emergence, and consolidation of a different and better Guatemala. But these factors have a dynamic and strength which will not cave in easily under the pressure for change. This is a highly complex, atomized, polarized society, with strong levels of institutional and personal mistrust, and that lacks important social-democratic practices. All of this colors the atmosphere in which the accords and their proponents (in addition to other factors related to democratization) must operate. The construction of a State of Law and the effective exercise of democracy is, precisely, what is at stake in Guatemala.

February 28, 1997

Reflections on Three Themes delated to the Caribbean and the Free Trade Area of the Americas

Edwin Croes Hernández

In the case of the Caribbean nations, conversations about the Free Trade Area of the Americas («ALCA») and the Association of Caribbean States, as well as the Lome' debt re-negotiation, seem to require a response to the following question: Under what terms will the nations of the Caribbean join the globalization process?

Whichever route the Caribbean and Central America select for integration -read here "deregulation"- into international trade, there are three themes which are of great importance to the Caribbean's immediate future. The first is the nature of the economic reforms which are needed if our small economies are to be able to enter international competition. The second theme refers to the type of businesses which are necessary for participating in such competition. And the third question is related to the relationship between trade liberalization and living conditions in the region.

I. Small Economies and Reforms for Hemispheric Integration

In integration processes, small economies face special disadvantages in comparison to larger, more mature and powerful economies. However, such disadvantages and vulnerability are not intrinsic. They are historical, and can be remedied.

First, the need for public investment in the small economies of the Caribbean and Central America is relatively greater than in larger scale economies. The provision of public goods, infrastructure, and efficient administration costs more in these small economies because it is difficult, if not impossible, to benefit substantially from scale or focus-oriented economies.

Edwin Croes Henández, Dominican economist. Author of various books. President of the Centre of Economic Research for the Caribbean (CIECA)

Taxes should be relatively higher than in larger economies if scale economies are to be taken advantage of to the fullest extent possible.

Second, tax reform is a fundamental condition for liberalizing foreign trade: tax receipts produced from customs duties -which are high in the small economies of the Caribbean and Central America- should be substituted by domestic taxes so that the state's capacity to invest does not suffer, affecting investments in infrastructure and human capital (which are also fundamental for confronting the deregulation of international trade).

Third, the taxation, monetary, and exchange systems of small economies have to be as neutral as possible so that they limit the movement of investments and human capital between different branches of the economy to the least extent possible. Small economies must be much more flexible than large ones to be able to confront and benefit from rapid changes in international trade and thereby negotiate more effectively.

Fourth, the social and political fragmentation and disorder resulting from poverty and inequity have immediate and severe effects on small economies because the social fabric and markets are more closely connected than in large economies. This forces the governments of small economies to spend more, relatively, in preventing or controlling poverty and inequities. This element takes on greater significance in the case of a more globalized economy, where social instability keeps both investors and businessmen at a distance, along with foreign consumers.

Reforms of this nature need five years to be implemented, another five years to adapt to what is really needed, and perhaps another five years to begin to yield substantial results. However, governments and businessmen throughout the Caribbean continue to waste time fighting over the distribution of revenues from protectionism, rather than joining efforts in strategic battles already taking place in the international arena.

II. Businesses and Businessmen for Hemispheric Integration and Globalization

In the Greater Caribbean region, it is still not clear whether there are a sufficient number of businesses capable of confronting competition from the transnational corporations that dominate both regional and global markets. In other words, we do not have global entrepreneurial actors.

It is possible that deregulation and international competition will promote the development of these actors, but the time when great businesses could be created through awarding excessive privileges, almost total protection and generous financing

appears to be coming to an end. Only relatively large nations - with immense economic and ecological surpluses and a great capacity to attract financial capital, such as Brazil, Argentina, Peru, Columbia, Venezuela, and Mexico- still have the luxury of creating enterprises and conglomerates like the great North American corporations, the Japanese Zlabatsu and Sogoshosa, and the Korean Chaebol. Caribbean and Central American public enterprises could be an experimental ground.in this sense, but they are in such a state of disarray that it is difficult to imagine any real hope. Everything seems to indicate that the region's semi-traumatic process of privatizing such businesses will not necessarily lead to the re-birth of business in this area, but instead a new opportunity for strengthening large, international corporations.

At the "Uruguay Round» and the Singapore Ministerial Conference, the terms of globalization were poorly negotiated, but there is a real possibility of amending this strategic error. • The first step consists of creating national offices to negotiate trade agreements. The second step consists of strengthening the Caribbean missions in Geneva and the main world capitals. And the third step is the full integration of regional businesses into international negotiations. However, the main strategic question is: How will the congenital weakness of Caribbean and Central American capitalism affect the future of the region's populations?

III. Regarding a Hemispheric Working Group on Integration and Social Development

The institutional «culture» of World Trade Organization (WTO) negotiations has almost completely destroyed the UNCTAD culture, and the effects of this defeat have been quickly transmitted to almost all other multilateral trade institutions and negotiations. One of the central elements of this culture is the separation of trade and development. This is expressed in negotiations and agreements that are insensitive to the social and economic consequences for different nations. We should try to keep this culture from continuing to co-opt the ALCA.

The strict requirements of a successful hemispheric integration, and the great uncertainties which surround the particular cases of the Caribbean and Central America, oblige us to focus our attention on more than just aspects related to trade. Poverty and inequity in the Caribbean is significant: on an average, 28% of the population lives below the poverty line.

Currently, very little is known about the relationship between poverty and international trade deregulation in small Caribbean economies. There has been insufficient research about the

impact of integration and globalization on the living conditions of the populations of small economies, and definitive conclusions about this question do not exist. Thus, the establishment of a hemispheric group which examines the relationship between trade liberalization, on the one hand, and the struggle against poverty and for equity, on the other hand, is recommended.

Such a hemispheric working group should concentrate on two different areas of work. One of these should be collecting information about different social legislation, social security systems, and forms of intervention and social compensation. In addition, information about different regional and international treaties related to social issues that have been signed by the hemisphere's governments should also be obtained.

The other line of work is related to collecting analytical and empirical information about the relationship between international trade deregulation and poverty and inequity, trying to respond to questions such as: Will macroeconomic growth bring well-being to the most vulnerable population groups? What type of social safeguards are needed to avoid the negative impact of trade deregulation on vulnerable population groups and cultures? What possibilities exist for avoiding the collapse of different sectors and systems that are decisive for vulnerable population groups, such as small scale businesses and the agricultural sector? What promotional systems need to be functioning to strengthen the capacity of these sectors to survive and/or grow? How long a period of transition will be necessary for vulnerable sectors to be, in one form or another, assimilated into the main current of modernity and growth?

Undoubtedly,, these are some of the enormous challenges that the Caribbean and Central American regions face, in the process of integration and globalization.

Reflections on a Strategy for the Greater Caribbean as the Year 2000 Approaches¹

Introduction

CRIES has begun a privileged process of profound, critical and self-critical, regional, evaluative, prospective and institutional reflection, in an attempt to redesign its relationships with a institutions with specifically regional incidence (SIECA, AEC, CEPAL, etc.), with international organizations working in the region (IDB, UNDP, WB), with international cooperation organizations (DANIDA, COSUDE, NOVIB, SIDA, OXFAM, etc.), and business organizations (FEDEPRICAP, Chambers of Commerce, Industry, Banks, and their regional think tanks), together with some of CRIES's natural and historical allies (ICIC, the NGO «Concertación», CPDC, the Assembly of Caribbean Peoples, Churches, etc.).

This region needs to build the «lost link» in the chain of sustainable development, governability, and a new regional, social contract for the 21st Century, and rediscover the cognitive, proactive, and entrepreneurial potential of large and small scale producers who resist the strong asymmetry, inequities and violence of the current system, and of old paradigms.

The simplism, inefficiency, contradictions and accelerated exhaustion of the neo-liberal project, and the uncertainty of international organizations, provide an arena for conjecture about new outlooks. Such new outlooks are made possible by the potential of new regional actors, and are pressured by the dynamism of integration and globalization processes.

We believe that three key themes encompass the synergy and symbiosis that exists between us, between our approaches, our institutions, and our future plans.

II. Globalization and Regional Integration in the Greater Caribbean

In Latin America and the Greater Caribbean, globalization is conditioning regionalization and integration processes in a particular manner, modeling them to become part of the road

1. Document prepared by some members of the Executive Committee of the CRIES Board of Directors. Presented at the workshop on ((Development Alternatives and Sustainability and Regional Integration in the Greater Caribbean)) held in Port-au-Prince, Haiti, February 6-7, 1997. The document, which was considered controversial, does not represent an official or institutional position; rather, it is a working document, aimed at stimulating debate, which seeks to orient discussion toward building an agenda for investigation and incidence.

toward integration into the global market. This has significant costs in terms of restructuring the weakest productive sectors, and reducing autonomous processes aimed at building regional arenas and identities oriented toward a less asymmetrical reinsertion into the new world environment.

The manner in which the Greater Caribbean is inserted into and linked with this, globalization implies accepting the control-intervention of international financial institutions (IFIs), passivity, inertia (with respect to negotiation positions), and an increasingly dependent, subordinate status. This type of globalization is the main obstacle to viable, sustainable, and governable development.

There is a need to analyze and build a different sort of regionalization and integration process. However, before examining how to do so, an examination of integration needs to focus on its dimension and objectives.

III. Governability and Sustainability

The growing malaise, uneasiness and protests from a broad range of sectors at the regional level obligates us to rethink and search for a new regional consensus, which overcomes imbalances between human beings, societies and nations, and the environment. Faced with the impact of regionalization and globalization processes, a new integration of the Greater Caribbean requires:

- a) endogenous initiatives and alternatives to address global control;*
- b) creation of a local, regional, or joint Latin American sub-regional capacity to negotiate, to develop more symmetrical, sustainable, and governable arenas for reaching consensus;*
- c) organization and clarification of objectives, analyses and outlooks, and of capacities to mobilize civil society, which implies an alternative, open integration from below and within;*
- d) a «global-local» integration, with a conception that views globalization as irreversible, but inserted into and dynamized by local development;*
- e) an epistemological rupture and a «new deal" policy is required in this change of epoch, to achieve a new social contract based on incorporating variables that have been excluded or marginalized from the dominant globalization process.*

IV. The State, Actors, and Participation

One of the most important actors in any process of change is the State. Its modernization is indispensable for making integration viable, and its current form is actually an obstacle that serves as an easy target for criticizing conceptions based on individualism.

It is recommended that actions take place simultaneously at the three following levels:

- creating a fluid and efficient connection between regional structures. The empowerment of the region as a bloc requires institutions capable of administering such a connection.*
- constructing solid institutions that can standardize markets at both the local and global levels.*
- incorporating the weakest sectors, who are excluded from the process of producing of wealth, while developing democratic participation at the local level.*

Equally important to the State's participation in this process is that of civil society actors such as campesinos, medium scale producers, businessmen, community organizations, and national and regional non-governmental organizations.

A new type of integration that includes strengthening institutions and the active participation of civil actors should be able, therefore, to overcome the old outlook where the State imposes itself on all other actors, or the most recent approach which assumes relationships with many of these organizations from an "instrumentalist" position of providing public services.

In order to strengthen and consolidate the potentials of different civil society actors, both the State and non-governmental organizations need to focus on:

- creating forums for communication and the incidence of different interests in the short term (1997-2001), to develop the permanent institutionally required for the viability of the region's societies;*
- developing institutions and their capacities, with the goal of effectively and democratically organizing economies in an inward, crosswise, and outward manner; and*
- stimulating the creation of the necessary wealth for paying for new institutional conceptions and the investment in human capital required for achieving sustainable development, social viability, and policies aimed at growth.*

The concrete strategy for achieving this level of harmonious integration, institutional development, and massive inclusion of marginalized economic sectors, should initially follow a route

aimed at overcoming the eternal dilemma of the chicken (production) or the egg (savings). The concrete definition of this route will come from research, which we should take on in a coordinated manner.

The emergence of a broad consensus among civil society organizations throughout the world is an important asset here, providing visions and alternatives based on "planetary citizenship». This conception of citizenship is built on a foundation of democratic and equitable participation, the democratization of knowledge and educational reform as promoted by UNESCO, and the democratization of international organizations (United Nations, Bretton Woods, etc.), on the basis of independent evaluation, and accountability of these.

The new arenas require new actors - new social, economic and political forces- that create the conditions for a new political disposition and the power to take action. This new power relation is essential for avoiding the risk of remaining stuck at the point of just hoping for what could be possible.

Globalization, the Democracy Deficit and Civil Society in Processes of Integration

Andres Serbin

1. Globalization and its Contradictions

The process of contemporary "globalization" has given rise to a growing inter-dependency, inter-connection, and inter-relation between the states and peoples of our planet. Thus, we are confronting a process which affects the entire world in an irreversible and complex manner and which, simultaneously, has unlimited economic dimensions.

Globalization is seen as a multi-dimensional, complex and contradictory phenomenon, which characterizes a phase of accelerated transition of human society, and which requires a particular conceptual and analytical effort in order to be understood.

This phase of capitalist world development is progressively shaped by the dynamic of linking three components: the market as the growing regulator of world economic relations; the nation-state as the principal actor in an international system by what is, in reality, increasing anarchy; and the emergence of a transnational civil society, identified with the appearance, development, and growing influence of a range of social actors with novel and, more specifically, transnational traits.

In the framework of this dynamic between the market, the state, and civil society at the global level, the frontiers between what is international and what is domestic become increasingly tenuous and diffuse. Both trade and financial globalization are associated with the prominent role played by transnational corporations and financial banks and organizations that transcend the territorial limits of nation-states, and exert decisive pressure on the formulation and implementation of their policies, both domestically and at the level of foreign policy.

Andrés Serbin, Anthropologist and Doctor of Political Science. Professor of the Central University of Venezuela and President of the Venezuelan Institute for Social and Political Studies (INVESP). Author of numerous articles and books about the Caribbean. Currently working as special advisor to the Latin American Economic System (SELA).

As a result, the so-called international system or global society becomes more complex, in function of a multiplication of not only actors, but also arenas, levels and circuits of interaction. This gives rise to an extremely complex «multi-dimensionality», and the growing transnational role of actors, in the context of the multi-centric dynamic of the international system.

Given the contradictory character of the process, it is no coincidence that on the one hand, in response to the "globalization from above» promoted by states and corporations, a "globalization from below» is being promoted by emerging social actors, based on a transnational civil society. On the other hand, overly structural interpretations of the world system in formation do not consider the important role which these new actors are beginning to acquire, and their diverse and fragmented counter-hegemony projects.

2. The Socialization of Globalization and Global Civil Society

Over the past twenty years, non-governmental actors and networks have proliferated on the international scene, including a broad range of humanitarian, religious, and labor organizations, different social movements, and organizations which promote specific global themes related to peace, human rights, development and ecological equilibrium. Some of these actors and organizations are non-governmental, while others are social movements with varying characteristics. But together, these respond to a vision of politics which surpasses sole references to what is national or to nation-states, giving rise to a global perspective that proposes new forms of approaching politics on a planetary level.

Globalization has also led to the birth of «new social movements of a transnational character, understood as «a collective actor made up of individuals who understand that they have common interests and, at least with respect to a significant part of their social existence, a common identity". And to promote these interests, they can use their capacity for mass mobilization or to exert pressure, and they are different from other collective actors such as political parties, pressure groups or voluntary associations.*

This complex and contradictory framework of diverse social actors and organizations -linked through transnational networks, with global demands and interests, frequently based on local demands and interests- gives rise to the emergence of a global civil society that "reproduces the conflicts and contradictions of domestic civil societies in its interactions. From this, new

conflicts and contradictions are created which reflect power dynamics at the international level'».

Both the different expressions of non-governmental organizations and a range of social movements of a transnational character have helped create a global civil society, defined by its own codes and legal rules, frequently autonomous and posed against the state, through the creation and development of transnational networks that generate new political arenas in the international system.

In this process, the role of different, emerging social actors at the transnational level is critical, and gives rise to the emergence of a global civil society which blurs social control as the state's competence is eroded. It seeks a civil society that, unlike the domestic one, makes no reference to the state, but to the different inter-state and international forms of articulating power.

However, civil society in general and the emerging global civil society in particular are not homogenous and unified actors. Global civil society reproduces the conflicts and contradictions of domestic civil societies from which they emerge, while creating new contradictions that reflect the power dynamic at the international level, and the same role of the market and the state. This complexity manifests itself in a variety of ways.

First, because national civil society is generally defined in relation to the state and, in the framework of the international system's prevailing anarchy, this-relationship is diluted in different centers of power-states, inter-governmental organizations, different regimes- a multi-dimensional and complex relationship exists for the actors of global civil society. This generates different forms of connection to or dissociation and rejection from traditional centers of power on the part of transnational social actors.

Secondly, the traditional notion of civil society refers to different non-state actors that include formal representative organizations (such as political parties, churches, trade unions and professional organizations), formal functional organizations (schools, universities and the mass media), and more informal political and social networks (ranging from local volunteer groups and ad hoc coalitions of social movement activists coordinated at the national or international level).

Thirdly, an element to consider is that together with the internal contradictions of global civil society resulting from different modalities of relating to established institutions of power and financial and productive control, and the different forms of political and political-cultural expression of transnational social actors, a fundamental gap is that which frequently and

ambiguously divides the transnational social actors of the industrialized North and those of the South.

In conclusion, despite the relevant characteristics which -in the international system emerging under the impact of globalization- a global civil society acquires (in terms of dialogue and interaction with the state and with the market), it is evident that this civil society is not exempt from the complexities and contradictions introduced by globalization.

3. Regionalization and the Democracy Deficit in the Latin American and Caribbean Processes of Integration

Faced with the threat of exclusion or marginalization from the international economic system resulting from the globalization process, the nations of Latin America and the Caribbean have reacted, since the late eighties, by reactivating, expanding, or initiating processes of regional and sub-regional integration. This has included the reactivating of the Central American Common Market (MCCA) through the creation of SIECA, CARICOM, and the Andes Group, and the creation of the MERCOSUR, the Group of Three (G-3), and the Association of Caribbean States (ACS).

The new forms of regionalism in Latin America and the Caribbean aim to link these initiatives more closely to the governmental and business sectors in the framework of the adjustment programs underway. In fact, there has been a growing union between Latin American and Caribbean political and economic elites in initiatives oriented toward expanding regionalization, frequently manifested in the manner in which governments consult with the business sector about free trade and integration processes, or in the establishment of formal consultation mechanisms with this sector through Consultative Boards created in the Andes Group, MERCOSUR, the Central American integration system, or CARICOM.

The dominant tendency with respect to incorporating social actors in Latin America and the Caribbean -in the cases where it is taking place- has been through «tripartism », which integrates the business and labor sectors in a consultative process with representatives of the government.

Since the 1980s, many social movements and non-governmental organizations burst onto the domestic scene in most Latin American and Caribbean nations, particularly in relation to issues such as human rights, the environment, gender rights, and indigenous demands and rights. Many of them also have a transnational projection -both regionally and globally- such as in the case of women's movements, human rights

groups, and indigenous organizations, giving rise to the development of a social framework that, eventually, held the seeds of a regional civil society, despite the divisions engendered by different sub-regional political and cultural experiences.

These actors and civil society in general -frequently impacted not only by adjustment programs but also by the direct or indirect effects of regional agreements- have not participated in making decisions about these processes nor have they been able to determine the nature of these initiatives. As the maxim goes, «we will decide for you, but without you». This important «democracy deficit" in the implementation of regionalization processes is produced in a context where civil society increasingly demands greater participation and accountability from their respective governments in relation to decision making processes which they are excluded from, despite their devastating social effects in terms of increasing inequality and social polarization, poverty and unemployment in the societies of this region.

The mobilization of regional civil society actors -women's movements and ecologists, indigenous organizations and human rights groups- has affected not only public opinion and the mass media, but also has begun to exercise a growing influence over the state and, eventually, over corporations and financial organizations.

4. Civil Society and Democratic Participation in the Regionalization of the Greater Caribbean

The globalization process and regional reactions significantly affect the demographically and territorially small societies of the Greater Caribbean, all of which are economically vulnerable and geopolitically sensitive. The creation of the ACS, however, validates a new conception of the region, in the framework of the regionalization process taking place. This allows economic cooperation to be sought in function of political coincidence and the emergence of a regional «social community" with unique characteristics, the overcoming of differences and heterogeneity in function of common values, and defense of the Caribbean and the societies which inhabit it (Association of Caribbean States, 1994).

The traditions and political culture of the Greater Caribbean include a wide variety of historical experiences, specifically affecting conceptions about civil society participation and democratic governability. These conceptions are reflected in the attitudes and perceptions of the governments and their

representatives with respect to the participation of an emerging regional civil society in the process of integration. When examining the two most noteworthy sub-regions -the English speaking Caribbean and the Central American sub-region- recent political histories demonstrate marked differences in traditions and conceptions about the political participation of civil society in the regionalization process.

In the case of Central America, it should first be noted that together with the Central American Parliament -created in 1991 as a consultative forum for representatives of the region's political parties- the Tegucigalpa protocol established the formation of a Central American Consultative Council, made up of "...business, labor, academic and other sectors of the Central American isthmus, representative of economic, social and cultural sectors committed to the region's integration effort".

On November 2, 1996, the Consultative Committee of the Central American Integration System (SS-SICA) was established as «an institution to consult with regionally organized civil society, in order to institutionalize the participation of economic and social actors in decision making with the Central American integration process». Seventeen regional organizations participate in the Consultative Committee. It is a regional forum whose representatives are designated by their respective organizations, and not by governments, and its decisions are made unanimously, rather than by the majority.

In 1992, the governments of CARICOM member nations adopted the recommendation that signatory states -take measures to establish a framework for conducting on-going and genuine consults in their respective territories, involving political parties, the business community, labor unions, non-governmental organizations, socially disadvantaged groups, and other groups representing community interests, to help achieve common agreements and support the objectives, content and implementation of national and social programs". In this context, the Center for the Development of Caribbean Policies (CPDC), based in Barbados and established by non-governmental organizations in February, 1991, as a regional network of NGOs, is progressing in terms of being recognized as a consultative mechanism of CARICOM. The objective of CPDC, which groups together more than 21 regional, sub-regional, or national organizations from the English, French, Spanish and Dutch speaking Caribbean, is aimed at "Understanding where and how policies are formulated and how this affects our daily lives, sharing information about these policies which favor the Caribbean people, and working together to change policies that do not benefit the people of the Caribbean".

This brief overview of the organizational processes of civil society in two sub-regions of the Greater Caribbean and their achievements vis-à-vis participation in the regionalization process leads to a series of tentative conclusions, but also a number of questions.

In the first place, the emergence of a regional civil society seems to be marked by the development of processes which consolidate the participation of emerging civil societies at the sub-regional level -as in the case of Central America and the Caribbean- with few or limited links between them in this phase, and is strongly marked by their respective experiences and political legacies. In this sense, a first (preliminary and tentative) comparison between the two sub-regions points to a greater development and participation of NGOs, including religious ones, in the Caribbean, and a more reduced presence of NGOs in the Central American integration process. Moreover, there has been the development of an apparently more fluid process of dialogue between the governments, CARICOM and the regional civil society in the Caribbean; while in Central America the incorporation of civil society into the integration process has encountered more resistance by the governments, and as a result of internal contradictions.

In the second place, though this incipient process of incorporating civil society into the regionalization process - through improving its organization and institutionalization- signals its increasing development, it still has not led to the establishment of participatory modalities at the regional level, except for those of a consultative character. Such consultations take place in the framework of mechanisms which are agreed upon and promoted jointly with inter-governmental, sub-regional integration organizations.

Thirdly, the limited connection between institutionalized, representative political institutions at the sub-regional level - such as the Caribbean Assembly of Parliamentarians and Parlacen- is noteworthy, and of civil society organizations such as the CPDC, CAIC, and ICIC, respectively. There is, in principle, an apparent divorce between political parties and civil society initiatives.

Nonetheless, it is important to emphasize, in the fourth place, the growing presence of a broad range of social actors at the regional level. These form a regional civil society, in the framework of regionalization processes, which promote initiatives aimed at «regionalization from below». Such initiatives consider the demands and needs of broad sectors of the population affected by the globalization process, such as the impact of measures accompanying the expansion of regionalization.

Finally, at the regional and hemispheric levels, these preliminary conclusions lead to a series of specific questions.

First, what is the level of development which these sub-regional experiences can achieve (despite linguistic, ethnic and historical barriers), in terms of forming a regional civil society in the Greater Caribbean? And in the second place, to what point may political and social differences lead to common positions with respect to defining mechanisms for participating in the regionalization process of the Greater Caribbean and, in particular, in the framework of the Association of Caribbean States? This leads to our third question regarding the capacity of this inter-governmental organization to promote and design suitable mechanisms for advancing this participation, in the context of the political dissimilarities which characterize the region.

Finally, at the hemispheric level, are these experiences applicable to other Latin American integration processes, with their different traditions and political cultures, and with their integration processes having achieved different degrees of progress? The key question is whether a regional civil society can emerge, and whether more extensive participation of this civil society in the Latin American and Caribbean integration processes may be promoted.

Crisis and Resurrection of Central American Economic integration: Achievements and Weaknesses in the New International Context

Pavel Isa Contreras

In the 1970s, the basis was established for a process of Central American integration. That process motivated the industrialization and modernization of the region's productive apparatuses, and led to the growth of economic inter-dependency between these. Inter-regional trade multiplied tenfold, representing one quarter of all commerce in the nations of this region. Ninety percent of this commerce was manufacturing; industrial investment grew at an unprecedented pace, and industry became the most dynamic sector of these economies.

However, in the seventies it began to become clear that the model was running out of steam, mainly because it was unable to overcome many of these economies' structural weaknesses, especially their extreme dependence upon the export of raw materials. In addition, important problems had accumulated, such as high levels of industrial protectionism, the lack of an integral industrial policy, the tightness of regional markets, and the unequal distribution of the benefits of integration among different nations, all of which discouraged participation and weakened confidence in the project.

In the eighties, with the unimpeded and irreversible shrinkage of world markets for raw materials, the external debt crisis and an acute political conflict in the region, the Central American economic integration -which protected the process of industrialization- collapsed.

In the early nineties, with the crisis behind them and having established the political and institutional basis for a new regional integration, the process came up against old and new challenges. The regulation of the Central American Common Market and the uniformity of national tariff policies have recovered unprecedented levels of inter-regional interchange,

Pavel Isa Contreras, Dominican economist, Regional Research Director for CRIES.

demonstrating the true capacities of Central American industry, offering a breath of fresh air in the midst of significant growth of external competition, and demonstrating the important role which regional trade can play in economically disentangling these nations.

Essentially, inter-regional trade showed an impressive recovery, achieving unprecedented levels in 1995: US\$1.74 billion. Moreover, inter-regional commerce's participation in total trade grew from less than 12% in 1987 to 22% in 1992, a level that has been maintained through 1995.

However, the region's economies will need to do more than reduce the idleness of their industries and markets if they are to survive and adapt to the new international marketplace. In an atmosphere of growing trade and financial deregulation, and where multilateral accords or agreements with large markets hold a privileged position, the main challenge for the region's economies is to insert themselves advantageously at the lowest cost possible, and incorporate a broad range of social groups who have historically been excluded from the benefits of economic growth.

Regional integration -both in theory and practice- is undoubtedly one of the most powerful instruments available for achieving this goal. The question is how to make integration work toward these objectives, in a complex world marketplace characterized by long term growth deceleration, the setback of world markets for raw materials vis-a-vis the strong dynamism of highly technical product and services markets, the concentration of world trade in the most developed countries combined with the growing marginalization of less developed nations, and the generalization of structural adjustment processes and deregulation of goods and factors markets which seek to adapt economies to the new world circumstances and, especially, the interests of transnational corporations through allowing them free reign and easy redistribution of the productive processes on a world scale.

Given this situation, the processes of regionalization and integration would appear to be one of the most important responses by the countries of this region, aimed at strengthening their international power of negotiation. However, the region's governments do not all seem convinced of this, or at least of the great potential of such a process.

The first barrier that must be overcome is governmental indecision with respect to whether or not economic integration is useful. The Free Trade Agreement between Costa Rica and Mexico, the attempts of other nations from the region to obtain similar treaties, and the serious weaknesses of integration

agreements -especially in cases of trade negotiations with third parties- reflect that the governments still have doubts about the process.

Furthermore, taking integration seriously would require more autonomous, independent and courageous interaction between the governments and international finance institutions (IFIs), with these governments and the societies they represent exerting more influence over economic restructuring programs. Governmental weaknesses in the face of IFI proposals have been clear, in relation to both domestic policies and integration agreements, where great liberty regarding trade policies and negotiations with third parties are offered.

Moreover, it should also be clear that without a more unified regional position, involving other countries from the region (especially the Caribbean and G-3 nations), multilateral negotiations and negotiations with larger economic blocs will take place from an extremely disadvantageous position.

On the other hand, integration will not make significant progress if it is not accompanied by economic policy changes aimed at assigning greater weight to policies and instruments which strengthen the capacity to incorporate technological innovations and take advantage of market niches, and are linked to supply, training and technological policies, rather than placing excessive confidence in the forced restructuring of freer markets. The cost of this last option is becoming evident in most countries of the region.

The transformation and adaptation of institutions involved with integration, aimed at achieving realistic goals, should be one of the concrete consequences of a firm decision to consolidate the integration process.

Finally, designing mechanisms to enable citizen participation in integration processes and putting these into practice will add genuine social and political content to Central American integration. This will help guarantee that the process develops appropriately, benefiting local populations rather than favoring actors from outside of the region.

From War to the Dally Management of Social Violence

Elvira Cuadra and Angel Saldomando

Understanding the links between citizen security, social violence and poverty requires a careful examination, in order to avoid reaching simplistic conclusions. One must distinguish the specific nature and types of social violence from criminal violence, and determine the role that poverty plays in each of these. In addition, problems related to citizen security must also be differentiated, so that policies and treatment of the problem may be appropriately adapted. Social violence which affects citizen security may be viewed in the following manner.

- 1. Insecurity and social violence originating from unresolved conflicts.*
- 2. Insecurity and social violence originating from the increase in criminal behavior.*

It is interesting to note that although social violence originating from political conflicts has diminished, social violence generated from conditions of poverty and criminal behavior is increasing. This leads to the conclusion that policies related to citizen security cannot be implemented solely on the basis of conventional approaches, utilizing state or private repression to mitigate social violence.

This situation -which particularly affects Nicaragua due to the extent of the political aperture- also has its counterparts in the region, where the phenomenon is strongly manifested. A very critical situation exists in El Salvador with respect to social violence. Guatemala's heritage, in this regard, is very negative, and this will determine whether the conditions for addressing the problem of violence can be established. In Honduras, a variety of different manifestations of social violence are on the rise, and indicators of social violence related to an increase in criminality in Costa Rica have also been alarming, in a social context with growing instability.

The perpetrators of social violence are glorified, while it signifies a tragedy for its victims. Meanwhile, for the

Elvira Cuadra, Nicaraguan sociologist and researcher at CRIES. Angel Saldomando, Chilean economist and political scientist.

governments, it is unfortunately seen as a challenge or test of authority. Efforts to understand the phenomenon, with its political and institutional implications, have been limited in most cases. Violence is viewed as something to be tolerated, in the same way that we put up with environmental contamination or traffic jams. Thus, a sort of culture of insecurity is established, as the corollary to what has been called the culture of violence.

This routine acceptance of the problem reflects the fact that social violence plays a certain role in societies with important contradictions and where there is pressure for change. The function of routine violence is that it poses the contradictions as authority and order vs. disorder. This facilitates the use of stereotypical forms of repression by dominant groups, with their tranquilizing effects. Thus, any political recognition of the problem and its actors is blocked or watered down, leading to the proposal of alternatives and solutions with obvious political repercussions.

This dynamic, however, runs the risk of leading to greater levels of violence and social decomposition. Clear examples are the situations in Mexico, Columbia, and Brazil: In these cases, rural conflicts are minimally recognized and are violently manifested. This coincides with the weak (or delayed) institutional capacity to manage changes, and a governmental approach that defines the problem as one of authority. This attitude, historically, has led to critical situations of rural social violence, creating channels for linking poverty with organized crime, paramilitary bands, and repressive behavior by police and military forces.

The manner in which this type of articulated social violence is confronted engenders a dangerous, repressive spiral, which affects all actors associated with the problem. The same methods used for repression are used for violent action. A sort of «dirty war» is unleashed by police and paramilitary forces against the poor, landless peasant unions, delinquents, etc. Order is once again militarized, but with the pretext of insuring citizen security.

Thus, the problem of social violence is a critical problem for democratic governability, and includes the issue of citizen security. Essentially, the manifestations of social violence are always an expression of a contradiction or serious social «disfunctionality». But social violence cannot be reduced solely to collective or individual illegal, extra-institutional behavior, which needs to be repressed.- It also should include the institutional possibilities or capacities to reproduce and manage changes through non-violent and democratic measures. Clearly, this is linked to a political system's degree of openness, and the level of democracy achieved.

It is essential that the institutional capacity to manage the problem be improved; this becomes the point of reference for measuring progress with respect to governability and democracy. More complex approaches, research, the adaptation of legal and police structures, the prevention and resolution of conflict, specialized policies for critical zones, and joint work between the state and civil society should be part of an integral effort aimed at treating the problem of social violence in its many forms and manifestations. But a greater political commitment is also required.

To date, one of the main efforts in this area has been establishing and reforming the police apparatuses in Central America and Haiti. This process began with the end of armed conflicts, and the disappearance of authoritarian regimes that dominated the region for many years. This unprecedented situation has led to reformulating the concept of citizen security, but has also initiated a debate about the role which police forces should play in guaranteeing citizen security in social and political contexts where the use of violence still persists as a mechanism for resolving conflict, and where citizen insecurity has become generalized. It is worthwhile examining some elements that are common to most cases:

- 1. Until recently, these nations did not have police apparatuses, or else such forces were very underdeveloped. Citizen security was guaranteed by military institutions, who had units which operated more like "political police», instead of guaranteeing internal order or citizen security. In other words, their role complemented the security system which was established by the regimes to control their enemies.*
- 2. The definition of "security», given the behavior of the region's armed forces until recently, had been restricted to questions of military security. However, the new times and the development of Central American and Caribbean civil societies require the redefinition of this concept, so that it includes new elements which now form part of the national realities.*
- 3. The opening of political systems and the establishment of democratic mechanisms of citizen participation, as well as the situation of governments, have clarified the need to separate functions related to defense from those related to internal order and citizen security. This would also serve to reduce the political activism of military institutions and their utilization for political ends. It implies recognizing the need to create specialized apparatuses for fulfilling each of these roles; but, also signifies a new definition of the concept of security, based on new*

dimensions and connotations. These point to a much broader conception, referring to all of those conditions that seek minimum levels of security for individuals, in each society of the region.

Newly formed police forces, or those in the process of being reformed, are forced to confront social violence on a daily basis, practically on their own, for one simple reason: public opinion and the state's approach -dominated by a conception which views repression as an appropriate manner of confronting the problem- consider the police as those responsible for controlling situations of citizen insecurity. Thus, they are the ones responsible for providing security and preserving physical integrity.

In the midst of this a complicated context and strong citizen demand, the establishment and reform of the different police apparatuses is aimed mainly at:

- 1. Eliminating military control over police structures, separating the role of defense from that of citizen security and public order.*
- 2. Constructing non-political police institutions.*
- 3. Transforming the police from military into civilian structures.*
- 4. Institutionalizing respect for human rights within police forces.*
- 5. Substantially modifying relations between the police, legal structures and civilian authorities.*
- 6. Transforming policies and the methods for guaranteeing citizen security.*

The impact of these processes may be directly observed in situations of governability. This was recognized by the Washington Office on Latin America (WOLA), in its document Demilitarizing Public Order: "Success in confronting these challenges will have a very important impact on the level of trust which the citizens of the region have in the effectiveness of their democratic systems, which in many cases are new and fragile. If political and social leaders and public authorities responsible for applying the law fail, they run the risk of strengthening the strong arm of those seeking order and stability through involuting democratic processes and respect for human rights.» (WOLA, 1996)

Currently, most Central American nations and Haiti are in the process of reforming their police forces and perfecting legal structures. It is necessary, therefore, to specify the content of these processes and their contribution to the ability to govern and citizen security, in the particular context of political transition and peace processes.

Moreover, the increase in social violence and the deterioration of security have become generalized during this period when the region's crises have ended and armed conflicts have finalized. This makes it necessary to evaluate the importance of the phenomenon, and determine its causes and impact for governability and the transition. In this sense, one of the first steps should be improving statistical sources and developing a data bank that contributes not only to better knowledge about the problem, but also fills the gaps with respect to research and data. In some of the countries, information is lacking due to budgetary constraints and the need for institutional reform.

In general, statistics are incomplete and unsystematic. In addition, in almost all of these nations, research about the themes of democratic governability, citizen security and different forms of social violence is lacking. Legal and human rights organizations frequently document cases and collect evidence, but they do not develop more extensive and integral research capacities. Thus, the improvement of research in these areas should contribute to knowledge and analysis of important factors related to governability:

1. A reduction of arbitrariness, an increase in the security of citizen rights, and the perfecting of legal and police structures, making them more credible, effective and honest.
2. Guaranteeing human rights and citizen security.
3. An increase in institutional capacities to manage conflicts.

Finally, a consistent empirical and analytical foundation can promote a dialogue about developing policies, weaknesses which need to be overcome, and the need for cooperation vis-à-vis these themes.

El proceso de paz en Guatemala: notas para contribuir al debate

Luis Raúl Salvadó *Cardoza*

Nota introductoria

Durante 1996, el análisis de las vicisitudes del proceso de paz y de la viabilidad de la aplicación de los compromisos consignados en los acuerdos suscritos entre el gobierno de la República y la URNG, suscitó un incremento de los debates en diferentes espacios de la sociedad guatemalteca, los centros de investigación en ciencias sociales entre ellos.

La Asociación para el Avance de las Ciencias Sociales en Guatemala (AVANCSO), incorporó esta dinámica a su personal científico, administrativo y de servicios, habiéndose llegado de tal forma, por un lado, a un análisis de suyo esclarecedor y, por el otro, a plantearse la necesidad de continuar durante 1997 con la actividad, introduciéndole los cambios sugeridos por nuestra interpretación de la coyuntura.

Estas notas, que deben ser entendidas como un esfuerzo provisional, resumen algunos de los resultados de la discusión de 1996 y proponen vías de ingreso al análisis de la temática para 1997, ya en el postconflicto, de modo que representan un intento de combinar la perspectiva analítica de quien suscribe, con elementos provenientes de la riqueza del análisis institucional, complementado con observaciones sobre la forma que adquirió el debate en otros espacios de la sociedad guatemalteca.

1. Los dos momentos del debate

En el año que recién finalizó, el debate sobre el sentido, la viabilidad, la pertinencia y otras variables emanadas del análisis de los Acuerdos de Paz, pasó por dos grandes momentos. El primero de ellos consume casi todo el período, y corresponde a la fase previa a la suscripción del Acuerdo de Paz Firme y Duradera (29/12/96). El segundo se abre precisamente con este simbólico he-

Luis Raúl Salvadó Cardoza, sociólogo centroamericano nacido en Guatemala. Maestría en Sociología por la Universidad de Costa Rica. Autor de varios libros. Director del Departamento de Estudios Socio-Urbanos de AVANCSO, Guatemala.

cho, y es en el cual nos encontramos al momento de redactar estas notas, casi dos meses después.

A lo anterior, vale la pena agregar que en un documento de la naturaleza del presente no tendría ningún sentido desarrollar *in extenso* el debate que se produjo sobre cada uno de los acuerdos suscritos, sino más bien corresponde hacer un resumen sobre los ejes temáticos que ganaron consenso durante la discusión en AVANCSO, para luego plantear una de las posibles formas de ingreso al análisis del proceso de construcción de la paz en esta nueva coyuntura.

1.1 La tónica del primer momento

Esta puede ser resumida indicando que se caracterizó, desde las instancias de la sociedad civil involucradas en la discusión sociopolítica, por la existencia de dos actitudes opuestas. Una de ellas, la emanada de una minoría crítica que se atrevió a «nadar a contra corriente» señalando lo que, a su juicio, son las inconsistencias, las ausencias, las debilidades de los acuerdos, sin que esto significase que dejaran por ello de destacar también los muchos puntos que representan un avance, o un intento de avance, en la democratización de las relaciones sociales y la búsqueda de un modelo de desarrollo con características incluyentes y participativas, diferente al actual, con lo que lo anterior significa en las conocidas condiciones de la pluriculturalidad asimétrica de la sociedad guatemalteca.

La otra actitud perceptible, la mayoritaria, se centró en conocer las propuestas de acción plasmadas en los compromisos de cada acuerdo, y saludarlas por el mero hecho de haberse suscrito, aparentemente sin hacer un esfuerzo por acercarse de manera crítica a los textos, magnificando exageradamente sus posibilidades de incidencia en la realidad social.

1.2 La tónica actualmente vislumbrada

Aunque el tiempo transcurrido desde el 29 de diciembre recién pasado es poco, parece ser que las actitudes con las cuales, las organizaciones de la sociedad civil encaran el proceso de paz no son exactamente las del período anterior, aunque mucho se nutren en las consideraciones gestadas en el mismo. En todo caso, se está abriendo un «momento» de debate político que busca aclarar, plantear o replantear puntos de vista, dejar claros consensos y disensos, así como la naturaleza y el grado de los mismos, y parece ser que, tendencialmente, se está fortaleciendo la posición que líneas atrás se llamó de minoría crítica, aunque con los matices propiciados por la nueva coyuntura, a señalar adelante.

1.3 El resumen del debate previo en el seno de A VANCSO

Con el ánimo de hacer una propuesta respecto a dónde se trasladan la discusión y el análisis del proceso de paz en este momento, se intentará un resumen de las conclusiones que produjo el debate previo en la institución. No es un resumen exhaustivo y posiblemente deje afuera algunos ítems que otros considerarán de importancia, pero esto representa un riesgo a asumir en aras del desarrollo del tema.

- a) Los Acuerdos de Paz son una parte constitutiva, una parte importante, de la nueva dinámica social guatemalteca, pero no son el elemento central de ella ni el eje alrededor del cual gira tal dinámica. No son la llave mágica ni el pasaporte que nos conducirá al desarrollo y la democracia. Señalar lo anterior fue de importancia porque permitió comenzar a redimensionar el lugar y las posibilidades de los mismos, contra las expectativas desmedidas que se generaban en otros espacios.
- b) Los Acuerdos de Paz tocan temas de gran importancia en la vida social guatemalteca, pero hay temas igualmente importantes que no fueron tocados en tales acuerdos.
- c) Los Acuerdos de Paz son desiguales tanto en su calidad jurídico política como en el tratamiento que hacen del tema. Los más consistentes, sin ser perfectos, son el de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas y el de Reasentamiento de las Poblaciones Desarraigadas (los nombramos de acuerdo a como los llama la gente y no por su denominación oficial). Los que más cuestionamientos negativos han tenido son el Socioeconómico y Agrario, el que versa sobre la reincorporación de los combatientes de ambos bandos a la vida ciudadana, así como el referente a la Comisión de la Verdad.
- d) Vistos en contexto, los Acuerdos de Paz son uno de los elementos constituyentes del proceso de paz el que, a su vez, es parte integrante del proceso de construcción de la democracia. Este redimensionamiento de los acuerdos permite verlos «como son» y no como quisiéramos que fueran. Es decir, evita verlos con propiedades taumatúrgicas y permite verlos como parte de un todo mayor en el cual cobran su justa dimensión.
- e) Si el anterior intento de redimensionar los acuerdos es correcto, y lo es, la aplicación de los compromisos suscritos tendrá dificultades derivadas (entre otras causas) de la inexperiencia gubernamental y la de los sectores y organizaciones populares en desarrollar trabajo consensuado.

Además, otras dificultades emanarán de los obstáculos que ofrece la arraigada problemática a que los acuerdos se enfrentan.

- f) A pesar de todo el razonamiento anterior, y en buena medida a causa de él, hay que apoyar sin asomo de duda el proceso de construcción de la paz, y para esto es parte de gran importancia impulsar el cumplimiento del espíritu de los acuerdos. Hay que apoyar el proceso de paz, pero un apoyo crítico, alerta, le hace mucho más bien que un apoyo acrítico e ideologizado.

2, *La nueva coyuntura y, el reenfoque del análisis*

Es indudable que la firma del Acuerdo de Paz Firme y Duradera de diciembre recién pasado altera toda la anterior lógica política del país y abre una nueva coyuntura. Es indudable también que nada garantiza que «al final del camino» nos estén esperando formas democráticas de relaciones sociales. La democracia es sólo una posibilidad, entre otras varias, abierta a la forma en que los diferentes colectivos y actores sociales vayan tejiendo puentes entre sí, al vigor con que se consoliden mecanismos de canalización y resolución de conflictos y, en los términos de estas notas, a la forma y el ritmo en que los acuerdos (y otras medidas) vayan generando las condiciones sociales mínimas desde las cuales se haga posible volver a impulsar medidas que signifiquen otra ampliación «irreversible» de la democracia.

Los Acuerdos de Paz, entonces, al adquirir una nueva dimensión en esta coyuntura exigen un nuevo abordaje analítico, por el sólo hecho de estar ya en la etapa de desarrollo e implementación de sus compromisos. Detenerse en una crítica al estilo del período anterior sería estéril, aunque no hay que olvidar tal crítica, porque fue a partir de ella que se comenzó a redimensionar el sentido de los acuerdos y su lugar en el proceso de construcción de la democracia: deben ser entendidos como uno de los puntos de partida para ello, pero no como el único punto existente o pensable.

2.1 *Un nuevo eje analítico*

Hay muchas formas de abordar el análisis de las vicisitudes de la nueva coyuntura. Una de ellas es introducirse a la cuestión a partir de la categoría de «governabilidad», la cual se perfila como uno de los grandes temas del debate nacional y envuelve la dinámica del proceso de construcción de la paz. Y esto se refiere a la gobernabilidad aquí y ahora, es decir, a las acciones que inciden en que las nuevas formas de vinculación entre gobernantes y gobernados posibilitadas por los acuerdos vayan transformándose.

se en conductas reiteradas, es decir, en relaciones sociales. Dicho en otra forma, en esta nueva etapa es la cuestión de la gobernabilidad la que parece «estallar» frente a nosotros, sugiriendo vías de ingreso al análisis.

Sin complicar mucho la propuesta habría que dar un tratamiento inicial al tema considerando tres grandes planos de la gobernabilidad, para observar desde ellos, y su posible combinatoria, la evolución de la situación. Dos de ellos se refieren a dilemas del aparato estatal, el otro se refiere al comportamiento posible de la sociedad civil.

- a) Para comenzar, desde la óptica gubernamental es de vital importancia lograr garantizar el orden social excluyendo la utilización de la violencia política. Esto es vital en un momento en que es posible pensar en un aumento de la conflictividad suscitada por la alteración de la estructura y dinámica social locales a causa de la aplicación de los acuerdos, aún cuando en estos mismos se plantea la necesidad de la construcción de canales ágiles para dirimir cualquier tipo de conflicto.

Es decir, la que va a ser sometida a prueba es la capacidad del Estado para garantizar que la construcción de nuevas formas de relación entre sus instituciones y las organizaciones sociales sea permanente, consensual y democrática.

- b) El otro «ámbito de gobernabilidad» sobre el cual hay que enfatizar es la serie de propuestas y acciones gubernamentales que desemboquen en resultados positivos visibles e inobjetables en la lucha contra la pobreza y la pobreza extrema. En otras palabras, la gobernabilidad también está vinculada a la forma, el ritmo y el estilo en que el gobierno responda a esta grave problemática.

En lo anterior, incluso una lectura superficial de los textos suscritos permite ver la intencionalidad positiva aludida. Sin embargo, una gran cantidad de analistas especializados ha señalado recientemente que pareciera existir una contradicción entre la aplicación de una política económica, o de medidas de política económica, que van en dirección opuesta a las necesidades mínimas de fortalecimiento democrático consignadas en los acuerdos, en la medida en que tanto el incremento de la pobreza como el del número de pobres contribuyen a hacer más frágil el esfuerzo por construir y consolidar paz y democracia.

- c) Finalmente, el otro ámbito de gobernabilidad propuesto corresponde al espacio en que se mueve la sociedad civil. Se trata de analizar si, al tenor de los acuerdos, logra, o no, consolidar los esfuerzos por organizar sus intereses de

una manera moderna, y trasladarlos de igual forma por los órganos de representación existentes o por crear (no necesariamente los partidos políticos) para que sean atendidos. Esto es un desafío de vital importancia por la virtual ausencia de prácticas democráticas en la sociedad guatemalteca en sus diferentes niveles.

3. Un cierre un tanto pesimista

Cada uno de los anteriores tres planos de la gobernabilidad es susceptible de descomponerse en indicadores sugeridos por los propios acuerdos, o enriquecidos por la combinación de nuevos planos aquí no contemplados, o recortados en forma diferente a la propuesta. Las posibilidades son muchas. Pero lo que no puede ignorarse es que si bien la nueva coyuntura es, como suelen decir los políticos, «portadora de una ventana de oportunidades», hay que considerar permanentemente que tal ventana nos muestra también una sociedad altamente compleja, atomizada, polarizada, con fuertes niveles de desconfianza institucional y personal, con ausencia de prácticas sociales democráticas significativas, todo lo cual marca en mucho el escenario en que «lo nuevo» (los Acuerdos y sus portadores, además de otros factores de democratización) debe actuar.

La insistencia en el uso de la categoría de gobernabilidad permite trasladar la discusión con relativa facilidad a las temáticas de la construcción del Estado de Derecho y de la vigencia de la democracia, y esto es precisamente lo que está en juego en Guatemala.

Las acciones u omisiones de los diferentes actores políticos, las alianzas y redes de alianzas que construya cada uno de ellos, así como la temporalidad de las mismas, la forma de encarar el desafío de la aplicación de los compromisos de los acuerdos y otras medidas de igual intencionalidad (sea oponiéndose, sea favoreciéndolos), la oposición que sin duda se está generando a la posibilidad de la democracia y que tenderá a expresarse en el eje de la gobernabilidad, la forma como el Estado asuma, o no, su transformación hacia un verdadero Estado de Derecho (suma de condiciones formales y de fundamento profundo) son algunos de los aspectos que configuran el momento actual y no es posible predecir el desarrollo que tendrán los acontecimientos.

La cuestión de la gobernabilidad, pues, depende de muchos factores más que la simple coordinación fluida (por las razones que fuera) entre ejecutivo y legislativo, y nos remite a preguntas como ¿cuál es la viabilidad de la paz? ¿Soluciona la aplicación de los acuerdos los problemas acumulados a lo largo de la historia? ¿Tiene este Estado la capacidad de resistir y responder correctamente a las presiones que la misma aplicación de los acuer-

dos generará desde la base? y otras interrogantes más de la misma naturaleza.

Planteado de otra manera, la nueva coyuntura abre posibilidades hasta hace poco insospechadas para revertir los factores, tanto de larga presencia como de reciente aparición, que impiden el surgimiento y consolidación de una Guatemala diferente y mejor, pero no hay que ignorar que estos factores tienen una dinámica y una fuerza propias que no cederán fácilmente ante la presión de lo nuevo. Las posibilidades de la coyuntura no deben desembocar en otra forma de optimismo acrítico sino deben generar análisis con posibilidad de incidencia en el rumbo propuesto por el espíritu de los acuerdos, y en esto estriba también el aporte de la ciencia social en Guatemala hoy por hoy.

Guatemala, 28 de febrero de 1997.

Tres temas de reflexión sobre el Caribe y el ALCA

Edwin Croes Hernández

Después de haber dormido una siesta de décadas mientras se producían las reflexiones, conversaciones y negociaciones sobre el comercio internacional alrededor del GATT, ahora estamos apresurando la marcha sin siquiera haber digerido lo que firmamos en Marrakech. La consecuencia más inmediata ha sido la indigestión que sufrimos en la Conferencia Ministerial en Singapur, en donde los llamados nuevos temas que se suponían eran el postre se transformaron en el plato principal.

En el caso de los países del Caribe, ahora nos enfrentamos, además, a las conversaciones sobre el ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas), sobre la Asociación de Estados del Caribe y, como si eso fuera poco, también tenemos la renegociación de Lomé.¹ Todas estas negociaciones parecen requerir una respuesta a una misma pregunta: ¿en qué términos se integrarán las naciones caribeñas a la globalización?

Cualquiera que sea la vía hacia la integración, léase liberalización, del comercio internacional que escoja el Caribe y Centroamérica, existen algunas reflexiones inconclusas cuyos resultados deberán ser transformados en acción muy pronto.

Esta vez, quiero reflexionar sobre tres temas que me parecen de mucha importancia para el futuro inmediato del Caribe. El primero se refiere a la naturaleza de las reformas económicas necesarias para que nuestras pequeñas economías puedan entrar en el terreno de la competencia internacional. El segundo tema de reflexión se refiere al tipo de empresas que son necesarias para tal competencia. Y el tercer tema de reflexión se refiere a las interrelaciones entre liberalización y condiciones de vida en la región.

1. Se refiere a un conjunto de acuerdos de cooperación para el desarrollo (principalmente comercial) firmados por la Unión Europea con un grupo de países, ex-colonias europeas que se conocen como ACP (África, Caribe y Pacífico).

Edwin Croes Hernández, economista dominicano. Autor de varios libros. Presidente del Centro de Investigación Económica para el Caribe (CIECA)

1. Pequeñas economías y las reformas para la integración hemisférica

En la reunión ministerial de Cartagena de Indias se acordó tomar en cuenta el caso especial de las economías pequeñas a través de todos los grupos de trabajo. Esto significó un justo reconocimiento a las desventajas particulares que enfrentan este tipo de economías en procesos de integración con economías de mayor tamaño, madurez y poder.

Esto, sin embargo, también es preocupante en la medida en que no sabemos si, una vez más, las economías del Caribe y Centroamérica van a dilatar las decisiones estratégicas que deben tomar y poner en ejecución. Parte de mi tesis doctoral la dediqué a la cuestión de las pequeñas economías en el contexto de la economía mundial, solo para darme cuenta de que las desventajas y vulnerabilidades de estas economías no son intrínsecas, son históricas y tienen remedio.

Cualquiera que sea la vía del establecimiento del Área de Libre Comercio de las Américas, hay algunos aspectos cruciales sobre las transformaciones domésticas requeridas para la integración regional y la globalización que todavía no son entendidos a plenitud en algunos sectores del Caribe y Centroamérica.

Primero, está claro que las necesidades de inversión pública en las economías pequeñas del Caribe y Centroamérica son relativamente mayores que en los países de mayor dimensión. La provisión de bienes públicos, infraestructura y administración eficiente es más cara en economías pequeñas debido a que en estas es difícil, sino imposible, beneficiarse de manera substantiva de las economías de escala y de enfoque. Esto significa que la presión tributaria debe ser relativamente mayor que en economías de mayor tamaño que sí pueden aprovechar a plenitud las economías de escala.

Segundo, también está claro que la reforma tributaria es una condición fundamental para la liberalización del comercio exterior: los ingresos fiscales producto de los aranceles, que suelen ser altos en las pequeñas economías del Caribe y Centroamérica, deben ser sustituidos por impuestos domésticos para que la capacidad de inversión estatal no sufra y, por tanto, afecte la inversión en infraestructura y capital humano que, a su vez, también son fundamentales para enfrentar la liberalización del comercio internacional.

Tercero, el sistema impositivo, monetario y cambiario de las economías pequeñas deben ser lo más neutrales posibles para obstaculizar lo menos posible el movimiento de inversiones y capital humano entre las ramas de la economía. Esto es así debido a que las economías pequeñas deben ser mucho más flexibles que las

grandes para poder enfrentar y beneficiarse de los rápidos cambios del comercio internacional, del cual dependen de forma fundamental para su desempeño económico.

Cuarto, precisamente por su alta dependencia del comercio internacional, su alta vulnerabilidad a los choques externos y su baja capacidad de aprovechar economías de escalas, las economías pequeñas deben invertir más que las grandes en establecer un efectivo sistema de inteligencia y negociación económica internacional de tal forma que logren prever con mayor prontitud y efectividad las oportunidades y cambios en la economía internacional y, de esta forma, sus negociaciones sean más efectivas.

Quinto, la fragmentación y desorden social y político producto de la pobreza y la inequidad, tienen consecuencias más inmediatas y profundas en las economías pequeñas por la sencilla razón de que el tejido social y los mercados están más estrechamente intercomunicados que en el caso de las economías más grandes. Esto, de nuevo, obliga a los gobiernos de las economías pequeñas a realizar mayores gastos relativos en prevenir o mantener bajo control (gobernar) la pobreza y la inequidad. Este elemento adquiere mayor relevancia en el escenario de una economía más globalizada en que la inestabilidad social mantiene alejados tanto a los inversionistas y comerciantes, así como a los consumidores extranjeros.

Reformas de esta envergadura toman unos cinco años para ejecutarse, otros cinco años más para ajustarse a lo que realmente se necesita y quizás cinco años más para que comience a rendir frutos substanciales. Esta fue la experiencia de las economías pequeñas de Europa que hoy son desarrolladas. Esta también está siendo la experiencia de Jamaica y Costa Rica que son de los países que más temprano comenzaron reformas de este tipo pueden dar testimonio de que esta estimación del horizonte temporal requerido es más o menos correcto. Chile, un ejemplo más lejano y controversial, también puede dar testimonio.

Esto significa que ya estamos con un considerable retraso con respecto a lo que nos comprometimos a hacer en Marrakech, en Denver y en Cartagena.

Gobiernos y empresarios a través del Caribe siguen perdiendo el tiempo en pequeñas escaramuzas sobre la distribución de las rentas de la protección, en lugar de aunar esfuerzos para enfrentar las batallas estratégicas que ya se están produciendo en la arena internacional.

Esta discusión me permite entrar al segundo tema de reflexión.

//. *Empresas y empresarios para la integración hemisférica y la globalización*

El Caribe y Centroamérica se enfrentan a un desafío enorme frente a la integración y la globalización: cómo desarrollar empresas poderosas capaces de competir exitosamente.

A pesar de que, por una parte, el oligopolio es una estructura de mercado endémica de las economías pequeñas y, por otra parte, la gran mayoría de los países de la región han protegido y financiado el largo período de incubación de sus empresas y empresarios, en la región del Gran Caribe aún no se sabe si se cuenta con un número significativo de empresas poderosas capaces de hacer frente a la competencia de las empresas transnacionales que dominan tanto los mercados regionales como los mercados globales. Es decir, no tenemos actores empresariales globales:

Es posible, como muchos sugieren, que la misma liberalización y competencia internacional permitan y promuevan el desarrollo de estos actores, Pero no existe ninguna certeza de que este sea el caso, es una apuesta de alto riesgo y de mucha incertidumbre.

Peor aún, la época en que se podían crear estas grandes empresas a través del otorgamiento de privilegios desmedidos, protección casi total y financiamiento generoso parece estar pasando de manera acelerada. Cada vez se hace más difícil crear empresas y conglomerados como las grandes corporaciones norteamericanas, los *Ziabatsu* y *Sogoshosa* japoneses y los *Chaebol* coreanos. Sólo países relativamente grandes, con inmensos excedentes económicos y ecológicos y con gran capacidad de atraer capitales financieros como Brasil, Argentina, Perú, Colombia, Venezuela y México pueden todavía darse este lujo. Al Caribe y Centroamérica les es muy difícil hacerlo y, peor aún, parece que no están interesados en hacerlo.

Las empresas públicas caribeñas y centroamericanas pudieran ser un campo experimental en este sentido. Pero se encuentran en tal estado de desarraigo que se necesita estar dotado de un inmenso optimismo para vislumbrar alguna esperanza. Por lo demás, todo parece indicar que el proceso semi-traumático de privatización de estas empresas no resultará necesariamente en un renacimiento de los empresariados de la región, sino en una nueva oportunidad de fortalecimiento de las grandes corporaciones mundiales.

Puede ser que la liberalización desate las energías empresariales de las pequeñas naciones del Caribe. Sin embargo, mi pesimismo en este sentido se nutre de lo mal que se negociaron los términos de la globalización durante la Ronda de Uruguay y du-

rante la Conferencia Ministerial en Singapur. En las circunstancias actuales, la liberalización del comercio que exigen la integración y la globalización ofrecerá menos oportunidades de desarrollo del empresariado regional de lo que en otras circunstancias de negociación hubiera sido posible.

Existen posibilidades de enmendar este error estratégico de la Ronda de Uruguay. El primer paso es crear, como ya lo está tratando de hacer el CARICOM,² oficinas nacionales de negociadores de tratados comerciales. El segundo paso es el fortalecimiento de las misiones caribeñas en Ginebra y las principales capitales del mundo. Y el tercero, la plena integración del empresariado regional en las negociaciones internacionales; no se trata de que empresarios acompañen a los delegados oficiales, se trata de que los empresarios participen del diseño e implementación de las estrategias de negociación.

Ahora bien, ante la gran debilidad negociadora actual y la cuasi-congénita vulnerabilidad económica de estas naciones, la gran pregunta estratégica es, entonces: ¿cómo afectará esta debilidad congénita del capitalismo caribeño y centroamericano el porvenir de las grandes mayorías de la región? Y este es el tercer tema de reflexión que quiero compartir.

///. Por un grupo de trabajo hemisférico sobre integración y desarrollo social

La cultura institucional de las negociaciones en la Organización Mundial del Comercio (OMC) ha derrotado casi totalmente a la cultura de la UNCTAD, y los efectos de esta derrota se han transmitido rápidamente a casi todas las demás instituciones y negociaciones comerciales multilaterales. Uno de los elementos centrales de esta cultura es la desvinculación entre comercio y desarrollo. Esto se expresa en la forma de negociaciones y acuerdos que son muy poco sensibles a las consecuencias sociales y económicas que acarrearán para las naciones.

Hasta acuerdos multilaterales de cooperación para el desarrollo ejemplares, como lo es el de Lomé, en este momento se están discutiendo nuevamente bajo la lógica de la cultura OMC.

Debemos evitar que esta cultura se siga apoderando del ALCA.

La lógica de mi argumento es la siguiente: los estrictos requerimientos para una exitosa integración hemisférica, cualquiera que sea la forma que adopte, y las grandes incertidumbres que la rodean en el caso particular del Caribe y Centroamérica, obligan a enfocar la atención más allá de lo comercial.

La pobreza e inequidad están desgarrando al hemisferio. Sobre esto no creo que tengo que abundar.

2. Comunidad y Mercado Común del Caribe.

La pobreza e inequidad en el Caribe no es de las peores del mundo, pero sí es importante: en promedio, el 28% de la población vive bajo la línea de pobreza.

Sabemos algo de cómo evoluciona la pobreza, en términos agregados, con respecto a la inflación y al crecimiento lento; en ambos casos la proporción de pobres aumenta, de eso no cabe la menor duda. De allí que sea importante mantener la estabilidad y un ambiente propicio para el crecimiento macroeconómico.

Ahora bien, es muy poco lo que se sabe de las relaciones entre pobreza y liberalización del comercio internacional en las pequeñas economías Caribeñas. La poca experiencia que tenemos, por ejemplo Jamaica que cuenta con un largo historial de cambios estructurales, liberalización y buenas estadísticas de pobreza, sugieren que aún no existe ninguna relación discernible entre estas variables.

En definitiva, no existe ni suficiente investigación sobre los impactos de la integración y la globalización en las condiciones de vida de la población de economías pequeñas, ni existen conclusiones definitivas sobre el particular.

Ante esta situación, no me queda más que estar totalmente de acuerdo con los señores Moss y Lande cuando en su *paper* recomiendan el establecimiento de un grupo hemisférico de trabajo sobre la relación entre liberalización comercial, por un lado, y la lucha antipobreza y la equidad, por el otro.

Un grupo de trabajo hemisférico sobre estos temas debería concentrarse en dos líneas de trabajo diferentes.

Por un lado, al igual que los demás grupos de trabajo, debería recopilar información sobre las diferentes legislaciones sociales, sistemas de seguridad social y formas de intervención y compensación social. De la misma forma, se debería juntar información acerca de los diferentes tratados regionales e internacionales en materia social de los cuales los gobiernos del hemisferio son signatarios.

La otra línea de trabajo es más substancial, se refiere a recopilar información analítica y empírica sobre las relaciones entre liberalización del comercio internacional y pobreza e inequidad, relevante para el futuro de los países del hemisferio. Se trata de responder preguntas como las siguientes:

¿Se puede confiar en que el crecimiento macroeconómico se encargará del bienestar de la población vulnerable?

¿Cuál tipo de salvaguardas sociales hay que tener para evitar impactos negativos de la liberalización comercial en la población y las culturas vulnerables?

¿Qué posibilidades de no colapsar tienen diferentes sectores y sistemas cruciales para la población vulnerable, tales como las pequeñas empresas y el sector agropecuario?

¿Cuáles sistemas de promoción deberían estar funcionando para potenciar la capacidad de sobrevivencia y/o crecimiento de estos sectores?

¿Cuál es la duración del período de transición para que los sectores vulnerables sean, de una forma u otra, asimilados a la corriente principal de modernidad y crecimiento?

Estas son las reflexiones que he querido compartir con ustedes en esta ocasión, como un aporte para entender más plenamente la problemática del establecimiento del Área de Libre Comercio de las Américas, que implica resolver la integración regional del Caribe y Centroamérica en el contexto de la globalización.

Marzo, 1997

Reflexiones para una estrategia hacia eS 2000 en *el Gran Caribe**

I. Introducción

Iniciamos un momento privilegiado de reflexión profunda, crítica y autocrítica, regional evaluativa, prospectiva e institucional con amigos/as comprometidos/as con un pensamiento propio, con acción y propuestas regionales.

Se busca rediseñar las relaciones de CRIES, en especial su vinculación con las instituciones con incidencia específicamente regional (SIECA, AEC, CEPAL etc.), con los organismos internacionales en la región (BID, PNUD, B. Mundial), y con organismos de cooperación internacional (DANIDA, COSUDE, NOVIB, ASDI, OXFAM etc.) y empresariales (FEDEPRICAP, Cámaras de Comercio, Industria, Banca y sus «think tank» regionales) junto con los aliados naturales e históricos de CRIES (ICIC, ASOCODE, Concertación de ONG, CPDC, Asamblea de Pueblos del Caribe, Iglesias etc.).

CRIES busca una nueva relación porque la región necesita construir el «eslabón perdido» del desarrollo sostenible, de la gobernabilidad y de un nuevo contrato social regional para el siglo XXI y redescubrir el potencial cognoscitivo, propositivo y empresarial de grandes y pequeños productores que resisten las fuertes asimetrías, inequidades y violencia del sistema actual, y de los viejos paradigmas.

Una visión y un proyecto más integrado y armónico, que cree la sinergia de los diversos actores y variables del desarrollo en un nuevo contrato social dinamiza esta búsqueda permanente en este cambio de época.

El simplismo, la ineficiencia, las contradicciones y el agotamiento acelerado del proyecto neoliberal y la incertidumbre de los organismos internacionales ofrecen un espacio vacío que permite vislumbrar nuevas perspectivas, ahora posibilitadas por las potencialidades de los nuevos actores regionales y presionadas por el dinamismo de los procesos de integración y globalización.

¿Cómo lograr una complementariedad y una capacidad negociadora y propositiva a nivel global, desde la perspectiva y los intereses de las mayorías de las sociedades de la región?

1. Documento preparado por algunos miembros de la Secretaría Ejecutiva y de la Junta Directiva de CRIES. Fue presentado en el taller "Alternativas y Sostenibilidad del Desarrollo y la Integración Regional en el Gran Caribe", realizado en Puerto Príncipe, Haití, los días 6 y 7 de Febrero de 1997. El documento, considerado controversial! aún dentro de la red de CRIES, no representa una posición oficial o institucional, sino más bien, se trata de un documento de reflexión y provocación al debate que procura orientar la discusión para la construcción de una agenda de investigación y de incidencia.

¿Cómo integrar las potencialidades de campesinos, medianos productores, y empresarios preocupados por los problemas de la gobernabilidad, la globalización y la integración?

¿Cómo articular las universidades, iglesias, organizaciones profesionales y organismos gubernamentales y no gubernamentales preocupados por la sostenibilidad del desarrollo en una simbiosis de esfuerzos regionales dentro del marco del Gran Caribe?

Estas opciones y compromisos son la fuerza convocante y provocante de este taller de reflexión de la Junta Directiva de CRIES, y la principal argamasa que nos une, en medio de nuestra diversidad cultural, pluralismo ideológico e institucional.

Pensamos que podemos aprovechar tres temas claves que permiten la sinergia y simbiosis entre nosotros, entre nuestros enfoques, nuestras instituciones y nuestros planes futuros.

//. *Globalización e Integración Regional en el Gran Caribe.*

La globalización actual implica un concepto y modelo de desarrollo basados en:

- a) un progreso material permanente e ilimitado,
- b) un consumo creciente y homogeneizado mundialmente,
- c) un mercado en expansión continua, asimétrico, tecnificado-automatizado, centralizado y controlado,
- d) una «élite cognoscitiva» y financiera (el poder opaco), que dirige y administra globalmente a través de su burocracia internacional (Bretton Woods y OMC), su coordinación política (G7) y su coordinación intelectual (Davos, y sus «think tanks» regionales).

El enfoque de esta élite se basa en la teoría del goteo del crecimiento mundial y de la revolución tecnológica/administrativa hacia la periferia. Pero además, encabeza la coordinación de actores en la incidencia de corto plazo y desarrolla mecanismos de administración cada vez más sofisticados de los grandes flujos de capital financiero especulativo (burbuja financiera) en un modelo de crecimiento sin empleos, escasa relación entre los flujos financieros y la base material productiva y precios asimétricos en el sentido de que reflejan las distorsiones sociales existentes a nivel global.

En los últimos años hay crecimiento y más intercambios comerciales, pero estamos en una senda de desarrollo antagónico, un crecimiento sin empleo con una impresionante concentración de la riqueza, con límites ecológicos cada vez más cercanos, exclusión de género, un proceso de exclusión cultural que refuerza el modelo de imitación de los patrones de consumo del norte, y

estrechamiento de los espacios para la nueva generación que tiende a responder en forma creciente con violencia y migración.

En América Latina y el Gran Caribe, en particular, la globalización está condicionando los procesos de regionalización e integración, modelándolos de tal forma que sean más parte del camino hacia la integración al mercado global, con significativos costos de reestructuración productiva en los sectores más débiles, y menos procesos autónomos de construcción de espacios e identidades regionales orientados hacia una reinserción menos asimétrica en el nuevo entorno mundial.

El tipo de inserción y articulación del Gran Caribe a esta globalización está implicando aceptar el dirigismo-intervencionismo de las instituciones financieras internacionales (IFI), pasividad, inercia negociadora y un status supeditado, cada vez más dependiente. Este tipo de globalización es el principal obstáculo para un desarrollo viable, sostenible y gobernable.

En el Gran Caribe, el proceso está produciendo evidencias agregadas de crecimiento económico e incremento de salarios combinado con resultados poco satisfactorios en el campo de las reformas institucionales y la gobernabilidad, de las cuales depende la sostenibilidad de los logros alcanzados. La sostenibilidad (viabilidad de largo plazo) depende de dos factores: la tendencia de la globalización actual y nuestra capacidad institucional y política de responder a ellas.

Existe la necesidad de pensar y construir un proceso de regionalización e integración diferente. Antes que al cómo, la reflexión sobre la integración gira alrededor de su dimensión y objetivos.

¿Integración a qué?

- a un bloque subregional de 205 millones de personas con un valor agregado anual de 500 mil millones de dólares. En el cual el poder económico indiscutible (México) está integrado a EEUU a través de TLC;

- a un bloque subregional con limitadas capacidades productivas propias y cuya economía es principalmente plataforma de otras más grandes las cuales controlan los circuitos tecnológicos y financieros;

- a un bloque subregional con una diversidad cultural, racial y ecológica de la más grandes en la faz de la tierra.

¿Integración para qué?

- para un empoderamiento de los países y sociedades de la región, y en especial de sus sectores más débiles, en el tránsito hacia una creciente integración a un mundo globalizado, para la gestión y el desarrollo sostenible más eficaz, eficiente, democrático y transparente de los recursos y de la rendición de cuentas (accountability).

- ® para una explotación sostenible de una zona ecológica de interés prioritario para el hemisferio,
- ® para una relación internacional más activa con los viejos y nuevos bloques de naciones fuera del hemisferio de los cuales sería fundamental aprender elementos claves para el proceso que vive la región, y que además contribuya a un nuevo balance de poder.

///. Gobernabilidad y sostenibilidad

Tres desequilibrios que necesitan superarse para el desarrollo sostenible son admitidos con un gran consenso:

- las desigualdades entre los seres humanos: pobres y ricos; hombre, mujer; blanco y de color; entre las diversas clases sociales,
 - el desequilibrio entre sociedades, Norte y Sur; sobreconsumo y subconsumo; naciones con poder decisorio global y naciones sin poder, y
 - el desequilibrio con la naturaleza, con los recursos no renovables, el espacio y el mar; el desequilibrio entre la generación presente y la generación futura que tendría que pagar y sufrir los desequilibrios heredados.

El creciente malestar, inquietud y protesta de amplios sectores regionales obligan a repensar y buscar un nuevo consenso regional, que supere las asimetrías mencionadas. Frente al impacto de los procesos de regionalización y globalización, la nueva integración del Gran Caribe requiere:

- a) iniciativas y alternativas endógenas frente al dirigismo global;
- b) crear una capacidad negociadora local, regional, en conjunto con subregiones latinoamericanas para concertar espacios de mayor simetría, sostenibilidad y gobernabilidad (ALIDES y el Tratado de Seguridad Democrática son pasos iniciales en esa dirección, así como las Cumbres presidenciales sobre gobernabilidad en Chile y sobre sostenibilidad en Bolivia);
- c) la organización y clarificación de los objetivos, del análisis y la perspectiva y de las capacidades de movilización de la sociedad civil, lo cual implica una integración alternativa desde abajo, adentro y abierta. Una globalización desde abajo y adentro semejante está emergiendo también en otros continentes, como se pudo comprobar en las Cumbres de Copenhague y Beijing;
- d) una integración «global-local», con la perspectiva de la irreversibilidad de la mundialización (global) pero inserta y dinamizada por el desarrollo local ofrece un potencial genuino de alternativas;

- e) una ruptura epistemológica y un «new deal» político se requiere en este cambio de época para lograr un nuevo contrato social basado en la incorporación de las variables excluidas o marginadas en la globalización dominante:
- ❖ el trabajo
 - ❖ el género
 - ❖ el medio ambiente
 - ❖ las culturas
 - ❖ la nueva generación (90% de los nuevos/as nacidos/as nacen en el Sur);
- f) cómo convocar y provocar la integración «global-local» es la gran tarea de la integración alternativa de este fin de siglo. Este nuevo contrato social exige el esfuerzo y la lucidez de muchos para superar las contradicciones ideológicas de la Guerra Fría, para poder enfrentarse a las contradicciones de la sobrevivencia, gobernabilidad por la amenaza de la pobreza, desempleo, narcotráfico, prostitución y corrupción creciente en la región.

IV. Estado, actores y participación

Uno de los actores más importantes en cualquier proceso de transformación es el Estado. Su modernización es indispensable para viabilizar una integración alterna y su forma actual es más bien un obstáculo que ofrece un blanco fácil a la crítica de las concepciones fundamentadas en el individualismo.

Se sugiere que hay que actuar simultáneamente a los tres niveles siguientes (más adelante sugerimos como estos tres niveles se concretizan en cada una de las tres funciones económicas tradicionales del Estado):

Ⓜ crear el tipo de conexión fluida y eficiente entre las instancias de carácter regional, necesarias para actuar adecuadamente como bloque en el concierto mundial de bloques. La finanzas y el mercado mundial están administrados (no están sujetos a la libre espontaneidad del mercado) desde los bloques poderosos (la OMC, con el relevo del BM y FMI en los países «en desarrollo» o «en transición»). El empoderamiento de la región como bloque supone poseer instituciones capaces de administrar la conexión;

- constituir instituciones sólidas que puedan normar los mercados tanto a nivel local como global, promover los perímetros industriales y las distintas formas de ordenamiento de la competencia (reglas de juego claras, políticas antimonopólicas.etc);
- incorporar a sectores más débiles y excluidos en la producción de riqueza simultáneamente con esquemas de participación democráticos a nivel local. Sin incrementar la generación

de riqueza a nivel local no hay manera de lograr una mayor participación en los beneficios del crecimiento, ni será posible superar la dependencia de la ayuda externa que alimenta no sólo la «enfermedad holandesa» sino también la más perniciosa, la «enfermedad colonial»: administraciones verticales y corruptas sin incentivo ni exigencia de rendir cuentas a sus administrados.

Igual relevancia que la participación de los estados en este proceso, tiene también la de los actores de las sociedades civiles como campesinos, medianos productores, empresarios, organizaciones comunitarias y de intereses específicos, y organizaciones no gubernamentales de carácter nacional y regional.

Sin embargo, hay que reconocer que a pesar de sus esfuerzos y potencialidades, la sociedad civil padece de: debilitamiento de las organizaciones gremiales tradicionales, incapacidades de las viejas y nuevas organizaciones de enlazar coherentemente demandas específicas con la problemática nacional y regional, surgimiento de una enorme diversidad de nuevos actores y organizaciones sociales cohesionadas alrededor de intereses específicos pero con serias limitaciones para identificar intereses comunes y para lograr articulaciones organizativas, crisis de representatividad, falta de experiencia en los nuevos sistemas democráticos, persistencia de actitudes defensivas sobre «qué hacer» y no propositiva sobre «cómo hacerlo», y falta de modelos y alternativas viables y concretas con las cuales incidir.

Un nuevo tipo de integración que reconozca en el fortalecimiento institucional y en la participación activa de actores civiles sus ejes fundamentales, deberá entonces superar la vieja perspectiva en la que el Estado se superpone al resto de los actores y al más reciente enfoque que asume las relaciones con muchas de estas organizaciones desde una visión instrumentalista de provisión de servicios públicos.

La integración global - local requiere una modernización de las instituciones y su concreción debe darse a nivel de las tres funciones económicas básicas del Estado:

- la función de provisión de bienes públicos y especialmente de servicios sociales. Para hacer concreto el principio de la subsidiariedad, el Estado debe promover el rol de las organizaciones civiles capaces de proveerlos mejor que él. Aunque muchos de estos servicios tienen un carácter (y un mercado) local, también hay economías de escala posibles en la integración (pensar tan sólo en las universidades, por ejemplo). Un papel activo de la demanda para calificar estos servicios es indispensable y no es del todo seguro que, mas allá del discurso, el nuevo esquema del gasto social focalizado cumpla este cometido;

- la función de regulación (fomento, normalización y control, información, investigación desarrollo, previsión económica) debe ser realizada a nivel nacional y regional para ser efectiva en articular los intereses de los actores económicos en la «concertación de expectativas». La integración económica es una función política por excelencia: sin administraciones públicas capaces de orquestar el proceso económico a nivel local - nacional, no se puede esperar otra cosa que la guerra de todos contra todos.

- la función de administración directa de los monopolios públicos (naturales o socialmente aceptados) debe permitir a la vez la búsqueda de economías de escala a nivel regional y una progresiva armonización de las políticas públicas que estimule la competencia en vez de dificultarla, dentro del mercado común regional (tarifas uniformadas, inversiones conjuntas, coordinación de la inversión en capital humano).

De cara al fortalecimiento y consolidación de las potencialidades de los diferentes actores de la sociedad civil, es necesario que tanto el Estado como las organizaciones no gubernamentales se aboquen a:

- crear foros de comunicación e incidencia de diversos intereses en el corto plazo (1997-2001) para poder plantear el desarrollo de la institucionalidad permanente requerido para la viabilidad de las sociedades de la región,

- desarrollar las instituciones y sus capacidades con el objetivo de lograr un ordenamiento eficaz y democrático de las economías hacia adentro, entre ellas y hacia afuera del bloque regional, y

- estimular desde ahora la creación de riquezas necesaria para costear los nuevos esquemas institucionales y de inversión en capital humano requerido para alcanzar el desarrollo sostenible y la viabilidad social y política del crecimiento.

La estrategia concreta para lograr este nivel de integración armónica, de desarrollo institucional y de inclusión masiva de los sectores económicos marginados debe seguir una senda temporal que supere el eterno dilema del huevo (ahorro) y la gallina (de la producción). La definición de esta senda concreta es la tarea de la investigación a la cual nos debemos abocar coordinadamente. Como sugerencia para estimular el debate, se propone las siguientes restricciones temporales, comenzando por la meta de largo plazo:

la meta de largo plazo: una educación de contenidos reformados, fomentando valores de liderazgo y participación, formando el capital humano para una administración pública y una gerencia empresarial de calidad, dentro de la diversidad cultural de la región: una élite cognoscitiva y gerencial motivada por el desarrollo de lo propio más que por la fuga y la imitación.

Este tipo de inversión en capital humano (sistemas de educación y de salud principalmente) es costoso: requiere del alojamiento de recursos adicionales que deben, para ser sostenibles, salir de la producción propia de riqueza. También lo requiere el funcionamiento de las nuevas instituciones públicas y privadas (con o sin fin de lucro, esto no es el problema) que necesitan captar a cada paso el mejor capital humano de la región. La riqueza adicional debe ser generada según un esquema menos concentrador y excluyente para que la demanda calificada y solvente pueda jugar el papel que el mercado requiere. A esta altura, el fomento tecnológico y de organización empresarial debe producir frutos tangibles. Los mercados regionales ampliados son el motor de esta nueva producción de riquezas. Será siempre posible que algunas empresas conquisten mercados en los otros bloques económicos pero, además de difícil y azaroso, esto siempre traerá beneficios muy concentrados y difícilmente sostenibles dada la estructura real de los mercados internacionales administrados y altamente imperfectos: la experiencia de la región es que no se puede basar una estrategia de desarrollo sobre esto.

En el corto plazo, reunir las condiciones para alcanzar estas metas supone:

- eliminar el secretismo en la gestión estatal y promover la gestión transparente de los bienes públicos,
- accionar para impedir que las autoridades gestionen con los organismos multilaterales programas de ajuste sesgados y muchas veces irrealistas pero que les otorgan la excusa que necesitan para justificar una administración deficiente (mientras presentan a esos mismos organismos un discurso lacrimoso sobre la ingobernabilidad y los peligros sociales),
- aumentar la capacidad instrumental de las organizaciones de la sociedad civil para cumplir mejor sus funciones públicas,
- propiciar esquemas de negociación con los organismos multilaterales donde estén realmente representadas todas las fuerzas civiles y no solamente una cúpula muy reducida de ejecutivos de representatividad restringida.

Como activo contamos con la emergencia de un amplio consenso de organismos de la sociedad civil en todo el mundo, promoviendo una visión y alternativas de la mundialización basadas en la «ciudadanía planetaria» construida sobre la participación democrática y equitativa, la democratización del conocimiento y la reforma educativa promovida por la UNESCO, la democratización de los organismos internacionales (ONU, Bretton Woods etc.) en base a una evaluación independiente, y la transparencia y la rendición de cuentas de los mismos.

Los nuevos espacios requieren nuevos actores, nuevas fuerzas sociales, económicas y políticas que creen las condiciones para una nueva voluntad política con poder para ejecutarlas. Sin esta

nueva relación de poder se corre el peligro de permanecer al nivel de una esperanza permanente.

A modo de reflexión final: ¿será posible lograr iniciar este proceso dada las trabas reales que ponen en su camino las fuerzas combinadas de las serias debilidades de las organizaciones y movimientos sociales ya señaladas, el Estado patrimonial, la tradición de administración delegada, partidos políticos elitistas (y muchas veces demagógicos) y una cultura marcada por un fuerte sesgo de género? De dónde saldrán las fuerzas para romper el cerco, sino de nosotros mismos, de las fuerzas sociales a las que muchos/as de nosotros/as estamos vinculados/as y de otros miles llenos/as de buena voluntad?

Discussing the Future: Relations Between the European Union and the Caribbean Region

A Perspective of the Caribbean Reference Group (CRG)¹

Introduction

The Lomé Convention between the European Union and the ACP states is one of the most important agreements on development co-operation. It accounts for a major share of all the aid received by the ACP countries. Based on the principle of partnership rather than the traditional donor-driven approach to development, it enabled fostering of a unique development experience in development co-operation, incorporating both, financial assistance and trade arrangements.

The values contained in such a relationship in development co-operation, unfortunately, have neither been explored nor strengthened by the respective civil societies. The almost exclusive monopoly of governments as central agents in the development process, has not allowed for any substantial contribution of civil society in the design and implementation of development strategies. It is only very recently that the private sector and other organisations of civil society are becoming familiar with the issue. Consequently, it is only recently that they have begun to use the development assistance under Lomé, and this is still a fairly marginal share.

The reasons for this are many. What is frequently underlined in many Caribbean countries, is that:

- There is a lack of awareness and knowledge of the Convention;
- Ⓜ There is a lack of motivation to join any debate related to the matter, as the Convention and the provisions for development assistance under it are mainly seen as the concern of states involved;
- Ⓞ There is a lack of motivation to influence the course of development co-operation as experience shows that inputs and articulations of civil societies on the matter are hardly taken into consideration both by their own governments and the European Commission;

1. The Caribbean Reference Group (CRG, henceforth) was created with the support of OXFAM UK/I. The CRG is composed of the following organizations: The Caribbean Regional Office of OXFAM UK/I, based in Dominican Republic; Economic Research Centre for the Caribbean (CIECA), based in Dominican Republic; Caribbean Policy Development Centre (CPDC), based in Barbados; Windward Islands Farmers Association (WINFA), based in St. Vincent and The Grenadines; Haitian Platform for Alternative Development (PAPDA), from Haiti.

The overall aim of the activities conducted by the CRG was to initiate a process of building up regional, civil society's strategy for advocacy of a concept and practice of development cooperation that corresponds to the needs and the dynamic of our developing societies.

© Only recently has there been a possibility of accessing funds within the framework of decentralised co-operation, but this has been beset by the experiences of great difficulties in doing so due to complicated application procedures in Brussels and non existing procedures in the Caribbean.

Recognising the value of participatory development and given the disillusionment with the performance of the states as sole agents for development, the opening up of the process of discussion and consultation on the future of the development co-operation between the EU and ACP countries, provides a unique opportunity for civil society to shape the balance of the social partnership in the post-Lomé IV negotiation and dialogue.

On the Nature of Partnership and Future Conditionality

Recognising the value of the nature of partnership underlying the development co-operation under Lomé as a basic guarantee for equality, national sovereignty and interdependence and as a precondition for successful development results, we strongly defend the preservation of this principle in any future Agreement. Because of this, we find it disappointing that the Green Paper pays little attention on how to institutionally facilitate and strengthen dialogue and partnership.

We are of the opinion that partnership cannot be fully realised if those for whom and by whom the development process, as such, is to be carried, are excluded from participation in the decision-making and the implementation of development policies. We thus, consider, that:

- In order to give partnership its full meaning, any future agreement on development co-operation must seek ways to include representatives from the civil society in the structures and instances where development strategies are designed and evaluated.
- It must also give them better access to the funds for development assistance, while at the same time, assigning more responsibility and transparency in their use. (see below some concrete proposals on Governance and Participatory Development that also enhance the concept of partnership as such).

As far as the issue of introduction of "conditionality" on the predictable and contractual nature of the aid on the bases of respect for human rights is concerned, our starting point is that this is notably in line with the sustainable and human development of our societies.

ACP governments have for too long been shirking their responsibility to bring more people into the mainstream of economic activity in their respective countries. Rather, they preferred relying on a small economic elite of local and foreign interests to control the commanding heights of the economy. This economic disenfranchisement of the masses of people has to be addressed and resolved as quickly as possible, and a post-Lomé IV framework presents an ideal arena to deal with the issue.

Further on, we are also sympathetic to the ideas of extending conditionality on the bases of environmental protection standards, labour standards, and anti-poverty performance standards. This is an important move forward towards a more democratic and responsible governance. Yet, we want to express great caution and genuine concern.

Firstly, we consider that if development co-operation is based on partnership, the introduction of conditionality has to be a mutually binding commitment. This means, that not only do the ACP Governments have to introduce standards regarding, human rights, democracy, protection of the environment, etc., but that the European Union also has to comply with the commitments accepted from Rio to Istanbul at home and in acting at international policy-making instances. Moreover, it also means that the overall EU policies affecting ACP countries have to be in compliance with those standards. Unfortunately, this is not always so. Examples of policies and actions of EU Governments which affect and threaten the environmental as well as the security balance of ACP states are still a reality.

Secondly, the experience of imposing conditionality on aid by other donor agencies has shown us, that very often, neither the reason for imposing conditionality is being remedied nor progress is being done in improving development indicators. On the contrary, breaches of human rights, devastation of environment and poor developmental performance of states continues, and sometimes even gets worse. The negative effects of denying financial aid are almost exclusively felt by those in need of it, e.g. the poor, the marginal and women.

Added to this, is the fact that measuring performance is a complex issue. Indicators, such as economic growth are not sufficient to judge the effectiveness and the performance of the agents for development. Growth itself is the result of a complex, set of interactions, involving in many instances external factors which are outside the reach of the local governments. Judging performance on the basis of indexes of poverty is also a tricky question, and another example of the complexity of the issue. Many times, poverty is seen to be the result of poor performance of governments at macroeconomic level. Although adjustment

policies can have adverse effects for the poor, they are not the root cause of poverty.

The above is not meant to defend the poor performance of governments. On the contrary, we recognise the fact that due to wrong policy moves and weak institutional capacities, our governments have failed to use resources in appropriate and effective manner. However, we think that in introducing conditionality a due respect for complexity of the measurement of performance, dialogue, and respect for specificities of local situations should be utterly exercised.

In this sense, we suggest that certain criteria ensuring, dialogue, negotiation, transparency and cost/benefit analysis of the introduction of conditionality need to be drawn. The latter, we recommend to take a strong and determined view of the effects of retention of aid on the poor and vulnerable groups.

ACP Group's Identity and Value

It is about time that the Caribbean reflects on the real value of negotiating all the details of a post-Lomé convention within the framework of the ACP countries. In a rapidly globalizing planet, regional isolation may be a handicap, but dispersion of our interests may be a burden. The only way out of this dilemma is the option of negotiating an overall framework as part of the ACP group, while at the same time complement it by a specific regional agreement.

Although it is true that the identity of ACP countries as a group was created for historically specific reasons, that is not reason enough to devalue its history and dismantle the group.

The ACP as a group, and its institutions, have proven to be a valuable mechanism for debating and negotiating trade and development co-operation issues for the countries of the South. Throughout this, a significant value to the principle of solidarity has been added. Additionally, as the world gets more global, countries of the South may find the ACP forum, its mechanisms and legacy as powerful tools for co-ordinating positions and conducting negotiations beyond Lomé.

For the Caribbean countries, the ACP grouping has rendered important benefits in terms of enhancing the negotiating power of the region. In the case of individual countries that have, recently joined the group (e.g., Dominican Republic and Haiti), the benefits tend to be even greater when seen from the perspective of their relative isolation in South-South relations.

In short, we highly value the fact that the ACP group has created a culture, institutions, and experiences not matched by any other international institution formed by countries from the South.

ACP Differentiation

Different ACP countries are at different stages of development and, therefore, have different development needs. This reality calls for a differentiated approach in attending these needs.

Responding to the specificities of a region can be successfully achieved through negotiation of regionally sensitive agreements within a framework of a general ACP-EU Agreement in the spirit of the best Lomé principles. Such an option, not only accommodates the heterogeneity and different needs of the ACP group, but it also meets the EU's requirement for more effective use of development resources.

The benefits of such an option are also important to the preservation and maturity of the ACP group since it will help ACP states to learn how to manage their differences. In the age of accelerated globalization, ACP countries should not de-globalize themselves, by fragmenting one of its few global institutions.

What is needed to attend the different needs of ACP's regions is a less centralised approach to development co-operation and a more flexible mechanisms to respond timely and cheaply to different requirements. Differentiation should be tackled by a more intensive use of ACP local facilities such as consultancy, banking, and other services. In this respect, Lomé's record has been very disappointing.

Differentiation, however, has been given another meaning, that is, 'graduating' countries from deserving concessional finance. This procedure is already in force in several International Financial Institutions and donor countries.

The principle of 'graduation' is sound, but its actual implementation is flawed. It is based on a GDP per capita criteria, which is sensitive neither to the sustainability in time of such indicator, nor to the actual economic and social structure underpinning it.

Caribbean nations are among the most affected by such a criteria. As middle income countries, we are at the top of the list of 'graduation', while having relatively high levels of poverty and depending upon poorly diversified and vulnerable economies. Serious research and negotiation should be conducted in case the concept of 'graduation' emerges as one of the guiding principles for differentiation.

ACP Expansion

The European Union has expressed its desire to expand the geopolitical coverage of Lomé, particularly towards poorer LDCs. The only problem in this regard is that the European Union has not

expressed its commitment to expand the financial resources that such a move requires.

In the past, the ACP group has expanded, particularly in the Caribbean. In 1989, two of the poorer and larger countries in the region (Dominican Republic and Haiti) joined the group. We see this as an important contribution towards the regional integration processes. Further expansion, for example, towards Central America, as is suggested in the Green Paper, may enhance the regional integration in the context of the Association of Caribbean States (ACS).

Notwithstanding the value of this, however, the experience of such expansion has also shown certain disadvantages due to the lack of proportionate expansion of available resources. This means, that there was a decrease of resources and other development facilities on a per capita basis in the countries of the ACP group. Consequently, despite our positive consideration of the ACP expansion in the globalizing world, we call for the consideration of the need to accompany any expansion of the group by expansion of development resources and facilities.

People's Centred Development

Integration to the world economy through liberalisation should be pursued with a clear link to people's well-being. Just as in the European Union, when globalisation affects people's welfare and their way of living, the process is checked. This should be enshrined in the post-Lomé development regime as a people's centred development principle. Safeguards against this principle being hijacked by the elite should also be designed.

Recent evaluations of the effects of the EU development co-operation on the improvement of development indicators in many ACP countries, show that they have been very poor if not disappointing. This has given ground to claims that development co-operation as it is, should be abandoned and new instruments and development objectives should be identified. Such arguments predominantly focus on the need to emphasise trade and boost the private sector in order to help the integration of local economies in the international markets.

It is not the capacity and the competitiveness of one or few productive sectors or the system of production as such that counts, but the organisation of the different systems and their competitiveness as a whole. In the anticipated era of globalization, we have no certainty about the form it will take, its requirements nor its consequences on the national economies. But, what we do know is that the new era will require absolute flexibility of organisation and human capacity.

Therefore, we consider that any future development framework and its policies have to center on the human being, e.g. those that pursue development and that will benefit from it. Building human capacities through poverty reduction, job creation, education, technological advancement and social security, should be at the heart of any future development objective and an underlying prerequisite for the assessment of the given policy options.

Poverty Reduction and Social Development

Although Caribbean economies have been very successful in raising living standards during the last three decades, since the early 1980's there has been a significant decline. Poverty still persists (around 38% of the total population) and in some countries is increasing.

The main characteristics of poverty in the Caribbean include large family size, low levels of education, lack of housing, limited access to water and sanitation, long periods of unemployment, employment in the informal sector, and vulnerability to crime and violence.

Poverty mainly affects women, elderly, children, disabled, small-scale farmers, the indigenous population, unskilled workers. The causes of it are different, including low aggregated economic growth, macroeconomic instability, deficiencies in labour markets, low productivity and wages in the informal sector, decline or lack of social services.

It is clear that unless the structural causes of poverty are removed, poverty will always remain a fundamental problem to many Caribbean countries no matter what amount of aid is given for its remedy.

But this is not a simple task. Although growth is fundamental to its reduction, growth itself is the result of a complex set of interactions. Low growth in the Caribbean can be attributed to both, external shocks (changes in the terms of trade of countries, changes in the global demand for their exports, changes in the global interest rate on their debt, natural disasters) and inadequate domestic policy responses. Serious and long-term oriented macroeconomic policies are needed to tackle the problem in its essence.

However, direct allocation of resources in areas such as social services and income-generating schemes seems to be the most effective, short-term way of poverty reduction. The experience, however, shows that only a small fraction of Lomé resources is allocated directly to these areas.

The future development co-operation needs to devote a greater share of its resources and facilities to the following areas:

The Need for Corrective Measures

Essential to successful implementation of development policies that will reduce poverty and prepare and integrate ACP economies in the world market (as these are the two main objectives outlined in the Green Paper) is the existence of instruments and mechanisms that will enable certain flexibility in application of policy options at given time and given country and their proper implementation.

Although we recognise that the shift of policy options expressed in the Green Paper partly reflects the incapability of many ACP governments to implement development policies effectively, we are concerned with the assumption implied in the Green Paper that smooth transition to institutional sustainability and accountability will accompany other reform processes and boosting of private sector development and trade.

The new policy options need to be backed up by instruments that will remedy the negative social impact of some anomalies in the context of the ACP's local realities. For example, the ambiguities of trade and private sector development as guiding forces to growth, job prospects, reduction of poverty, improvement of infrastructure, etc., have been greatly visible in countries with problematic legal and executive systems, and weak administrative capacity. In our opinion, great caution has to be exercised, when policies aimed at boosting the private sector and open trade are introduced, and there is a lack of parallel introduction of policies aimed at institutional build-up and social transformation.

Trade and Development

Any benefit from full integration to the global economy, requires that markets work, that players are equal, and that the playing fields are levelled. That, of course, is not the case. On the contrary, the recently-concluded Uruguay Round of negotiations in this area, means that playing fields and players will be even more unequal when the agreements come into force.

The main objective of post-Lomé trade arrangements should be to help ACP countries to meet the challenges of global trade liberalisation. The problem, however, is that the reflections and options being considered by the European Commission are only partially conducive to this objective.

The Green Paper starts with the reflection that non-reciprocal trade preferences and commodity protocols have delivered neither development nor international competitiveness among ACP countries. It is claimed, therefore, that reciprocity and differentiation should be given a chance, in order to strengthen partnership and to attract European investors. Consequently, a menu of trade options is deployed, and a brief consideration of advantages and

disadvantages of each of the options for the European Union are considered. However, the common denominator of the trade options is a move towards a more WTO-like kind of arrangement, allowing for differentiated degrees of reciprocity according to levels of development. This perspective is contaminated with the WTO culture of bilateral negotiations centred on the principle of all against all, where reciprocity is the yardstick of fairness.

It is also incorrect to assume that the current trade arrangements of the Lomé Convention are perfectly conducive to the development of ACP countries' trade capabilities, and that therefore, incentives should be diminished and preferences reciprocated. There are several elements of the current Lomé Convention that constitute serious obstacles to the development of exports and for the attraction of foreign investment that should be taken into account when negotiating future trade provisions. Three of them are very clear:

- The complexity and stringent rules of origin do not take into consideration the case of the small Caribbean economies where production linkages do not allow much room for achieving the levels of value added stipulated in the Convention;
- The complex and bureaucratic rules for accessing Lomé funds by the private sector of the Caribbean constitute serious obstacles to the effective use of such facilities; therefore, the real trading capabilities of the region's private sector are yet to be tested;
- The current Convention does not include particular incentives and guarantees for promoting European investment in the ACP countries; under these conditions, it is no surprise that European investment has not been responding autonomously.

Which are the core principles for trade negotiations that should be considered by Caribbean countries and the European Union? The wisdom springing from decades of international trade research and dialogue suggests that, at least, the following should be present:

- Building trade capacities is a condition to benefit from non-reciprocal preferences,
- Actual export diversification is the key issue to successful integration into world markets,
- Compensation for deeply damaging European domestic policies, such as the Common Agricultural Policy and its measures to safeguard against imports from ACP countries,
- The behaviour of some European Trans-National Corporations (TNCs) as fundamental obstacle for ACP countries to get the benefits from international trade; and

- The need and prospects for the EU-ACP partnership translating into influencing force in global trade negotiation so as to compensate for ACP's disadvantages.

Regarding linkages between poverty and trade regimes, it should be acknowledged that there is no substantial and definitive research available on the effects of trade liberalisation on the fragile ACP economies, especially in terms of impact on the social conditions, such as poverty reduction, jobs, living standards and effects on women and other marginal groups. In other words, combining poverty- and inequity-reduction objectives, on one hand, with full integration in the international economy, on the other, is a major task that requires serious consideration. The Green Paper seems to be lacking it.

Regarding reciprocity, most Caribbean countries seem to be in a position of granting reciprocity in a wide range of market commodities. On one hand, there are certain manufactured and agricultural goods that are not, and probably will not be manufactured in the small economies of the region. Consequently, non-tariff preferences can be given to those goods coming from Europe (although with some financial losses for Governments, due to diminished revenues from tariffs but beneficial for consumers). On the other hand, there are several specific industries in which some Caribbean countries may want to liberalise gradually, either because local production is sufficiently competitive, and/or local production is in need of getting used to the discipline of foreign competition. Considering the effects of any of the trade options for the Caribbean put forward in the Green Paper, requires empirical research on the matter on a country-by-country bases.

Reciprocity in a wider sense, meaning trade liberalisation, should be accompanied by competitiveness-enhancing investment and suitable transition periods for investments to take place and mature, and by improvement of macro-economic and social conditions. This means that the private sector of the Caribbean, in the widest sense (i.e., including small producers) should have better access to capital, know-how, and infrastructure for a sufficiently long period of time so as to enable itself with the necessary competitiveness synergy as to enter the international markets.

Regarding investment and its relationship with trade, we consider that European investment in the Caribbean should be encouraged in areas where most needed and in conditions not inferior to those already enjoyed by investors from other origins. The Caribbean region needs European capital, know-how, European goods and services. The Caribbean should benefit from the competition among investors from all possible places in areas where neither the government nor the indigenous private sector can take advantage by its own, in the foreseeable future.

Not surprisingly, the Green Paper is also not clear on the EU policy towards the extremely problematic area of commodity protocols. For one, the ACP sugar producers insist that the Sugar Protocol is not negotiable within EU/ACP framework, since it is a legal document also written into the GATT agreements. For them, the priority issue is how to restructure the arrangements for the movement of goods so as to get the best advantage of it.

The case of banana is best known since it has become an international test case for all sort of trade-related issues and has now gone beyond the Lomé framework. The case is that non-traditional ACP exporters have been demanding a larger market share while traditional exporters like the Windward Islands cannot fulfil their quota since the returns to farmers are diminishing. Price then, is their biggest concern.

What becomes clear from this, is that there is a need to find the best possible way in order to settle the conflict over preferential arrangements so as to satisfy the needs of all the sides. Possible solutions need to provide at least a sufficient space so as to allow the re-organisation of the industry on a more-competitive, cost-efficient basis.

Tackling the above mentioned concerns, requires a trade strategy that integrates the following recommendations:

- Keep and strengthen the trade-aid-investment linkage in order to assure that integration to the world economy is accompanied by capacity building investments;
- Strengthen export earnings stabilisation and diversification instruments (STABEX and SYSMIN) in order to facilitate the development of the export sector, this should be targeted to countries that are heavily dependent upon commodity exports;
- Simplify and reduce the levels in the rules of origin in order to promote both Caribbean exports and European foreign investment;
- Link Lomé's principles with EU global trade negotiations within WTO, i.e., political dialogue between the EU and ACP countries should cover trade policy before important negotiations start at the WTO;
- Focus on specific administrative measures needed to increase the accessibility to Lomé's financial facilities;
- Negotiate a comprehensive code of conduct for European TNCs' investment and trade in ACP countries, the starting point could be the proposals already negotiated in UNCTAD (regarding restrictive practices by TNCs);
- Any future protocol should provide breathing space to allow:
- the reorganisation of the industry on more competitive, cost-efficient lines, offering incentives to those producers who

have the capacity to improve efficiency to the point of competing in the market, and to those who cannot or do not wish to become competitive in the banana field to switch to other alternatives,

- A smooth transition period safeguarding against sudden collapse of the banana market,
- Infrastructural and market support for diversification initiatives, and
- The provision of a Fair Trade quota allowing for alternative marketing initiatives between consumers and producers.

Institutional Governance and Participatory Development

We welcome the recognition in the Green Paper of good governance and participatory development as essential prerequisites for successful implementation of development policies. We also, consider, that these elements represent the main guarantee for the preservation and the strengthening of the principle of partnership that guides the Lomé Convention.

The twofold importance of the good governance and the democratic participation of non-state actors in the design and implementation of development policies, makes the issue of institutional changes and their sustainability one of the most important tasks forward for both, the EU and the ACP states. Consequently, we see the introduction of the rule of law as one of the future essential development objectives.

However, we do share with frequently expressed dilemma of whether development co-operation assistance should be conditioned by this? And if so, what is the best possible way to further the realisation of this task without endangering the principle of national sovereignty on one side, and the promotion of human and sustainable development on the other? (Note our concerns and recommendation on introduction of conditionality in the part on Partnership and Conditionality).

Obviously, we are of the opinion, that any future strategy aimed at achieving institutional reforms and democratisation of the public space, must balance the needs of the recipient countries and pace of changes with donor's concerns and commitments in this sense. In order to do so, mechanisms should be developed that will ensure fair and balanced application of the reforms with greater accent on capacity-building, especially at the level of civil society, while at the same time, will safeguard against the negative social consequences of the reform processes.

In our opinion, the establishment and the promotion of institutional guarantees for good governance and participatory development,

require changes at different levels of different areas of social life. Moreover, they require profound changes in cultural perceptions and patterns of life. Such requirements, make the task of democratic transformation and its institutionalisation a very serious and complex one.

Therefore, we think that future development co-operation has to be used to facilitate this process. But the relevant question remains where to start, what should the priorities be and how to do it the best in order not to endanger both, the independence of civil society and the necessary balancing and stimulating potential of a responsible state?

Given the overall context of this paper and the consequent recommendations made so far, we think that integrated reform efforts need to be implemented at least at the following levels:

Reconstruction of a Democratic and Responsible State

This is the necessary precondition for a stable and just society. In the globalized future, it is even more necessary to have a state which will co-ordinate, balance and correct the disabilities of liberalised markets and guarantee the basic economic, political, social and cultural rights of people. In order to be able to perform these functions, reforms of the state structures are needed at least at the following levels

- modernisation and capacitation of its administrative apparatus, especially targeting the system of provision of social services (education, health, water, electricity, etc.) and the justice system (enable its independence and successful protection of human rights and democratic procedures);
- decentralisation, i.e. the extension of rights and responsibilities to the municipalities, so as to ensure wider participation in decision-making and implementation of policies relevant to development of our societies;
- fostering the state's responsibilities and providing corresponding funds aimed at diminishing the negative consequences of the processes of modernisation and globalization (social security, protection of the environment, conflict prevention and management, fight against organised crime, etc.);

Strengthening Civil Society's Institutions and Creating Instances for Participation in Processes of Decision- Making

This is the other essential requirement for creation of institutional guarantees for good governance and participatory development. Yet, civil society is neither a static entity nor a necessarily democratic one. Its margins of inclusion are permanently changing, and tendencies with undemocratic character are also emerging. In its dynamic, the civil society as such is in a perpetual process of creation of instances for emancipation from various types of hegemonies, including the state one. Seen like this, civil society is the main guarantee against the tendencies of over-extension of the state in all areas of social life.

Any development strategy aiming at strengthening the institutions of civil society and promoting instances for its participation in the process of decision-making, needs to take note of this dynamic and promote the principle of flexibility as well as independence from the state, as its underlying elements.

In concrete terms, this means that development co-operation under Lomé can be used to strengthen the position of the non-state actors by:

- capacity-building (technical as well as human) of non-state actors;
- improvement of their access to funds, by expanding and simplifying the procedures of decentralised co-operation (a thought should be given to possible creation of special co-ordinating unit that will guide and help NGO's in the process of application for development funds);
- facilitating partnership with European NGO's and other civil society's organisations that can further transfer of knowledge and know-how;
- creating avenues for dialogue between civil society and the state (in the form of ad hoc consultations, creation of special forums involving relevant state structures and civil society's organisations; etc.)

Facilitating private sector to undertake its role as one of the leading actors in the future development process is absolute necessity. It requires special emphasis and selective policies that will enhance its trading potential. But doing this, first of all, requires adequate changes of the legal and operational frameworks within many ACP states (proper fiscal and monetary policy, proper legal investment climate, macroeconomic stability, competition rules,

etc.) as well as similar legal framework internationally (competition, foreign investment, predictability, instruments for policy dialogue, etc.).

Moreover, it requires special capacity-building incentives. Development co-operation under Lomé can facilitate this, by:

- providing special funds and credit schemes accessible to the private sector;
- improving credit and other investment facilities for the private sector;
- promoting foreign investment and joint-ventures;
- creating instances where the private sector can participate in the process of decision-making and implementation of development policies;
- promoting international rules conducive to fair global competition;
- providing technical assistance and marketing know-how, especially to the sectors that have certain competitive advantages internally and externally;
- facilitating acquisition of technology and know-how for the private sector;
- promoting development of regional markets and further regional integration.

And finally, changing the balance of participation in the development and promotion of institutional sustainability can not be fully realised if the very same development co-operation is lacking it. The CRG considers that successful implementation of policies aimed at achieving of the above mentioned objectives, requires involvement of civil society in the very process of design, implementation and evaluation of development co-operation policies. Moreover, it requires a set of different criteria that will guide the distribution of financial assistance for these purposes and will help the introduction of transparency in their use. These criteria should include the following:

- preference to reforms and actors that focus on poverty alleviation and social justice;
- measures for protection of the environment both, at the level of institutional changes and capacity-building and implementation of development policies;
- utilisation of development resources that involves participation and strengthening of the capacity of wide range of subjects and organisations;
- require proof of the ability to use resources in most efficient way possible;
- make user-friendly instruments and procedures for development co-operation.

Financial Mechanisms and Instruments

The CRG is of the opinion that there are some serious problems in the way development co-operation under Lomé has been handled. Due to multiplicity and over-complexity of the instruments and procedures, there is often a clear lack of responsibility in managing co-operation. Additionally, such complexity has proved to cause difficulties for civil society to influence decisions and get access to funds from the development co-operation. Overcoming such problems, requires active involvement of the non-state actors in the design and the utilisation of the development co-operation mechanisms and instruments.

Institutional Pluralization of the Development Co-operation

The CRG considers that this should be the first task on the road to the improvement of Lomé financial mechanisms. In order to do this, the following preconditions need to be satisfied:

- Establishment of new decision-making instances and arrangements that will include non-state actors (different forums or ad hoc commissions where selected NGO's could acquire consultative status; parallel ACP civil society forum that can take the lead in lobbying Governments and liaison with the European Commission, etc.).
- Enabling of the independence of non-state actors and provide channels for co-operation with the state;
- Creating instances responsive to the participation of non-state actors at the level of the European Commission;
- Creating various monitoring instances and checks on the transparency of utilisation of resources.

Financing Development Co-operation

Two elements are of utmost importance for Civil Society Organisations(CSOs): firstly, the access to funds from the European Investment Bank (EIB) for the private sector, and secondly, the access to funds from the European Development Fund (EDF) for CSO's.

The Caribbean private sector has criticised the difficulties in accessing the EIB's facilities, basically, due to the requirements of collateral guaranty. The Caribbean Council for Europe (CCE) has put forward a proposal for the EDF and other European financial institutions to finance a guaranty fund that may lift the main obstacle for accessing development funds for the Caribbean private sector.

In the case of funding CSO's projects, the introduction of the article on decentralised co-operation in the mid term review of the

Convention has been a great leap forward. However, the central window at Brussels has not been provided with an agile mechanism to disburse the funds, while the regional window in the Caribbean does not have a disbursement mechanism yet. This should be the main issue to be discussed, fresh and innovative approaches should be proposed.

In connection to this, the CRG recommends setting up of a national "body for decentralised co-operation", which will act as intermediary instance between civil society in ACP states and the European Commission. It 's design, should be guided by the following:

- in order to achieve maximum efficient utilisation of development aid resources, the selection of projects and organisations that carry them which will be supported from the funds allocated to decentralised co-operation, needs to be backed up by opinion of a "review and selection committee", constituted by various representation (prominent intellectuals, independent thinkers, and people sensitive to development needs in each country, etc.), that on a voluntary bases will give opinion and suggestions on the projects that have applied for funding;
- in order to overcome the difficulties in designing project proposals and passing through the complicate application procedures of decentralised co-operation, a special "grants administration unit" in each country needs to be set-up, that will: spread information on decentralised co-operation, help non-state actors design their projects, help them in the process of application, facilitate project monitoring and help their evaluation. Whether this will be an independent, new body or some of the existing instances can be used to host it, is a matter of discussion and further consideration.

Conclusions and Recommendations on the Future Development Co-operation

- Globalization is a fast moving reality, to which governments throughout the world have committed their societies, the Caribbean being no exception. We believe that most Caribbean governments signed a bad deal in Marrakech. They did not negotiate, they only signed.

In this new global context, all the Caribbean countries are faced with a great challenge: how to combine globalization and poverty reduction. Are the two concepts compatible? There is a very serious concern regarding this question. Many people believe that there is no compatibility between furthering liberalisation and economic competitiveness and reducing poverty.

In spite of this, we assume the challenge of searching for conditions and policy options that could making them compatible and bring about sustainable development. This is the main trust of our position about the future we want.

With these ideas in mind, we recommend the new EU/ACP framework for development co-operation to encompass the following guidelines:

- A framework sensitive to different needs and conditions in the ACP countries;
- Providing support for the creation of more productive and competitive economies in the international arena by designing viable strategies for transition from the current non-reciprocal trade status to a reciprocal one and strengthen local capacities for international trade using instruments such as: proper timing, selective protection of products and markets, financial and technical support for specific sectors and debt relief;
- Retaining trade, aid and investment as a single package in order to achieve a co-ordinated transition towards reciprocity;
- Giving priority for access to productive resources , e.g. land and credit for the poor and the marginalized, with a special emphasis on women, in order to promote broadly based national and international integration;
- Targeting human resources development, especially the poor, the marginalized and women;
- Encouraging reform and development of appropriate and effective institutions (both governmental and non-governmental ones) and partnership for development which promote sustainable, equitable growth and ensure that the basic human rights are respected;
- Encouraging and supporting further regional integration, including non-ACP countries, in such a way that national economies meet the needs of the majority of their population;
- Ensuring coherence of the overall EU's domestic and foreign policies with the strategy and policies for development co-operation.

Santo Domingo, March 12, 1997

Box 3

Jamaica- Aggregate Estimates of Poverty, 1988-1994						
(percentages)						
Indicator	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Percent Poor	29.8	26.9	27.9	38.9	34.2	28.4

Jamaica's experience regarding poverty alleviation shows how complex is to tackle the problem. After a long period of structural adjustment and testing with several anti-poverty policies, still the proportion of poor people was at 30 % level in 1988. Slow progress was achieved up to 1990 with 28 %. Then, one year of economic unbalance (leading to high inflation) and poverty increased.

Annex I.

Consulted Readings

1. European Commission, The Green Paper on the Relations between the European Union and the ACP states on the eve of 21st century: Challenges and Options for a New Partnership, Brussels, November 1996.
2. EUROSTEP, Draft, Partnership 2000-a View of EUROSTEP, December 1996.
3. European Centre for Development Policy Management, Beyond Lomé IV, Exploring Options for Future ACP-EU Cooperation, Policy Management Report Number 6, Maastricht, October 1996
4. Antonique Koning, Challenges to ACP Trade with Europe after the Uruguay Round, Policy Management Brief No.1, Maastricht 1994: ECDPM.
5. Dr. David E. Lewis, Evaluation of the Relations Between the European Union and the ACP states on the eve of 21st Century, A perspective of the Caribbean NGO's, February 1997.
6. Eileen Sudworth, The Mid Term Review of the Lomé Convention, An NGO Perspective, paper presented to the Caribbean Council for Europe, November 1993.
7. World Bank, Poverty and Human Resource development in the Caribbean, Washington, 1996
8. APRODEV, Beyond LoméIV-NGO Discussion Document, Draft, March 1997.
9. European Union, European Commission, El Caribey la Union Europea, Desarrollo, Luxemburg, 1995.

Discutiendo el futuro: las relaciones entre la Unión Europea y el Caribe

Una perspectiva del Grupo de Referencia Caribeño¹

Introducción

La Convención de Lomé entre la unión Europea y los países ACP es uno de los acuerdos más importantes que existen sobre la cooperación para el desarrollo. Aporta una porción mayoritaria del total de la ayuda recibida por los países ACP. Basada en el principio de «Partnership» mas que en la perspectiva tradicional de la cooperación desde el punto de vista del donante, ha permitido la adopción de una experiencia única de cooperación para el desarrollo, incorporando tanto asistencia financiera como acuerdos comerciales.

Los valores contenidos en dicha relación de cooperación para el desarrollo, lamentablemente, no han sido ni explorados ni fortalecidos por sus respectivas sociedades civiles. El monopolio casi exclusivo de los gobiernos como agentes centrales en el proceso de desarrollo, no ha permitido ninguna contribución sustancial de la sociedad civil en el diseño e implementación de estrategias de desarrollo. Es tan sólo muy recientemente que el sector privado y otras organizaciones de la sociedad civil se están familiarizando con el tema.

Consecuentemente, es sólo recientemente que ellos han comenzado a utilizar la asistencia para el desarrollo incluida en Lomé, y ésta todavía constituye una porción muy marginal.

Las razones para esto son múltiples. Lo que generalmente se señala en muchos países caribeños es que:

- Hay una falta de conciencia y conocimiento con respecto a la Convención.
- © Hay una falta de motivación para establecer cualquier debate relativo al tema, debido a que tanto la Convención como la asistencia para el desarrollo son vistas como asunto exclusivo de los Estados involucrados.
- ® Existe una falta de motivación para influir el curso de la cooperación para el desarrollo, debido a que la experiencia muestra que los aportes y articulaciones de la sociedad civil en la materia difícilmente son tomados en considera-

1. El Grupo de Referencia Caribeño (CRG), fue creado con la ayuda de OXFAM UK/I. El CGR está conformado por las organizaciones siguientes: La Oficina Regional para el Caribe de OXFAM UK/I y el Centro de Investigación Económica para el Caribe (CIECA) con sede en República Dominicana; el Centro de Desarrollo de Políticas del Caribe (CPDC) con sede en Barbados; la Asociación de Agricultores de las Islas de Barlovento (WINFA) con sede en San Vicente y Las Granadinas, y la Plataforma Haitiana para el Desarrollo Alternativo (PAPDA) con sede en Haití.

ción por sus respectivos gobiernos y por la Comisión Europea.

- Sólo recientemente se ha producido la posibilidad de acceder fondos dentro del marco de cooperación descentralizada, y éstas han sido matizadas por la presencia de grandes dificultades en dicho proceso debido a las complicadas reglas de aplicación en Bruselas, y la no existencia de procedimientos en el Caribe.

Reconociendo el valor del desarrollo participativo, y debido a la gran desilusión con el desempeño de los Estados como únicos agentes para el desarrollo, la apertura del proceso de consulta y discusión sobre el futuro de la cooperación para el desarrollo entre la UE y los países ACP proporciona una oportunidad única para que las sociedades civiles construyan el equilibrio del «Partnership» social en las negociaciones y diálogos post-Lomé IV.

Sobre la Naturaleza del Partnership y el Futuro de la Condicionalidad

Reconociendo el valor del principio del Partnership, subyacente en la cooperación para el desarrollo bajo Lomé, como una garantía básica para la igualdad, la soberanía nacional y la independencia, y como una precondición para la obtención de resultados de desarrollo exitosos, defendemos fervientemente la preservación de este principio en cualquier acuerdo futuro. Debido a esto, encontramos decepcionante que el Libro Verde le preste poca atención a los medios institucionales para fortalecer y facilitar el diálogo y el Partnership.

Somos de la opinión de que el Partnership no puede ser completamente alcanzado si aquellos para los cuales y por los cuales el proceso de desarrollo es implementado, son excluidos de participar en los procesos de decisión e implementación de las políticas de desarrollo. Por ende, consideramos que:

- Con el fin de darle al Partnership su completo significado, cualquier acuerdo futuro sobre la cooperación para el desarrollo debe buscar formas de incluir representantes de la sociedad civil en las estructuras e instancias en las cuales las estrategias de desarrollo son diseñadas y evaluadas.
- También se le debe de dar un mejor acceso a fondos para asistencia para el desarrollo, al tiempo que se le asigna mayor transparencia y responsabilidad en su utilización.

En lo concerniente a la introducción del tema de la «condicionalidad» en la naturaleza predecible y contractual de la ayuda, en base a criterios de respeto a los derechos humanos, nuestra posición es que esto se ajusta notablemente al desarrollo humano sostenible de nuestras sociedades.

El objetivo general de las actividades conducidas por el GRC fue el de iniciar un proceso de construcción de estrategias de la sociedad civil regional para la defensa de una concepción y práctica de la cooperación para el desarrollo que se corresponda con la dinámica y las necesidades de nuestras sociedades en desarrollo.

Los gobiernos ACP por largo tiempo han estado evadiendo su responsabilidad de incluir más personas en los flujos de actividad económica de su respectivos países. Al contrario, estos han preferido depender de una reducida élite económica de intereses locales y foráneos para que controlen la economía. Esta marginación de las masas de gente tiene que ser abordado y resuelto lo más pronto posible, y un marco post-Lomé IV presenta un terreno ideal para enfrentar este tema.

Extendiéndonos más allá, nosotros también estamos de acuerdo con la idea de ampliar la condicionalidad en base a estándares de protección al medio ambiente, mano de obra y de lucha contra la pobreza. Esto es un movimiento importante hacia un tipo de gobierno más responsable y democrático. Sin embargo, queremos expresar una verdadera preocupación y gran cautela al respecto.

Primeramente, consideramos que si la cooperación para el desarrollo está basada en el Partnership, la introducción de la condicionalidad debe de ser un compromiso mutuo. Esto quiere decir que no sólo los países ACP deben de introducir estándares con respecto a los derechos humanos, democracia, protección al medio ambiente, etc., sino también que la UE debe de honrar los compromisos aceptados desde Río hasta Estambul, domésticamente y en el devenir de instancias internacionales de formulación de políticas. Más aún, esto también significa que las políticas globales de la UE que afectan a los países ACP deben ajustarse a esos estándares. Lamentablemente, esto no siempre es así. Ejemplos de políticas y acciones de gobiernos de la UE que afectan y amenazan el medio ambiente así como el equilibrio de la seguridad de los países ACP son una realidad.

Segundo, experiencias previas en imposición de condicionalidad por parte de otras agencias de donación nos han mostrado que, con mucha frecuencia, ni la razón por la cual fue impuesta la condicionalidad es remediada, ni ningún progreso es alcanzado en la mejoría de los indicadores de desarrollo. Al contrario, la violación de los derechos humanos, la devastación del medio ambiente y un mal desempeño de los Estados en el desarrollo se mantiene, e incluso algunas veces empeoran. Los efectos negativos de retirar la ayuda financiera son casi exclusivamente sufridos por aquellos que la necesitan, es decir, los pobres, los marginados y las mujeres.

Sumado a esto está el hecho de que la medición del desempeño constituye un asunto complejo. Indicadores tales como el crecimiento económico no son suficientes para juzgar la efectividad y el desempeño de los agentes para el desarrollo. El crecimiento en sí mismo es el resultado de un complejo conjunto de interacciones que involucran un gran número de factores externos que escapan al control de los gobiernos locales. Juzgar el

desempeño en base a índices de pobreza también constituye una cuestión engañosa, otro ejemplo de la complejidad del asunto. Muchas veces, la pobreza es vista como el resultado del pobre desempeño de los gobiernos a nivel macroeconómico. A pesar de que políticas de ajuste pueden tener efectos adversos sobre los pobres, ellas no son la causa original de la pobreza.

Lo anterior no significa que defendamos el pobre desempeño de los gobiernos. Al contrario, reconocemos el hecho de que debido a malas decisiones de políticas y débiles capacidades institucionales, nuestros gobiernos han fracasado en usar los recursos de una manera efectiva y apropiada. Sin embargo, pensamos que si le introducimos a la condicionalidad un mayor respeto a la complejidad de las medidas del desempeño, diálogo, y el respeto por las especificidades de las situaciones locales, esta debe de seguir siendo ejercida.

En este sentido, sugerimos que ciertos criterios que aseguren el diálogo, la negociación, la transparencia y que analicen el costo/beneficio de la introducción de la condicionalidad deben de ser trazados. Acerca de esto último, recomendamos que se haga un serio diagnóstico de los efectos que la retención de la ayuda tiene sobre los pobres y grupos vulnerables.

Identidad y Valor del Grupo ACP

Ya es hora de que el Caribe reflexione sobre el verdadero valor de negociar solo una parte de los detalles de una Convención Post-Lomé dentro del marco de los países ACP. En un planeta en rápido proceso de globalización, el aislamiento regional puede ser un obstáculo, pero la dispersión de nuestros intereses podría significar una carga. La única salida a este dilema lo constituye la negociación de un marco general como parte del grupo de países ACP, al tiempo que se complementa con acuerdos regionales específicos.

A pesar de que el grupo ACP fue creado por razones históricas específicas, eso no es razón para devaluar su trayectoria y desmantelar el grupo.

Los países ACP, como grupo, y sus instituciones han probado ser un valioso mecanismo para el debate y la negociación de temas comerciales y para el desarrollo de los países del Sur. A través de este proceso, se le ha añadido un gran valor al principio de la solidaridad. Adicionalmente, según el mundo se vuelve cada vez más globalizado, los países del Sur pueden encontrar que el foro ACP, sus mecanismos y su legado constituyen una herramienta poderosa para la coordinación de posiciones y la conducción de negociaciones más allá de Lomé.

Para los países caribeños, el grupo ACP ha generado beneficios importantes en términos de incrementos en el poder de ne-

gociación de la región. En el caso de los países que recientemente se han incorporado al grupo, (República Dominicana y Haití), los beneficios tienden a ser aún mayores cuando son vistos desde su relativo aislamiento con respecto a las relaciones Sur-Sur.

Siendo breves, le damos un gran valor al hecho de que el grupo ACP ha generado una cultura, instituciones y experiencias no igualadas por ninguna otra institución internacional formada por países del Sur.

Diferenciación entre los ACP

Los distintos países ACP se encuentran en diferentes estados de desarrollo y, por ende, sus necesidades de desarrollo son diferentes. Esta realidad clama por una aproximación diferenciada en la atención a dichas necesidades.

Una respuesta adecuada a las especificidades de una región pueden ser logradas mediante la negociación de acuerdos regionales específicos dentro del marco de acuerdo general UE-ACP en el espíritu de los mejores principios de Lomé.

Dicha opción, no solo acomoda la heterogeneidad y necesidades diferenciadas del grupo ACP, sino que también cumple con los requerimientos de la UE de un uso más efectivo de los recursos para el desarrollo.

Los beneficios de una opción como esa también son importantes para la preservación y madurez del grupo ACP ya que le ayudaría a los países ACP a aprender a como manejar sus diferencias. En la era de la globalización, los países ACP no deben desglobalizarse al fragmentar una de sus pocas instituciones globales.

Lo que se necesita para atender las diferentes necesidades de las regiones ACP es una aproximación menos centralizada a la cooperación para el desarrollo y unos mecanismos más flexibles para responder económicamente y a tiempo a las diversas necesidades. La diferenciación debe de ser enfrentada mediante el uso intensivo de las facilidades locales de los países ACP, tales como: consultorías, banca y otros servicios. En este aspecto, el desempeño de Lomé ha sido muy decepcionante.

Sin embargo, a la diferenciación se le ha dado otro significado, el de la «graduación» de los países de merecer financiamiento concesional. Este proceso ya está en ejecución en varias Instituciones Financieras Internacionales y países donantes.

El principio de la «graduación» como tal es sólido, pero su implementación en la práctica está errada. Está basada en el criterio de PBI per cápita, lo cual no es sensible ni a la sostenibilidad en el tiempo de dicho indicador, ni a la estructura económica y social que lo determina.

Los países caribeños son los más afectados por dicho criterio. Como naciones de ingreso mediano, están a la cabeza de la lista de países candidatos a la «graduación», a pesar de tener niveles relativamente altos de pobreza, y de depender de unas economías muy vulnerables y escasamente diversificadas. Serias investigaciones y negociaciones deberán de ser desarrolladas en el caso de que el concepto de «graduación» resulte ser uno de los principios que guíe la diferenciación de las naciones.

Expansión del Grupo ACP

La Unión Europea ha expresado su deseo de expandir la cobertura geopolítica de Lomé, específicamente hacia los países de menor desarrollo (LDCs). El único problema en este sentido es que la UE no ha expresado ningún compromiso para expandir los recursos financieros que dicha expansión requeriría.

Ya en el pasado se han producido expansiones del grupo ACP, específicamente en el Caribe. En 1989, dos de los países más pobres y extensos de la región (Haití y la República Dominicana) fueron integrados al grupo. Nosotros vemos esto como una importante contribución a los procesos de integración regional. Mayores expansiones, por ejemplo, hacia América Central, como ha sido sugerido en el Libro Verde, podría dinamizar la integración regional en el contexto de la Asociación de Estados del Caribe (AEC).

Sin disminuir el valor de lo anterior, sin embargo, la experiencia de dicha expansión también ha tenido ciertas desventajas debido a la falta de expansión proporcional de los recursos disponibles. Esto quiere decir, que hubo una real disminución per cápita de los recursos y facilidades para los países ACP. Consecuentemente, a pesar de nuestra valoración positiva de la expansión del grupo ACP dentro de un mundo en globalización, llamamos a la atención sobre la necesidad de acompañar cualquier expansión del grupo con una expansión de los recursos y facilidades.

Desarrollo Centrado en la Gente

La integración a la economía mundial a través de la liberalización debe de ser procurada con un claro vínculo con el bienestar de la gente. Al igual que en la UE, cuando la globalización llega a afectar el bienestar de la gente y su forma de vida, todo el proceso es revisado. Esto debe de ser instituido en el régimen de desarrollo post-Lomé como un Principio de Desarrollo Centrado en la Gente. Medidas que garantizan que estas medidas no sean saboteadas por las élites también deben de ser diseñadas.

Evaluaciones recientes acerca de los efectos de la cooperación para el desarrollo de la UE en la mejoría de los indicadores de desarrollo en muchos países ACP demuestran que estos han sido

muy pobres, si no es que llegan a decepcionantes. Esto ha dado pie a que se afirme que la cooperación para el desarrollo como tal deba de ser abandonada, y que nuevos instrumentos y objetivos de desarrollo deben de ser identificados. Dichos argumentos predominantemente se concentran en la necesidad de enfatizar el comercio y promover el sector privado como vía de ayudar la integración de las economías domésticas en los mercados internacionales.

No es la capacidad y competitividad de uno o varios sectores o del sistema de producción como tal lo que cuenta, sino la organización de los diferentes sistemas y su competitividad como un todo. En la anticipada era de la globalización, no tenemos ninguna certeza de que forma va a tomar, ni de sus requerimientos o consecuencias tendrá en las economías nacionales. Sin embargo, lo que sí sabemos es que la nueva era va a requerir una absoluta flexibilidad de la organización y de la capacidad humana.

Por lo tanto, consideramos que cualquier marco de desarrollo para el futuro y sus políticas deben de estar centradas en el ser humano, és decir, aquellas que persigan el desarrollo y que se beneficien de él. El desarrollo de las capacidades humanas a través de la reducción de la pobreza, educación, avance tecnológico y seguridad social deben estar en el centro de cualquier objetivo de desarrollo futuro y constituir prerequisites implícitos de cualquier alternativa de política.

Reducción de la Pobreza y Desarrollo Social

A pesar de que las economías del Caribe han sido muy exitosas durante las últimas tres décadas en elevar los estándares de vida de su población, desde principios de los 80's se ha producido una disminución significativa. La pobreza aún persiste (alrededor del 38% del total de la población) y en algunos países se está incrementando.

Las características principales de la pobreza en el Caribe incluyen: familias numerosas, bajos niveles educativos, falta de vivienda, acceso limitado a los servicios de agua potable y saneamiento, largos períodos de desempleo, desempleo en el sector informal y vulnerabilidad al crimen y la violencia.

La pobreza afecta principalmente a las mujeres, ancianos y niños, pequeños agricultores, poblaciones indígenas y trabajadores no calificados. Las causas de esto son diferentes, incluyen bajo crecimiento económico agregado, inestabilidad macroeconómica, deficiencias en los mercados de trabajo, baja productividad y salarios en el sector informal, y una declinación o ausencia de servicios sociales.

Está claro que a menos que las causas estructurales de la pobreza sean erradicadas, ésta continuará siendo uno de los problemas fundamentales de los países del Caribe, no importa la cantidad de ayuda sea dirigida para su solución.

Pero esto no es una tarea sencilla. A pesar de que el crecimiento es esencial para su reducción, el crecimiento en sí mismo es el resultado de un conjunto complejo de interacciones. El bajo crecimiento del Caribe puede ser atribuido tanto a los Shocks externos (cambio en los términos comerciales de los países, cambios en la demanda global de sus exportaciones, cambios en las tasas de interés de su deuda, desastres naturales) y respuestas de políticas nacionales inadecuadas. Políticas macroeconómicas serias y orientadas al largo plazo son necesarias para afrontar la esencia de este problema.

Sin embargo, la ubicación directa de recursos en áreas tales como los servicios sociales y esquemas de generación de empleos parecen ser las vías más efectivas de reducir la pobreza en el corto plazo. La experiencia, sin embargo, muestra que solo una pequeña fracción de los recursos de Lomé son destinados a estas áreas.

La futura cooperación para el desarrollo necesita destinar una mayor porción de sus fondos y facilidades a las siguientes áreas:

- Proveer servicios sociales básicos de buena calidad (20:20 compacto);
- Soporte para programas de creación masiva de empleos en los sectores rurales y el sector informal urbano (crédito, acceso a la tierra, entrenamiento, inversión en la producción agrícola doméstica y esquemas de seguridad alimentaria);
- El desarrollo de estructuras de seguridad social que resuelvan las necesidades básicas no solo de los pobres y grupos vulnerables, sino también de las grandes mayorías.
- Fortalecimiento institucional para las organizaciones sociales y de la sociedad civil.

Estamos convencidos de que dicha visión es crucial para la estrategia de integración mundial. Recomendamos, por lo tanto, que los criterios de desempeño y de reducción de la pobreza sean los determinantes para la ubicación de los recursos para el desarrollo post-Lomé.

Cooperación para el Desarrollo y Género

La cooperación para el desarrollo tiene que incorporar la perspectiva de género en todos sus aspectos. Debe de ser dirigida hacia el cambio de las estructuras y actitudes de todas las orga-

nizaciones sociales que reflejan la desigualdad en todos los niveles: políticos, económicos, legales así como domésticos. Para lograr esto, la UE debe canalizar el análisis de género en la concepción, diseño, e implementación de todos los programas y proyectos de cooperación para el desarrollo.

Estamos muy decepcionados de que una aproximación cabal semejante no haya sido expresada en el Libro Verde. A pesar de que en algunos pasajes el género y la mujer son mencionadas como importantes categorías y objetivos de desarrollo, algunas de sus políticas más importantes, tales como las comerciales y de integración de los mercados de trabajo, reflejan poco o nada de las posibles consecuencias sobre ellas.

En este sentido, programas sensitivos y/o con un énfasis especial en las necesidades de la mujer deben de ser priorizados. Estos programas deben incluir:

- Cuidado infantil
- Salud familiar
- Vivienda
- Educación y entrenamiento
- Esquemas de crédito a pequeñas unidades
- Reforma de la tenencia de la tierra

Finalmente, consideramos que es necesario llevar a cabo más investigaciones sobre las implicaciones de las opciones generales de políticas de la futura cooperación para el desarrollo sobre las mujeres.

Necesidad de Medidas Correctivas

La existencia de instrumentos y medidas que permitan cierta flexibilidad en la aplicación de opciones de política en un momento determinado y para un país en específico, y su correcta aplicación son requisitos esenciales para la aplicación exitosa de políticas de desarrollo que reduzcan la pobreza, y para preparar e integrar las economías ACP en los mercados globales { por ser estos los dos objetivos básicos expuestos en el Libro Verde).

A pesar de que reconocemos que el cambio de opciones de políticas expresadas en el Libro Verde parcialmente refleja la incapacidad de los gobiernos de muchos países ACP para implementar políticas de desarrollo con eficiencia, nos preocupa la suposición implícita en el Libro Verde de que una suave transición hacia la sustentabilidad institucional y la responsabilidad estatal van a acompañar los otros procesos de reforma y van a promover el desarrollo del sector privado y el comercio.

Las nuevas opciones políticas necesitan ser respaldadas por instrumentos que remedien el impacto social negativo de algunas anomalías en el contexto de las realidades locales de los ACP.

Por ejemplo, las ambigüedades del desarrollo del sector privado y el comercio como fuerzas que conduzcan el crecimiento, prospectos de desarrollo, reducción de la pobreza, mejoría de la infraestructura, etc. han sido muy visibles en países con sistemas ejecutivos y judiciales problemáticos y con débiles capacidades administrativas. En nuestra opinión, una gran cautela debe de ser utilizada cuando se introduzcan políticas dirigidas a expandir el sector privado y el comercio, y se deje a un lado la introducción simultánea de políticas dirigidas a la transformación social y al fortalecimiento institucional.

Comercio y Desarrollo

Para obtener cualquier beneficio de la total integración a la economía global se requiere que los mercados funcionen, que los participantes se encuentren en igualdad de condiciones, y que los terrenos de operación se encuentren al mismo nivel. Ese, claro está, no es el caso. Muy por el contrario, la Ronda Uruguay de Negociaciones sobre esta materia recientemente concluida implicará que los participantes y el terreno en que operan serán aún más desiguales cuando este acuerdo entre en plena vigencia.

El principal objetivo de los acuerdos comerciales post-Lomé deberá ser el de ayudar a los países ACP a afrontar los retos de la liberalización comercial. El problema, sin embargo, es que las reflexiones y opciones consideradas por la Unión Europea solo son parcialmente conducentes a este objetivo.

El Libro Verde inicia con una reflexión concerniente a que las preferencias no-recíprocas y los protocolos mercantiles no han repercutido ni en el desarrollo ni en la competitividad internacional de los países ACP. Se sostiene, por ende, que se le debe de dar una oportunidad a la reciprocidad y a la diferenciación, con la finalidad de aumentar el Partnership y atraer inversionistas Europeos. Consecuentemente, un menú de opciones comerciales es presentado, y se considera una breve descripción de las ventajas y desventajas de cada de las opciones para la UE. Sin embargo, el común denominador de todas las opciones comerciales lo constituye el movimiento hacia un acuerdo tipo OMC, permitiendo diferentes niveles de reciprocidad de acuerdo a los niveles de desarrollo. Esta perspectiva está contaminada por la cultura de negociaciones bilaterales de la OMC basada en el principio del todos contra todos, donde la reciprocidad es la regla con que se mide la justicia del sistema.

También es errado asumir que los actuales acuerdos comerciales de la Convención Lomé son perfectamente conducentes al desarrollo de las capacidades comerciales de los países ACP, y que por ende, los incentivos deban de ser disminuidos y las preferencias reciprocadas. Hay varios elementos en la Convención

de Lomé actual que constituyen serios obstáculos para el desarrollo de las exportaciones y la atracción de Inversión Extranjera Directa que deben de ser tomadas en cuenta a la hora de negociar futuras condiciones comerciales. Tres de ellas están muy claras:

- La complejidad y lo estrictas de las reglas de origen que no toman en consideración el caso de las pequeñas economías caribeñas en las cuales el encadenamiento productivo no deja mucho margen para alcanzar los niveles de valor agregado que estipula la convención;
- La complejidad y complicación de las reglas para que el sector privado accese a los fondos de la convención constituye un serio obstáculo para el uso efectivo de dichas facilidades; por ende, la real capacidad del sector privado de la región aún está por ser demostrada.
- La Convención actual no incluye ningún incentivo o garantías en particular para la promoción de la inversión Europea en los países ACP; bajo dichas circunstancias, no es sorprendente que los inversionistas europeos no hayan estado respondiendo de manera autónoma.

¿Cuáles son los principios básicos para las negociaciones comerciales que deben de ser considerados por los países Caribeños y la Unión Europea? La sabiduría acumulada durante décadas de investigaciones y diálogos sobre el comercio internacional sugiere que, por lo menos, los siguientes estén presentes:

- La capacitación en aspectos comerciales es una condición para poder beneficiarse de las preferencias no-recíprocas,
- Una verdadera diversificación de las exportaciones es un tópico clave para la integración exitosa a los mercados mundiales,
- Compensación por los efectos altamente dañinos de las políticas domesticas europeas, tales como la Política Agrícola Común, y sus medidas para protegerse de las exportaciones de los países ACP,
- El comportamiento de algunas Corporaciones Trans-Nacionales (CTNs) Europeas como un obstáculo fundamental para que los países ACP se beneficien del comercio internacional, y
- La necesidad de que el Partnership entre la UE y los ACP se traduzca en presiones sobre las negociaciones comerciales globales para compensar las desventajas de los ACP.

Con relación a los lazos que unen la pobreza y los regímenes comerciales, debe de ser reconocido que no existen investigaciones substanciales y definitivas sobre los efectos de la liberalización comercial en las frágiles economías ACP, especialmente en términos de su impacto en las condiciones sociales, tales como reducción de la pobreza, trabajo, estándares de vida y efectos

sobre las mujeres y otros grupos marginados. En otras palabras, la combinación de objetivos de reducción de la pobreza y de la desigualdad -por un lado-, con la completa integración a la economía internacional, por el otro, son grandes tareas que requieren serias consideraciones. El Libro Verde parece adolecer de ella.

Con relación a la reciprocidad, la mayoría de los países caribeños parecen estar en capacidad de ofrecer la reciprocidad en una amplia gama de mercados de mercancías. Por un lado, existen ciertos productos industriales y agrícolas que la región no produce, y probablemente nunca produzca. Consecuentemente, preferencias no-arancelarias pueden ser ofrecidas a esos productos provenientes de Europa (aunque con algunas pérdidas financieras para los gobiernos debido a la disminución de las recaudaciones, pero con beneficios para los consumidores). Por otro lado, existen ciertas industrias específicas en las cuales los países caribeños podrían querer liberalizar gradualmente, quizás porque la producción local es la suficientemente competitiva, y/o porque la producción local necesita acostumbrarse a la disciplina que impone la competencia extranjera. La consideración de las opciones comerciales presentadas en el Libro Verde requiere de investigaciones empíricas sobre la materia para cada nación en particular.

La reciprocidad en el sentido más amplio, significando liberalización comercial, debe de ser acompañada por inversiones que promuevan la competitividad y por períodos de transición para que las inversiones se produzcan y maduren. Esto significa que el sector privado caribeño, en el sentido más amplio (incluyendo a los pequeños productores) deben de tener un mejor acceso al capital, *know-how*, e infraestructura por un período de tiempo suficientemente largo para que se produzcan las sinergias necesarias para entrar en el mercado internacional.

Con respecto a las inversiones y su relación con el comercio, consideramos que la inversión europea debe de ser promovida en áreas donde son más necesarias y en condiciones no inferiores a aquellas que disfrutaban los inversionistas de otros orígenes. La región del Caribe requiere de los capitales, el conocimiento y los bienes y servicios europeos. La región del Caribe debe de beneficiarse de la competencia entre los inversionistas de todos los lugares posibles en los sectores donde ni el sector privado doméstico ni el gobierno puedan explotar por su cuenta en el futuro visible.

Sin sorprender a nadie, el Libro Verde no es claro en relación a la política de la UE con respecto a los protocolos mercantiles. Por una parte, los productores de azúcar ACP insisten que el Protocolo del Azúcar no es negociable dentro del marco UE/ACP, debido a que es un documento legal incluido en los acuerdos del GATT. Para ellos, el asunto prioritario es como reestructurar los acuer-

dos sobre el movimiento de mercancías para sacarle el mayor provecho.

El caso del banano es el mejor conocido porque se ha constituido en un caso de ensayo internacional para todos los tópicos relacionados con el comercio, y ha trascendido el marco de Lomé. El asunto es que los exportadores de bananos ACP no-tradicionales han venido demandando mayores cuotas de mercados, al tiempo que los exportadores tradicionales, como las islas del Caribe Occidental no pueden llenar sus cuotas debido a que los beneficios de los agricultores están disminuyendo. El precio, por tanto, es su mayor preocupación.

Lo que resulta claro de todo esto es que existe la necesidad de encontrar las mejores vías para resolver los conflictos sobre los acuerdos comerciales para poder satisfacer las necesidades de todas las partes. Las posibles soluciones tienen que por lo menos proveer el espacio suficiente para permitir la reorganización de la industria de una manera más competitiva y eficiente.

Enfrentar las preocupaciones externadas anteriormente requiere una estrategia comercial que integre las siguientes recomendaciones:

- Mantener y fortalecer la relación entre el comercio, la ayuda y la inversión de manera que se asegure que la integración a la economía mundial esté acompañada por inversiones que desarrollen las capacidades de los países.
- Fortalecer los instrumentos de estabilización y diversificación de los ingresos provenientes de las exportaciones (STABEX y SYSMIN) de manera que se facilite el desarrollo del sector exportador, esto debe de estar enfocado hacia las naciones que son altamente dependientes de las exportaciones de mercancías.
- Simplificar y reducir los niveles de las reglas de origen de manera que promuevan las exportaciones caribeñas y la inversión extranjera europea.
- Relacionar los principios de Lomé con las negociaciones comerciales al interior de la OMC, esto es, procesos de diálogos políticos entre la UE y los ACP deben revisar la política comercial previo a que empiecen importantes negociaciones en la OMC.
- Enfatizar medidas administrativas específicas necesarias para incrementar la accesibilidad de los fondos financieros de Lomé.
- Negociar un código de conducta abarcador para las inversiones y comercio de las CTNs europeas en los países ACP, el punto de partida pudieran ser las propuestas ya negociadas en UNCTAD (con relación a las prácticas restrictivas por parte de las CTNs).

- * Cualquier protocolo futuro debe de proveer suficiente espacio para permitir:
 - La reorganización de la industria de una manera más competitiva y eficiente, ofreciendo incentivos a aquellos productores que tienen la capacidad de mejorar su eficiencia hasta el punto de competir en los mercados, y a aquellos que no puedan o no quieran competir en el mercado del banano, para cambiar a otras alternativas
 - Un período de transición suave que proteja contra el repentino colapso del mercado del banano
 - Soporte de infraestructura y de mercados para las iniciativas de diversificación
 - La oferta de cuotas de Comercio Justo que permitan iniciativas de mercadeo entre los productores y consumidores

Gobernabilidad Institucional y Desarrollo Participativo

Le damos la bienvenida al reconocimiento en el Libro Verde a la gobernabilidad y al desarrollo participativo como requisitos esenciales para la implementación exitosa de las políticas de desarrollo. Consideramos, también que estos elementos representan la garantía básica para la preservación y fortalecimiento del «partnership» que guía la Convención Lomé.

La doble importancia del buen gobierno y la participación democrática de los actores no estatales hace del cambio institucional y su sustentabilidad una de las principales tareas tanto para los países ACP como para la UE. En consecuencia, vemos la introducción de un nuevo ordenamiento jurídico como uno de los objetivos de desarrollo esenciales para el futuro.

Sin embargo, compartimos el dilema frecuentemente expresado con respecto a si a cooperación para el desarrollo debe de ser condicionada por esto o no. Y si es así, cual es la mejor forma de expandir la realización de esta tarea sin poner en peligro la soberanía nacional por un lado, y la promoción de un desarrollo humano sostenible por el otro. (Tomar en consideración nuestras preocupaciones y recomendaciones con respecto a la introducción de la condicionalidad en Partnership y condicionalidad).

Obviamente, somos de la opinión de que cualquier estrategia futura dirigida a lograr reformas institucionales y democratización de los espacios públicos debe de equilibrar las necesidades y ritmos de cambios de los países receptores de la ayuda con los intereses y compromisos de los países donantes. Para lograr esto, se deben de desarrollar mecanismos que aseguren la aplicación

justa y balanceada de las reformas, con un énfasis especial en la capacitación, principalmente al nivel de la sociedad civil, mientras, al mismo tiempo, proteja contra las consecuencias sociales negativas del proceso de reformas.

En nuestro punto de vista, el establecimiento y promoción de garantías institucionales para la buena gobernabilidad y el desarrollo participativo requiere de cambios a los diversos niveles de la vida social. Más aún, requiere de cambios profundos en las percepciones culturales y los patrones de vida. Dichos requerimientos hacen la tarea de la transformación democrática y su institucionalización una labor muy seria y compleja.

Por ende, consideramos que la cooperación para el desarrollo futura tiene que ser utilizada para facilitar este proceso. Pero la pregunta relevante continua siendo donde comenzar, cuáles deben ser las prioridades, y como hacerlo de manera que no se ponga en peligro la independencia de la sociedad civil y los procesos de estimular y equilibrar al Estado?

Dado el contexto general de este documento, y las consiguientes recomendaciones hechas hasta ahora, consideramos que esfuerzos íntegros de reformas deben de ser implementados por lo menos en los siguientes niveles:

Reconstrucción de un Estado Democrático y Responsable

Esta es una precondition necesaria para una sociedad justa y estable. En el futuro globalizado, es incluso aún más necesario contar con un Estado que coordine, equilibre y corrija las fallas de los mercados liberalizados y que garantice los derechos económicos, políticos, sociales y culturales básicos de la gente. Para ser capaz de llevar a cabo estas funciones, reformas a las estructuras del mercado son necesarias por lo menos a los siguientes niveles:

- Capacitación y modernización de su aparato administrativo, enfatizando los sistemas de prestación de servicios sociales (educación, salud, agua, electricidad, etc.) y el sistema judicial (permitir su independencia y proteger exitosamente los derechos humanos y los procesos democráticos);
- Descentralización, o sea, la extensión de los derechos y responsabilidades de las municipalidades, para así asegurar la más amplia participación en los procesos de tomas de decisiones e implementación de las políticas relevantes para el desarrollo de nuestras sociedades;
- Apoyando las responsabilidades estatales y aportando los fondos correspondientes dirigidos a disminuir las conse-

cuencias negativas de los procesos de modernización y globalización (seguridad social, protección al medio ambiente, manejo y prevención de conflictos, lucha contra el crimen organizado, etc.)

Fortalecimiento de las Instituciones de la Sociedad Civil y Creación de las Instancias de Participación en los Procesos de Toma de Decisiones

Este es el otro requerimiento esencial para la creación de las garantías institucionales para la buena gobernación y el desarrollo participativo. Sin embargo, la sociedad civil no es ni una entidad estática ni necesariamente una entidad democrática. Sus márgenes de inclusión están cambiando permanentemente, y tendencias de carácter poco democrático también están surgiendo. En su dinámica, la sociedad civil como tal está envuelta en un proceso permanente de creación de instancias para su emancipación de variadas formas de hegemonías, incluyendo la estatal. Vista así, la sociedad civil es la principal garantía contra las tendencias de sobre-extensión del Estado en todas las áreas de la vida social.

Cualquier estrategia de desarrollo dirigida a fortalecer las instituciones de la sociedad civil y a promover las instancias de su participación en los procesos de toma de decisiones, tiene que tomar en cuenta, como sus elementos básicos, esta dinámica y promover el principio de la flexibilidad así también como su independencia con respecto al Estado,

En términos concretos, esto significa que la cooperación para el desarrollo de Lomé puede ser utilizada para fortalecer la posición de los actores no estatales por medio de:

- elevar la capacidad (tanto técnica como humana) de los actores no estatales
- mejoría de su acceso a los fondos, mediante la expansión y simplificación de los procesos de cooperación descentralizada (se le debe prestar atención a lo posible creación de una unidad coordinadora especial que ayude y guíe a las ONG's en el proceso de aplicación a los fondos para el desarrollo);
- facilitar alianzas con ONGs europeas y otras organizaciones de la sociedad civil que puedan ampliar la transferencia de conocimientos y *know-how*;
- creación de vías de diálogo entre la sociedad civil y el Estado (en la forma de consultas ad hoc, creación de foros

especiales que incluyan las estructuras estatales y las organizaciones de la sociedad civil relevantes; etc.)

El facilitarle las cosas al sector privado para que asuma su rol de protagonista en el futuro proceso de desarrollo es una necesidad absoluta. Requiere un énfasis especial y las políticas selectivas que expandan su potencial comercial. Pero hacer esto, primeramente, requiere de cambios adecuados en los marcos legales y operacionales de muchos países ACP (política fiscal y monetaria adecuada, adecuado clima legal para las inversiones, estabilidad macroeconómica, reglas de competencia, etc.), así como un marco legal internacional similar (competencia, inversión extranjera, instrumentos para el diálogo de políticas, predictibilidad, etc.)

Más aún, requiere de incentivos especiales para la capacitación. La cooperación para el desarrollo incluida en Lomé puede facilitar esto por medio de :

- proveer fondos especiales y esquemas crediticios accesibles para el sector privado
- mejorar el crédito y otras facilidades de inversión para el sector privado
- promover la inversión extranjera y los *joint-ventures*
- creación de instancias donde el sector privado pueda participar en los procesos de toma de decisiones e implementación de las políticas de desarrollo
- promoción de reglas internacionales conducentes a una competencia internacional justa
- proveer asistencia técnica y el conocimiento mercadológico, principalmente a los sectores que tienen ciertas ventajas competitivas tanto internamente como en el exterior
- facilitar la adquisición de tecnología y *know how* para el sector privado
- promover el desarrollo de los mercados regionales y expandir los procesos de integración regional

Finalmente, el cambio del equilibrio de la participación en el desarrollo y en la promoción de la sostenibilidad institucional no puede ser completamente alcanzado si la misma cooperación para el desarrollo no la incorpora también. El Grupo de Referencia Caribeño considera que la implementación exitosa de políticas dirigidas al logro de los objetivos mencionados anteriormente requieren del involucramiento de la sociedad civil en los mismos procesos de diseño, implementación y evaluación de las políticas de cooperación para el desarrollo. Más aún, requiere de la adopción de un nuevo conjunto de criterios que guíen la distribución de asistencia financiera a estos fines, y que ayuden a la introducción de la transparencia en su uso. Estos criterios deberían de incluir los siguientes:

- preferencia de las reformas y los actores que focalicen el alivio de la pobreza y la justicia social
- medidas para la protección del ambiente, tanto al nivel de cambios institucionales, como al de la capacitación e implementación de las políticas de desarrollo
- utilización de los recursos para el desarrollo de tal manera que incluya la participación y fortalecimiento de la mayor gama posible de sujetos y organizaciones
- requerimiento de pruebas de la capacidad de utilizar los recursos de la manera más eficiente posible
- creación de instrumentos y procedimientos de cooperación para el desarrollo que sean de uso más fácil para el usuario.

Mecanismos e Instrumentos Financieros

El GRC es de la opinión de que existen serios problemas en la forma en que ha sido utilizada la cooperación para el desarrollo de Lomé. Debido a la multiplicidad y sobre-complejidad de los instrumentos y procedimientos, muchas veces se produce una falta de claridad en la asignación de las responsabilidades en la administración de la ayuda. Adicionalmente, dicha complejidad ha provocado serias complicaciones para que la sociedad civil influya en las decisiones y tenga acceso a los fondos de la asistencia para el desarrollo. La solución de esos problemas requiere el activo involucramiento de los actores no-estatales en el diseño y utilización de los mecanismos e instrumentos de la cooperación.

Pluralización Institucional de la Cooperación para el Desarrollo

EL GRC considera que esta debe de ser una de las principales tareas en la ruta de mejoramiento de los mecanismos de financiamiento de Lomé. Para lograr esto, las siguientes pre-condiciones deben de ser satisfechas:

- o Establecimiento de nuevos arreglos e instancias de toma de decisiones que incluyan a actores no-estatales (diferentes foros o comisiones ad hoc donde ONGs selectas puedan adquirir un status consultivo; foros paralelos de la sociedad civil de los ACP que puedan encabezar el cabildeo y las relaciones con la Comisión Europea, etc.);
- Permitir la independencia de los actores no-estatales y proveer los canales de cooperación con el Estado;
- Creación de instancias al nivel de la Comisión Europea que respondan a la participación de los actores no-estatales;
- Creación de varias instancias de revisión y monitoreo de la transparencia en la utilización de los recursos

Financiamiento de la Cooperación para el Desarrollo

Dos elementos son de la mayor importancia para las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSCs): primero, el acceso a los fondos del Banco Europeo de Inversiones (BEI) para el sector privado, y segundo, el acceso a los fondos del Fondo Europeo para el Desarrollo (FED) para les OSCs.

El sector privado del Caribe ha criticado las grandes dificultades que enfrenta en acceder a las facilidades del BEI, básicamente debido a los requerimientos de garantías colaterales. El Consejo Caribeño para Europa (CCE) ha elevado una propuesta para que el FED y otras instituciones financieras europeas financien un fondo de garantía que elimine el principal obstáculo que impiden el acceso del sector privado caribeño a los fondos para el desarrollo.

En el caso del financiamiento de los proyectos de las OSCs la introducción del artículo acerca de la cooperación descentralizada ha constituido un gran avance. Sin embargo, la ventana centralizada en Bruselas no ha provisto un mecanismo ágil para la distribución de los fondos, mientras que la ventana regional caribeña aún no tiene un mecanismo de asignación de los recursos. Este debe ser el principal tema a discutir, procedimientos nuevos e innovadores deberán de ser propuestos.

Conexo con esto, el GRC recomienda la conformación de un «cuerpo nacional para la cooperación descentralizada», el cual actúe como una instancia intermediaria entre la sociedad civil de los países ACP y la Comisión Europea. Su diseño debería de estar guiado por lo siguiente:

- « con la finalidad de alcanzar la más eficiente utilización de los recursos de la asistencia para el desarrollo, la selección de los proyectos y las organizaciones que los ejecuten, los cuales estarán apoyados por los fondos destinados a la cooperación descentralizada, tienen que estar apoyados por la opinión de un «comité de revisión y selección», constituido por varios representantes (intelectuales prominentes, pensadores independientes, y personas sensibles a las necesidades de desarrollo de cada país, etc.) que en condiciones voluntarias den sus opiniones y sugerencias acerca de los proyectos que hayan aplicado para financiamiento;
- con el objetivo de vencer las dificultades de diseñar las propuestas y de pasar por los complicados procedimientos de aplicación de la cooperación descentralizada, una «unidad de administración de los financiamientos» debe de ser implantada, la cual deberá: esparcir la información

acerca de la cooperación descentralizada, ayudar a los agentes no-estatales a diseñar sus propuestas, ayudarles en el proceso de aplicación, facilitar el monitoreo de los proyectos y ayudarles en los procesos de evaluación. El hecho de que esta sea un cuerpo nuevo e independiente, o que entre en una de las instancias existentes, es una cuestión que necesitaría de mayores consideraciones y discusiones.

Conclusiones y Recomendaciones para la Futura Cooperación para el Desarrollo

La Globalización en una realidad que se mueve rápidamente, los gobiernos alrededor del globo han comprometido sus sociedades a ese movimiento, y el Caribe no es una excepción. Creemos que la mayoría de los gobiernos Caribeños firmaron una mal acuerdo en Marrakech. Ellos no negociaron nada, tan solo firmaron.

En este nuevo contexto mundial, todos los países caribeños se ven enfrentados a un gran reto: ¿cómo combinar el Globalización con la justicia social? ¿Son ambos conceptos compatibles? Existe una gran preocupación con respecto a esta pregunta. Muchas personas consideran que no hay compatibilidad entre la continua expansión de la liberalización y la competitividad económica y la reducción de la pobreza.

A pesar de esto, nosotros asumimos el reto de buscar las condiciones y opciones de política que puedan hacerlas compatibles y traer consigo un desarrollo sostenible. Este es el principal propósito de nuestra posición acerca del futuro que deseamos

Con estas ideas en mente, recomendamos que el nuevo marco de cooperación para el desarrollo entre la UE y los ACP debe de englobar las siguientes indicaciones:

- Un marco que sea sensible a las diferentes condiciones y necesidades de los países ACP.
- Proveer soporte para la creación de unas economías más competitivas y productivas en la arena internacional mediante el diseño de estrategias viables para la transición del actuar status de comercio no-recíproco hacia una con reciprocidad, y fortalecer las capacidades locales para el comercio internacional mediante la utilización de instrumentos tales como: aprovechar adecuadamente las oportunidades, protección selectiva a productos y mercados, soporte técnico y financiero para sectores específicos y alivio de la deuda.
- Mantener el comercio, la ayuda y la inversión en un solo paquete con el fin de conseguir una transición coordinada hacia la reciprocidad

- Dar prioridad en el acceso a los factores productivos, p. e., tierra y crédito para los pobres y marginalizados, con un énfasis particular en las mujeres, con la finalidad de promover una integración nacional e internacional basada lo más ampliamente posible.
- Enfatizar el desarrollo de los recursos humanos, especialmente los pobres, marginalizados y las mujeres
- Promover la reforma y desarrollo de instituciones efectivas y apropiadas (tanto gubernamentales como no gubernamentales) y «partnership» para el desarrollo que promuevan un crecimiento sostenible e igualitario y que aseguren que los derechos humanos básicos son respetados.
- Promover y dar soporte a mayores integraciones regionales, incluyendo con países no-ACP de tal manera que las economías nacionales puedan satisfacer las necesidades de su población.
- Asegurar la coherencia entre las políticas globales tanto domésticas como internacionales de la UE con las estrategias y políticas de cooperación.

Santo Domingo, 12 de marzo de 1997

Cuadro 1

Pobreza en el Caribe	
en porcentaje de población	
Haití.....	65%
Surinam.....	47%
Guyana.....	43%
Belice.....	35%
Jamaica.....	34%
Dominica.....	33%
Santa Lucía.....	25%
República Dominicana.....	21%
Trinidad & Tobago.....	21%
Granada.....	20%
San Vicente & Las Granadinas.....	17%
San Kitts & Nevis.....	15%
Antigua & Barbuda.....	12%
Barbados.....	8%
Bahamas.....	5%

Cuadro 2

Concentración de las Exportaciones Caribeñas	
País	Concentración de las Exportaciones Porción de las mercaderías en el total de exportaciones de bienes(15 % y más) 1990-1991
Antigua & Barbuda	Diversificada
Bahamas	Combustibles: 16.8 %
Barbados	Azúcar :20.3 % ;Productos del Petróleo: 18.6 %
Belice	Azúcar: 32.4 %; Frutas:15.1 % ; Bananas: 7.3 %
Dominica	Bananas: 55.2 %; Jabón: 20.7 %
Granada	Bananas: 15 %
Guyana	Bauxita: 23.8 %; Azúcar: 20.1 %
Haití	Ropa Interior: 25.5 %
Jamaica	Metales: 65.7 % [Aluminio: 47.6; Bauxita: 9.9 %]
República Dominicana	Metales: 42 % ;Azúcar: 28 %
San. Kits & Nevis	Azúcar: 41 %
Santa. Lucia	Bananas: 56 %
San. Vicente & Granadinas	Bananas: 48 %
Suriname	Aluminio: 94 %
Trinidad & Tobago	Crudo & Productos del Petróleo: 80 %

La diversificación de la exportaciones hasta ahora ha fracasado. Los países Caribeños todavía mantienen un perfil de exportación muy concentrado: exportan pocos bienes a pocas naciones

Cuadro 3

Jamaica- Estimados de Pobreza Agregados, 1988-1994 (porcentajes)						
Indicador	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Porcentaje de Pobres	29.8	26.9	27.9	38.9	34.2	28.4

La experiencia de Jamaica con relación al alivio de la pobreza muestra lo complejo que es afrontar el problema. Luego de un largo período de ajuste estructural y de pruebas con varias políticas anti-pobreza, aún la proporción de población pobre estaba en el 30% en 1988. Un lento progreso fue alcanzado para 1990 con un 28%. Luego, un año con desbalance económico (conducente a alta inflación) y la pobreza se incrementó.

Anexo I.

Lecturas Consultadas

1. Comisión Europea, The Green Paper on the Relations between the European Union and the ACP states on the eve of 21st century: Challenges and Options for a New Partnership, Brussels, November 1996.
2. EUROSTEP, Draft, Partnership 2000-a View of EUROSTEP, December 1996.
3. European Centre for Development Policy Management, Beyond Lome IV, Exploring Options for Future ACP-EU Cooperation, Policy Management Report Number 6, Maastricht, October 1996
4. Antonique Koning, Challenges to ACP Trade with Europe after the Uruguay Round, Policy Management Brief No.1, Maastricht 1994:ECDPM.
5. Dr. David E. Lewis, Evaluation of the Relations Between the European Union and the ACP states on the eve of 21st Century, A perspective of the Caribbean NGO's, February 1997.
6. Eileen Sudworth, The Mid Term Review of the Lome Convention, An NGO Perspective, paper presented to the Caribbean Council for Europe, November 1993.
7. Banco Mundial, Poverty and Human Resource development in the Caribbean , Washington, 1996
8. APRODEV, Beyond LomeIV-NGO Discussion Document, Draft, March 1997.
9. Unión Europea, Comisión Europea, El Caribe y la Union Europea, Desarrollo, Luxemburgo, 1995.

Globalización, déficit democrático y sociedad civil en los procesos de integración

Andrés Serbin

1. *La globalización y sus contradicciones*

El proceso de globalización del mundo contemporáneo ha dado lugar a una creciente interdependencia, interconexión e interrelación de los estados y los pueblos del planeta. Al margen de su identificación con una determinada fase de expansión del capitalismo, en el marco de un ciclo específico del mismo (Wallerstein, 1995); más allá de la asociación entre la expansión mundial del capitalismo como sistema económico hegemónico y del estado-nación como modelo político dominante en una determinada etapa de la modernidad occidental (Giddens, 1993); independientemente de su mayor o menor condensación e intensidad contemporánea (Camillieri, 1995), lo cierto es que nos enfrentamos con un proceso que afecta, de manera irreversible y compleja a todo el planeta y que, a la vez, no se limita a sus dimensiones económicas.

En la actualidad, más allá de los procesos económicos distintivos que caracterizan a la globalización -intensificación y liberalización del comercio internacional, globalización financiera y reestructuración productiva, revolución tecno-científica-, una serie de aspectos geopolíticos, políticos, comunicacionales, culturales y sociales articulan asimismo la creciente intervencionalidad entre estados, naciones, etnias, grupos sociales e individuos a nivel planetario. Es así que, más allá de la aldea global a la que McLuhan refería hace algunos lustros, hoy se habla de política global, de comunicaciones globales, de hábitos de consumo globales, de *issues* temas globales, de gobernabilidad (*governance*) global¹ y de sus efectos deletéreos, como así también de las diversas formas de reacción a los mismos, a través de variados

Andrés Serbin es antropólogo y doctor en ciencias políticas, profesor de la Universidad Central de Venezuela y presidente del Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos (INVESEP). Autor de numerosos artículos y libros sobre el Caribe, actualmente se desempeña como asesor especial del Sistema Económico Latinoamericano (SELA). Las opiniones expresadas en el presente artículo son a título personal y no comprometen a ninguna de las instituciones mencionadas.

1. Es necesario diferenciar entre el término anglosajón governance y la noción de gobernabilidad en español, como bien lo señala Tomassini, en tanto el segundo engloba al primero y remite a procesos más amplios que refieren «a la capacidad de la autoridad para canalizar los intereses de la sociedad civil, a la interacción que se da entre ambos segmentos y, por lo tanto, a la legitimidad del primero de ellos: el gobierno», Tomassini, 1993, 5.

particularismos (étnicos, nacionales, religiosos) o de modalidades complementarias o antagónicas de regionalización.

En todo caso, no obstante las versiones uniformes y básicamente homogeneizantes de la globalización o a las referencias al fin de la ideología o de la historia, la globalización es vista como un fenómeno multidimensional, complejo y contradictorio, que caracteriza a una fase de acelerada transición de la sociedad humana, y que requiere de un particular esfuerzo conceptual y analítico para su comprensión.

Precisamente es el carácter contradictorio de la globalización el que queremos resaltar en este artículo, en tanto ésta, pese a su «vocación homogenizadora» en lo económico, lo político y lo cultural, engendra fenómenos no sólo fragmentarios, sino también contradictorios, eventualmente, antagónicos a su mismo devenir.

De hecho, esta fase de desarrollo mundial del capitalismo se configura, en forma progresiva, sobre la dinámica de articulación de tres componentes -el mercado como directriz reguladora creciente de la dinámica de la economía mundial; el estado-nación como actor protagónico de un sistema internacional caracterizado por la anarquía (independientemente de sus reformulaciones y redimensionamientos actuales) desde la perspectiva realista, y la emergencia de una sociedad civil transnacional, identificada con el surgimiento, desarrollo y creciente influencia de un conjunto de actores sociales de rasgos noveles y, más específicamente, transnacionales.

Huelga decir que en el marco de la dinámica entre mercado, estado y sociedad civil a nivel global, las fronteras entre lo internacional y lo doméstico se vuelven cada vez más tenues y difusas, en tanto la globalización comercial y financiera se asocia con un protagonismo destacado de las corporaciones transnacionales y de los bancos y organizaciones financieras que trascienden los límites territoriales de los estados-nación y ejercen una presión decisiva sobre la formulación e implementación de sus políticas, tanto a nivel doméstico como a nivel de sus políticas exteriores².

Sin embargo, a la vez, los estado-nación, cuestionados por este proceso tanto en su soberanía externa como en su desempeño doméstico, se adecúan progresivamente a esta dinámica a través del establecimiento de nuevas regulaciones, organizaciones internacionales y regímenes varios en el intento de poner costos a los factores financieros, comerciales y productivos con los que interactúan. Pese a ello, estos procesos ponen crecientemente en cuestión la soberanía de los estados-nación tal como ha emergido y se ha desarrollado desde mediados del siglo XVII y, restringen, sistemáticamente, su eficiencia y capacidad de gobierno y de legitimación en el ámbito doméstico, sin por ello diluir

2. Como señala Falk (1996, 15) «*The state is being subtly deformed as an instrument of human well-being by the dynamics of globalisation, which are pushing the state by degrees and to varying extents into a subordinate relationship with global market forces*». Sobre la difícil interrelación entre los estados y la dinámica del mercado, y sobre sus efectos sobre la soberanía de los primeros, cfr. Strange y Camilleri.

la persistencia de su rol crucial en el sistema internacional y en la formulación e implementación de políticas públicas³.

En este marco, sin embargo, una multitud de actores y redes sociales de carácter transnacional, comienzan a trascender la acción social y política dentro de los márgenes de los estados para a su vez, adquirir un peso protagónico en la dinámica global y, eventualmente, incidir sobre las mismas políticas públicas. Al respecto baste citar la acción de Amnesty Internacional, Greenpeace, o los movimientos de mujeres, para ilustrar el punto.

Independientemente del carácter crecientemente interactivo de estos tres componentes mercado, estado y sociedad civil en la dinámica global, la aparición y el reciente desarrollo de estos actores y redes sociales cuestiona y acota asimismo, por un lado, el rol tradicional de los estados como actores clave del sistema internacional y, por otro, intenta influir, regular o modificar, a través de la movilización y de la influencia de la opinión pública, muchas de las decisiones y de las políticas que emanan de la articulación eventual de intereses entre los estados y las corporaciones transnacionales, entre los organismos económicos multilaterales y las organizaciones intergubernamentales. Como resultado, el llamado sistema internacional o la sociedad global, deviene más complejo en función de una multiplicación no sólo de actores, sino también de ámbitos, niveles y circuitos de interacción, dando lugar a una dinámica multidimensional de extrema complejidad (Tomassini, 1993) y al creciente desempeño transnacional de actores que Rosenau califica como libres del peso de la soberanía (*sovereignty-free actors*), en el contexto de una dinámica multicéntrica del sistema internacional (Rosenau, 1990).

En este marco, y dado el carácter contradictorio del proceso, no es casual que algunos analistas señalen, por un lado, que frente a la «globalización de arriba» promovida por estados y corporaciones se desarrolla una «globalización de abajo» (Brecher, Brown and Cutler, 1993) impulsada por los actores sociales emergentes y configurada sobre la base de una sociedad civil transnacional y, por otro, que las interpretaciones eminentemente estructurales del sistema mundial en formación no dan cuenta del papel relevante que comienzan a adquirir estos nuevos actores y sus diversos y fragmentados proyectos de contrahegemonía (Cox, 1987).

Estos planteamientos, sin embargo, requieren de matizaciones especiales, en particular en los referente al alcance teórico y conceptual del término sociedad civil global.

2. *La socialización de la globalización y la sociedad civil global*

En los últimos veinte años, se ha producido una proliferación de actores y redes no-estatales en la escena internacional, incluyen-

3. *Cfr. al respecto Guéhenno, 1993 y Ohmae, 1995.*

do un amplio espectro de organizaciones humanitarias, religiosas o laborales; movimientos sociales de diverso tipo, u organizaciones que promueven temas globales específicos en torno a la paz, los derechos humanos, el desarrollo y el balance ecológico (Coate, Alger, Lipschutz, 1996,103). Muchas han surgido al calor de sus vínculos y relaciones con organismos intergubernamentales (OIG) y, en especial, con agencias de la Organización de Naciones Unidas (ONU) y, en particular, con su Consejo Económico y Social (ECOSOC); otras han emergido y se han desarrollado en torno a temas y reivindicaciones específicas de carácter global o regional, en función del surgimiento de foros en el marco de la Cumbre Ecológica de Río, de la Cumbre Social de Estocolmo o de las actividades promovidas, por el Año Internacional de la Mujer; algunas otras, finalmente, responden a temas y dinámicas propias como en el caso de los ya señalados Amnesty International, Greenpeace o Oxfam. Asimismo, junto con estas expresiones más específicamente asociadas con el proceso de globalización, como reacción a éste, asimismo, se han desarrollado con un creciente carácter global y transnacional, variadas formas de particularismos, ya sea de carácter étnico, nacional o religioso, que cuestionan tanto el proceso de globalización como, en especial, las expresiones de la modernidad occidental asociadas a ésta (Badie-Smouts, 1992).

Algunos de estos actores y organizaciones responden a la caracterización de organismos no gubernamentales de variado cuño; otras a movimientos sociales de diversas características, pero, en su conjunto, responden a una visión de lo político que excede la referencia exclusiva a lo nacional o al estado-nación, que da pie a una perspectiva global y que postula nuevas modalidades de enfocar lo político a un nivel planetario.

En principio, cuando de ONGs se trata, sus características definitorias refieren a su carácter de organizaciones formales, con continuidad institucional; que aspiran a autogobernarse en base a arreglos constitucionales o reglas de funcionamiento propias; que son privadas en el sentido de ser autónomas con respecto a los gobiernos y no tienen capacidad de conducción o de dirección en las sociedades respectivas; que vinculan a organizaciones de varios países; que promueven una gama de temas sociales; que no tienen fines de lucro o que buscan beneficios pecuniarios; y que tienen, básicamente, objetivos, operaciones y conexiones transnacionales (Gordenker/Weiss, 1995, 20).

La mayoría mantiene vínculos variados tanto con los gobiernos como otras organizaciones no-gubernamentales pero, predominantemente, en su conjunto buscan poner coto, con frecuencia, tanto a la acción de los estados como, eventualmente, del mercado y, en particular de sus actores más destacados -las corporaciones transnacionales y los organismos financieros tanto priva-

dos como intergubernamentales. En este sentido, tienden a promover sus actividades más allá «de las categorías convencionales del estado y de la empresa» (ibidem, 19), y, en esencia, tienden a politizar ámbitos previamente no politizados y a conectar lo local con lo global, vinculando en sus actividades a organizaciones populares de base local, organizaciones no gubernamentales nacionales y organizaciones no-gubernamentales internacionales (Macdonald, 1994, 277)⁴.

Por otra parte, la globalización ha dado lugar asimismo al desarrollo de «nuevos movimientos sociales» de carácter transnacional, entendidos como «un actor colectivo constituido por individuos que entienden tener intereses comunes y, por lo menos en lo que se refiere a una significativa parte de su existencia social, una identidad común» (Scott, 1990, 6) que, para promover estos intereses, tienen capacidad de movilización masiva o utilizan esta capacidad como un elemento de presión y que se distinguen de otros actores colectivos tales como partidos políticos, grupos de presión o asociaciones voluntarias. En particular, lo que los diferencia de éstas asociaciones y de algunas ONGs es su preocupación por la defensa o el cambio de la sociedad existente, o la búsqueda de cambiar la posición relativa del grupo que representa en la sociedad.

La diferencia entre los viejos y los nuevos movimientos sociales no consiste tanto en el mayor alcance de la proyección transnacional de estos últimos en el marco de la globalización, como que mientras los primeros tendían a organizarse en torno a divisiones de carácter clasista (movimiento obrero movimientos campesinos), los segundos articulan en torno a contradicciones sociales tales como el género, los estilos de vida, el ambiente, la desigualdad racial y la guerra (Shaw, 1994, 651), de tal manera que expanden la noción de lo político a un ámbito mucho más abarcante que incluye lo social y lo cultural.

En esencia, este entramado complejo y contradictorio de actores y organizaciones sociales diversas, articuladas a través de redes transnacionales, con reivindicaciones e intereses globales y, con frecuencia, con raíces en reivindicaciones e intereses locales, da lugar a la emergencia de una sociedad civil global que «reproduce en sus interacciones los conflictos y contradicciones de las sociedades civiles domésticas de las cuales emerge y, a la par, crea nuevas que reflejan la dinámica del poder a nivel internacional» (Macdonald, 1994, 285). Pero, a la vez, expresa de hecho el impacto no sólo de la globalización económica en términos generales, sino también se corresponde con la globalización del poder estatal en una abigarrada y compleja agregación del poder estatal nacional y del poder global que caracteriza al actual sistema interestatal, con su acelerado cambio transicional y sus contradicciones (Shaw, 1994, 650).

4. Una tipología reciente las clasifica en ONGs con las características señaladas; en GONGO (government-organised nongovernmental organisations), promovidas por gobiernos especialmente en el marco de la Guerra Fría; QUANGOs (quasi-nongovernmental organisations) que, pese a mantener una cierta autonomía reciben recursos de gobiernos como muchas ONGs de los países escandinavos y de Canadá; y DONGOs (donor-organised NGO) diferenciadas por sus fuentes de recursos (ibidem, 21). En todo caso, en cualquiera de las categorías, las ONGs no gobiernan ni intentan gobernar, sino que intentan imponer alguna medida de «accountability» a los gobiernos y empresas y a gerenciar complejas interrelaciones y cambios políticos, económicos y sociales promoviendo, en algunos casos, la cooperación con y entre otros actores, con especial énfasis en los gobiernos (ib., 19).

En todo caso, tanto las diferentes expresiones de organizaciones no-gubernamentales como los diversos movimientos sociales de carácter transnacional han dado lugar a una sociedad civil global, definida por sus propios códigos y reglas legales, con frecuencia en oposición y en autonomía de los estados, a través de la creación y del desarrollo de redes transnacionales que generan nuevos espacios políticos en el sistema internacional. Sin embargo, como bien lo señala Lipschutz (1992), este proceso, a su vez, ha dado lugar a un cuestionamiento al discurso estado-céntrico dominante que se manifiesta tanto a través de la emergencia de esta sociedad civil global, como a través de diversas expresiones étnicas, religiosas y nacionalistas, poniendo en cuestión la misma ideología de la globalización.

En este sentido, estos actores, en su heterogeneidad, tienden a promover la gobernabilidad en ámbitos y áreas del sistema internacional, más allá o en asociación con la acción de gobiernos, en tanto desarrollan «la capacidad de lograr que se hagan cosas sin la competencia legal de ordenar que sean hechas» (Czempiel, 1992,250). Desde esta perspectiva, y en el marco del señalamiento de que si bien «no hay un gobierno mundial, sí hay gobernabilidad global», junto con los arreglos regulatorios institucionalizados en los diversos regímenes parciales a nivel global, se desarrollan e imponen normas, regulaciones y procedimientos menos formalizados que imponen patrones a las conductas internacionales sin recurrir a constituciones escritas o al recurso del poder material (Coate, Algier, Lipschutz, 1996, 99), poniendo en cuestión la visión realista de un sistema internacional anárquico.

En este proceso, crecientemente el rol de los diversos actores sociales emergentes a nivel transnacional se vuelve crucial y da lugar a la emergencia de una sociedad civil global que genera, en palabras de Camillieri (1995, 218), una difuminación del control social al erosionar la competencia de los estados y que postula una sociedad civil que, a diferencia de la doméstica, no tiene por referente al estado, sino a las diferentes formas de articulación interestatal e internacional del poder.

Sin embargo, es necesario entender que la sociedad civil en general y la sociedad civil global emergente en particular, no constituyen un actor homogéneo y unificado. De hecho, la sociedad civil global, al margen de constituir una respuesta a la globalización en términos de una «globalización de abajo» y de intentar, en líneas generales, poner coto e influenciar la acción de los estados introduciendo formas de gobernabilidad global, está marcada asimismo por contradicciones y conflictos (Macdonald, 1994,269). En la acepción gramsciana del término, la sociedad civil es un campo de conflicto entre fuerzas hegemónicas y contrahegemónicas, pero en el caso de la sociedad civil global, este cuadro se complejiza aún más, en tanto reproduce los con-

flictos y contradicciones de las sociedades civiles domésticas de las que emergen, a la vez de crear nuevas contradicciones que reflejan la dinámica de poder a nivel internacional y el mismo rol del mercado y del estado. Esta complejización se evidencia asimismo de varias maneras.

En primer lugar porque la sociedad civil nacional es definida generalmente en relación con el estado y, en el marco de la anarquía imperante en el sistema internacional, este referente se diluye en diferentes centros de poder -estados, organizaciones intergubernamentales, regímenes varios, que constituyen una referente multidimensional y complejo para el accionar de los actores de la sociedad civil global generando diversas formas de vinculación, disociación o rechazo con los centros tradicionales de poder por parte de los actores sociales transnacionales. En este marco, junto con la interlocución en el sistema internacional de diversas modalidades de gobernabilidad con o sin participación directa de los estados, se desarrollan eventualmente iniciativas de cuestionamiento y antagonismo frente a las mismas iniciativas gubernamentales o intergubernamentales de carácter internacional.

En segundo lugar, porque la noción tradicional de sociedad civil refiere a diferentes actores no estatales que incluyen organizaciones representativas formales, tales como partidos políticos, iglesias, sindicatos y asociaciones profesionales; organizaciones formales de tipo funcional (escuelas, universidades y medios masivos de comunicación), y redes políticas y sociales más informales (que abarcan desde grupos voluntarios locales y coaliciones ad hoc de activistas a movimientos sociales coordinados a nivel nacional o internacional (Shaw, 1994, 648). En esta perspectiva, la sociedad civil global esta configurada no sólo por las ONGs reconocidas por los OIGs o por los gobiernos en función de temas globales; por los movimientos sociales de base clasista y de carácter internacional que preceden a la eclosión actual de la sociedad civil global (tales como los movimientos campesinos, los movimientos obreros o las internacionales políticas de fuerzas de izquierda) o por los mecanismos formales de socialización que se expanden a nivel transnacional, sino también por un conjunto de «nuevos movimientos sociales» de proyección internacional que, con frecuencia, trascienden las nociones tradicionales de política y de ciudadanía, en función de articular planteamientos culturales vinculados a valores y estilos de vida específicos.

De tal manera que las nociones tradicionales de una sociedad civil dividida horizontalmente en función de proyectos hegemónicos y contrahegemónicos, en el marco de la sociedad civil global (y con frecuencia en función de los acelerados cambios en las sociedades civiles domésticas), se complejizan con la presencia de diversas formas de articulación vertical no sólo en

5. Como señala Lipshutz, en realidad no hay una sola red sino varias redes políticas transnacionales heteronomas en el marco de la sociedad civil global, en función de diversas «comunidades imaginarias» propuestas (Lipshutz, 1992, 391).

torno a reivindicaciones y proyectos de orden global promovidos por diversas ONGs, sino también en función de iniciativas menos institucionalizadas de diversos movimientos sociales con énfasis culturales⁵. A este cuadro de ciivajes verticales cabe agregar, incidentemente, las diversas modalidades de utilización, por parte de estos actores, de la influencia de la opinión pública y de los medios masivos de comunicación, con frecuencia instrumentos cruciales, junto con la movilización nacional e internacional, para ejercer presión sobre los gobiernos e inclusive los organismos intergubernamentales o para cuestionar los proyectos gubernamentales.

En tercer lugar, un elemento a considerar es que junto con los ciivajes y contradicciones internas de la sociedad civil global introducidos por las diversas modalidades de relación con las instituciones establecidas de poder y de control financiero y productivo, y las diversas formas de expresión política y político-cultural de los actores sociales transnacionales, un clivaje fundamental es el que, de una manera frecuentemente ambigua y difusa, establece una división entre los actores sociales transnacionales del Norte industrializado y los del Sur. En este sentido, si bien los acontecimientos de la post-Guerra Fría han desdibujado significativamente la dicotomía tradicional entre Norte y Sur (en tanto la concentración de dinamismo comercial, financiero y tecnológico se ha concentrado cada vez más en los tres focos económico-políticos de Europa, América del Norte y Japón, y las similitudes y convergencias político-económicas del Sur han tendido a diferenciarse, a atomizarse y a diluir la noción misma de un Sur homogéneo en vías de desarrollo al punto de plantear que «el tercer mundo está muerto» -Oslen, 1995), ésta persiste manifiestamente en las relaciones entre los actores sociales del Norte y del Sur. La misma categoría de DONGOs implica, en esencia, una relación vertical entre ONGs del Norte y del Sur, en tanto, con frecuencia, las primeras dictan o influncian, a través de la asignación de recursos para programas, las agendas de las segundas en el marco de redes transnacionales que vinculan a ambas.

Por otra parte, la misma vinculación de las respectivas ONGs (particularmente en el caso de los CONGOs o QUANGOs) con los respectivos estados del Norte condicionancircunstantialmente sus estrategias y agendas, en especial en torno a temas ecológicos, de derechos humanos y de paz y seguridad, frente a la promoción de posiciones nacionalistas de los estados del Sur que, a su vez, y de manera distintiva, condicionan eventualmente el desempeño -cooperativo, reactivo o antagónico- de ONGs y movimientos sociales en el Sur, en particular en relación con temas sociopolíticos y económicos como el desarrollo, la desigualdad, la pobreza y el desempleo. En suma, pese al carácter frecuentemente autónomo de muchos de estos actores sociales con

respecto a los respectivos estados, su base socio-política se refleja no sólo en el accionar de los mismos sino también inciden sobre el del accionar de muchas ONGs y movimientos sociales.

En conclusión, y dados estos rasgos, pese a las características relevantes que en el sistema internacional emergente bajo el impacto del proceso de globalización adquiere una sociedad civil global, en interlocución e interacción, así sea crítica, con el estado y con el mercado, es evidente que esta sociedad civil no está exenta de las complejidades y contradicciones introducidas por la globalización.

En este marco, una de las interrogantes es, sin embargo, como, al emerger la sociedad civil global como un factor relevante de la dinámica internacional, puede incidir sobre los procesos concomitantes a la globalización, superando el «déficit democrático» engendrado por el despliegue de alternativas «globalitarias» donde estados, organismos intergubernamentales y agentes económicos transnacionales toman decisiones sin la participación y sin el control de amplios sectores sociales del planeta que, sin embargo, se ven decisivamente afectados por éstas decisiones. Si bien esta es una interrogante de carácter muy amplio, afecta, en el plano de las políticas específicas, el devenir del proceso de globalización, en tanto pone en cuestión la orientación de la «globalización de arriba» en función de plantear una globalización con una participación creciente no sólo de países y de regiones marginalizadas del sistema económico internacional, sino también de actores y de sectores sociales específicos de la sociedad civil global emergente. Esta interrogante es particularmente relevante en el entorno de los procesos de regionalización que, como respuesta y complemento a la globalización, se desarrollan en América Latina y el Caribe.

3. Regionalización y déficit democrático en los procesos de integración de América Latina y el Caribe

Frente a la amenaza de la exclusión o marginación del sistema económico internacional a raíz del proceso de globalización, los países de América Latina y el Caribe han reaccionado, desde finales de la década del ochenta, reactivando, profundizando o desplegando procesos de integración regional y subregional, en un amplio espectro que abarca la reactivación del Mercado Común Centroamericano (MCCA) a través de la creación del SIECA, la CARICOM y el Grupo Andino a la creación de MERCOSUR, el Grupo de los Tres (G-3) y la Asociación de Estados del Caribe (AEC) (Serbin, 1995;1996). Independientemente de los alcances que cada uno de estos esquemas intenta materializar en función

de integración -desde acuerdos de libre comercio como el G-3 hasta plataformas políticas regionales como la AEC pasando por diversas variantes de mercado común y uniones aduaneras, un denominador común ha sido su identificación con los postulados del regionalismo abierto promovido por la CEPAL,

En este sentido, junto con el objetivo explícito de promover, en el marco de las políticas de ajuste predominantes en los países de la región bajo efectos del «consenso de Washington» y los planteamientos neoliberales de los organismos financieros multilaterales, un más activo intercambio comercial intrarregional y una competitiva inserción en la economía mundial, las nuevas formas de regionalismo en América Latina y el Caribe han estado asociadas con el intento de vincular más estrechamente a estas iniciativas al sector gubernamental y al sector empresarial en el marco de los programas de ajuste en curso. De hecho, generalizado, ha implicado una creciente conjunción entre las élites políticas y las élites económicas latinoamericanas y caribeñas en las iniciativas orientadas a profundizar en la regionalización, evidenciadas con frecuencia tanto en la modalidad de consulta de los gobiernos con el sector empresarial en los procesos de libre comercio e integración a través de la modalidad del «cuarto de lado» en las negociaciones regionales, o en el establecimiento de mecanismo formales de consulta con este sector a través de Consejos Consultivos creados en el Grupo Andino, MERCOSUR, el sistema de integración centroamericano o CARICOM.

Sin embargo, en estos procesos, reiteradamente, se hace evidente la ausencia de participación de otros actores de la sociedad civil -tanto de los movimientos sociales como inclusive, con matizaciones y variaciones, de actores políticos formales como los partidos políticos. Con la excepción de la participación, en algunos de los esquemas, del sector laboral a través de mecanismos de consulta o de mecanismos tripartitos con la participación de gobierno y empresarios, los restantes actores sociales no han estado representados en la mayoría de los procesos de regionalización. En la práctica, la tendencia dominante a la incorporación de actores sociales, en los casos que se da, en América Latina y el Caribe ha sido a través del tripartismo, en función de integrar con carácter consultivo al sector empresarial y al sector laboral, a través de sus representaciones sindicales, junto con representantes del gobierno, en mecanismos de consulta. Una clara ilustración al respecto, se vincula con el Subgrupo de Trabajo No. 11 de Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social del MERCOSUR y el propuesto Foro Consultivo Económico y Social (FCES) del mismo esquema, con facultades consultivas y de asesoramiento, más no con capacidad de adoptar decisiones. Como señala un analista, sin embargo, el FCES «espera aún por una mayor definición» y no incluye a otros actores sociales

(Podestá, 1995a y b). Asimismo, la inclusión de actores socio-económicos no gubernamentales en este tipo de mecanismos consultivos, pese a la temprana aparición del tema social en el proceso de integración, es, en general, posterior a la creación y a los avances del mismo, inclusive en lo que se refiere al sector laboral (ibidem).

De una manera similar, en el Grupo Andino, si bien la cuestión social recibió una significativa atención y dio lugar a la creación del Consejo Consultivo Empresarial y del Consejo Consultivo Laboral, la Carta Social Andina aprobada por el Parlamento Andino, responde asimismo a una concepción tripartista, tomando en cuenta a los sectores gubernamental, empresarial y laboral, pero con una limitada referencia a otros grupos básicamente representados por mujeres, niños y la familia (Fundación Friderich Ebert-PRS, 1994,57).

En este sentido, es evidente el papel que las tradiciones sindicales y el peso de éstas organizaciones detectan en el contexto latinoamericano, aunado a la creciente preocupación por los planteamientos del «dumping social» en el GATT y la OMC, y a los efectos de la globalización y de la re-estructuración productiva sobre los mercados laborales y el empleo.

Paradójicamente, sin embargo, desde la década del ochenta, numerosos movimientos sociales y organizaciones no-gubernamentales han hecho irrupción en la escena doméstica de la mayoría de los países latinoamericanos y del Caribe, particularmente en torno a temas como los derechos humanos, la defensa del medio ambiente, los derechos de género y las reivindicaciones y derechos indígenas. Muchos de ellos, a la vez, han adquirido una proyección transnacional, tanto a nivel regional como global, como en el caso de los movimientos de mujeres, de derechos humanos y de las organizaciones indígenas, dando lugar al desarrollo de un entramado social que, eventualmente, configura los gérmenes de una sociedad civil regional, pese a los clivajes y divisiones engendrados por experiencias políticas y culturales subregionales diferenciadas -entre las sociedades andinas y las sociedades del Cono Sur; entre las sociedades centroamericanas y las sociedades caribeñas; entre el conglomerado amazónico y los procesos en la Cuenca del Caribe.

No obstante, estos actores y la sociedad civil en general, frecuentemente impactada no sólo por los programas de ajuste, sino también por los efectos directos o indirectos de los acuerdos regionales, han estado ausentes de una participación en la toma de decisiones en estos procesos y de alguna incidencia sobre el curso de estas iniciativas, en el marco del apotegma «decidiremos por ustedes, para ustedes, pero sin ustedes».

Este «déficit democrático» significativo en la implementación de los procesos de regionalización se produce en un contexto

donde, de una manera crecientemente destacada, la sociedad civil reclama una participación mayor y exige un grado de *accountability* de los respectivos gobiernos sobre un proceso de toma de decisiones en los cuales no tiene arte ni parte pese a sus efectos sociales devastadores en términos de incremento de la desigualdad y la polarización social, la pobreza y el desempleo en la sociedades de la región.

Pese al reconocimiento, desde la década pasada, de las agencias y organismos de las Naciones Unidas acerca de la necesidad de vincularse, consultar y, eventualmente, implementar programas conjuntos con ONGs y movimientos sociales o los intentos limitados de la Unión Europea de superar este «déficit», tanto los gobiernos como los organismos intergubernamentales regionales en América Latina y el Caribe han tendido a reaccionar con reticencia frente a las reivindicaciones y propuestas de los actores sociales regionales, y han evitado en general, profundizar en la implementación de mecanismos para su participación o para su consulta.

En este sentido, si bien los actores políticos formales -partidos y sindicatos, han encontrado canales de expresión a través de los Parlamentos regionales, en el primer caso, o de mecanismos consultivos (incluyendo aspectos específicos como el planteamiento de una carta social en el Grupo Andino), en el segundo, asumiendo los componentes socio políticos de su participación, los restantes actores de la sociedad civil (con la excepción de las agrupaciones y gremios empresariales) han estado excluidos de este proceso, pese a la emergencia y consolidación progresiva del entramado de una sociedad o de un conjunto de sociedades civiles regionales en América Latina y el Caribe.

En este marco, la trilogía de articulación regional de estado, mercado y sociedad civil, evidencia un fuerte debilitamiento del reconocimiento y de la institucionalización de la participación o interlocución política del último de ellos, similar a la que señalábamos en el marco general del proceso de globalización.

Sin embargo, la movilización de los actores de la sociedad civil regional -movimientos de mujeres y ecologistas, y organizaciones indígenas y de derechos humanos en particular- ha impactado, con sus reivindicaciones, no sólo la opinión pública y los medios masivos de comunicación, sino también ha comenzado a ejercer una creciente influencia sobre los estados y, eventualmente, sobre las corporaciones y los organismos financieros.

4. *Sociedad civil y participación democrática en el proceso de regionalización en el Gran Caribe*

El proceso de globalización y las reacciones regionalizadoras, como así también las concepciones asociadas al regionalismo abierto y al consenso de Washington, con las diferencias del caso, han afectado asimismo de una manera significativa al conjunto de sociedades demográficamente y territorialmente pequeñas, económicamente vulnerables y geopolíticamente sensibles del Gran Caribe⁶. De por sí la región, más allá de su original diferenciación geopolítica en el marco de la guerra fría, presenta una gran heterogeneidad cultural y étnica, así como también política, como consecuencia de los diversos legados y tradiciones de los diferentes sistemas coloniales que se establecieron en ella.

La reciente creación de la AEC, sin embargo, valida una nueva concepción de la región, en el marco del proceso de regionalización en curso, que permite, en función de coincidencias políticas, la búsqueda de la cooperación económica y de la emergencia de una «comunidad social» regional de características propias, la superación de las diferencias y de la heterogeneidad en función de un valor común y de la defensa del Mar Caribe y de las sociedades que lo habitan (Asociación de Estados del Caribe, 1994).

Sin embargo, la misma acta de constitución de la AEC presenta una serie de limitaciones en torno a la participación de diversos actores sociales en el proceso de regionalización e integración, particularmente en su referencia a los actores sociales reconocidos y a los mecanismos de participación de los mismos en la toma de decisiones.

Junto con las diferentes referencias a «social partners» o «actores sociales» del documento y de las normativas de reconocimiento y privilegización de los mismos en la AEC, con diferentes concepciones acerca de los mismos y de su rol en el proceso de regionalización, existen marcadas diferencias en las experiencias, historias y culturas políticas de las diversas subregiones que resultan en distintas concepciones y énfasis en su tratamiento por los gobiernos. En este sentido, las tradiciones y culturas políticas del Gran Caribe abarcan una gama muy extensa de experiencias históricas con efectos particulares sobre las concepciones acerca de la participación de la sociedad civil y de la gobernabilidad democrática que, a su vez, se reflejan en las actitudes y percepciones de los gobiernos y de sus representantes frente a la participación de una emergente sociedad civil regional en el proceso de integración. De hecho, la historia política de los países miem-

6. *Entendemos por Gran Caribe a la región que está configurada por el conjunto de estados, estados asociados y territorios coloniales vinculados al mar Caribe, y que incluye tanto a los estados y territorios insulares como a los estados que bordean al mar Caribe -los países centroamericanos, México, Colombia, Venezuela, Guyana y Suriname, de acuerdo a la concepción introducida con la creación de la Asociación de Estados del Caribe en 1994.*

7. El CAÍ está conformado por la Federación de Empresas Privadas de Centroamérica y Panamá (FEDEPRICAP); la Central Latinoamericana de Trabajadores (CLAT); la Confederación Centroamericana de Trabajadores (CCT); el Consejo Mundial de Pueblos Indígenas en su capítulo centroamericano; El Consejo Centroamericano de Trabajadores de la Educación y la Cultura; el Consejo Centroamericano Campesino (COCECA); la Confederación de Cooperativas del Caribe y Centroamérica (CCC-CA); la Federación Centroamericana de Transportistas; el Consejo Superior Universitario Centroamericano (CSUCA), y la Asociación de Universidades Privadas de Centroamérica, mientras que la ICIC esta constituida por la Asociación de Organizaciones de Campesinas Centroamericanas para la Cooperación y el Desarrollo (ASOCODE); la Confederación de

bro del Grupo de los Tres, de los países centroamericanos, de Cuba y de República Dominicana, de Haití y Suriname, y de los países de habla inglesa en el Caribe, marcan la pauta de una compleja heterogeneidad política y de actitudes y percepciones diversas frente a la participación de la sociedad civil en el proceso de gobernabilidad de la integración regional.

Para tomar sólo a las dos subregiones más destacadas -el Caribe de habla inglesa y la subregión centroamericana, las diferentes historias políticas recientes hacen marcadas diferencias en las tradiciones y concepciones acerca de la participación política de la sociedad civil en el proceso de regionalización.

En el caso de Centroamérica es de notar, en primer lugar que, junto con el Parlamento Centroamericano creado como un foro consultivo de los representantes de los partidos políticos del mismo y pese a una consulta amplia realizada entre 1972 y 1976 con los actores sociales por parte del Comité de Alto Nivel para la Reestructuración y Perfeccionamiento del Mercado Común Centroamericano (CAN), el proyecto resultante no fue aceptado por los gobiernos de la región en el marco de la crisis por la que atravesaba Centroamérica (de la Ossa, 1996, 20). Sin embargo, una vez avanzado el proceso de pacificación iniciado con los acuerdos de Esquipulas y reactivado el proceso de integración centroamericano con la creación del Sistema de Integración Centroamericano (SICA) en 1991, el protocolo de Tegucigalpa que le dio origen estableció la constitución de un Consejo Consultivo Centroamericano, conformado por «... los sectores empresarial, laboral, académico y otras principales fuerzas vivas del Istmo centroamericano representativas de los sectores económicos, sociales y culturales, comprometidos con el esfuerzo de integración ístmica» (ibidem, 21).

No obstante esta iniciativa, surgieron, por un lado, una serie de críticas por los «criterios selectivos unilaterales» utilizado por la Secretaría General del SICA para establecer un grupo previo para organizarlo y preparar sus normas básicas (ibidem) y, por otro, divergencias entre las organizaciones de la sociedad civil en torno a la representatividad en el Comité, particularmente entre el Comité de Coordinación Intersectorial Centroamericano (CACI) creado en 1993 y la Iniciativa Civil para la Integración Centroamericana (ICIC) constituida en abril de 1994 (Vargas Roldan, 1996, 7)⁷.

Sin embargo, pese a estas dificultades iniciales, el 2 de noviembre de 1996 se estableció el Comité Consultivo del Sistema de Integración Centroamericana (SS-SICA) como «una instancia inicialmente de consulta a la sociedad civil organizada regionalmente, a fin de institucionalizar la participación de los actores económicos y sociales en el proceso de toma de decisiones dentro de la integración centroamericana», con la participa-

ción de 17 organizaciones regionales, incluyendo a FEDEPRICAP en representación de las cámaras empresariales; CTCA, CCT y COCENTRA como las tres principales centrales de trabajadores sindicalizados de Centroamérica; CONCAPE por la pequeña y mediana empresa; CCC-CA por los cooperativistas de la región; FECAICA por el empresariado industrial de la región; FECAMCO en representación de las cámaras de comercio; FECATRANS de los transportistas; ASOCODE por el campesinado organizado; AUPRICA y CSUCA en representación de las universidades privadas y estatales; CONCERTACION CENTROAMERICANA que agrupa a los organismos no-gubernamentales; UPROCAFE en representación de los pequeños y medianos productores cafetaleros; el capítulo centroamericano del Consejo Mundial de Pueblos Indígenas; el Consejo Centroamericano de Trabajadores de la Educación y de la Cultura; y FEMICA que agrupa a los gobiernos municipales de la región (Vargas Roldan, 1996, 7-8). Este listado extenso de organizaciones de carácter regional que aboga por la integración del istmo y por la participación de la sociedad civil en este proceso a través de mecanismos regionales no se agota con las organizaciones citadas, ya que se encuentran en proceso de incorporación asimismo la organización regional de las mujeres y los organismos de defensa de los Derechos Humanos (CODEHUCA) (ibidem).

Es importante resaltar que junto con organizaciones del sector empresarial, laboral, cultural/académico participan en el Comité Consultivo de SICA no sólo las organizaciones indígenas y cooperativas, sino también aquéllas ONGs que actúan en más de tres países de la región. El Comité Consultivo constituye un foro regional cuyos representantes son designados por las respectivas organizaciones y no por los gobiernos, y sus decisiones son tomadas por unanimidad y no por mayoría.

En el caso de los países de la CARICOM, los procesos de descolonización que llevaron a la independencia de los países del Caribe de habla inglesa, fueron originariamente promovidos por los sindicatos locales que, con frecuencia, dieron origen o se vincularon con los partidos políticos que llevaron a la independencia política. Estos orígenes, particularmente en las postrimerías de la Segunda Guerra Mundial, pudieron haber dado lugar a una visión tripartista de la participación de los actores políticos y sociales en el proceso de integración, similar a la que señalábamos en el caso de Mercosur y quizás con la diferencia significativa de una incorporación inicial de los sindicatos en el proceso. Sin embargo, la convergencia de un creciente proceso de deterioro de los sindicatos y de los partidos políticos tradicionales en la subregión bajo los efectos de los cambios globalizadores y del fin de la guerra fría (Serbin, 1995), junto con la existencia de una tradición de actividades comunitarias no-gubernamentales ha

Cooperativas del Caribe y de centroamérica (CCC-CA); la Coordinadora Centroamericana de Trabajadores (COCENTRA); la Confederación Centroamericana de la Pequeña y Mediana Industria (CONCAPE); la Concertación Centroamericana de Organismos de Desarrollo (CONCERTACION CENTROAMERICANA); la Confederación de Trabajadores de centroamérica (CTCA-ORIT); la Federación Centroamericana de Organizaciones Comunales (FECOP); y la Unión de Pequeños y Medianos Productores de Café de México. Centroamérica y el Caribe (UPROCAFE) (de la Ossa, 1996, 38).

dado lugar a una mayor proyección y relevancia de la importancia de otros actores de la sociedad civil en el proceso de integración de la CARICOM (Duncan, 1996).

Como ilustración baste señalar que en 1993, este organismo se ha planteado la creación de una Asamblea de Parlamentarios de la Comunidad Caribeña recientemente aprobada, mientras que desde finales de la década del ochenta, la propia West Indian Commission y la CARICOM han postulado una Carta de la Sociedad Civil para la Comunidad Caribeña, para «crear un verdadero ambiente político participativo en el seno de la Comunidad Caribeña que sea propicio a la consulta genuina en el proceso de gobernabilidad» (CARICOM, 1993).

En este marco, como consecuencia de una participación inicial de organizaciones no gubernamentales en la Conferencia Económica Regional convocada por CARICOM en 1991, en 1992 los gobiernos de los países miembros de la CARICOM han adaptado la recomendación, en el artículo XX de la Carta, de que los estados signatarios «tomen medidas para establecer en sus respectivos estados (territorios) un marco para consultas continuas y genuinas que involucren a socios sociales consistentes en partidos políticos, la comunidad empresarial, los sindicatos, las organizaciones no-gubernamentales, grupos en desventaja social y otros cuerpos representativos de los intereses de la comunidad en función de alcanzar acuerdos comunes y apoyo a los objetivos, contenidos e implementación de los programas nacionales y sociales» (pp. 16-17).

Inclusive, en esta perspectiva, el Centro para el Desarrollo de Políticas Caribeñas (CPDC) basado en Barbados y establecido por organizaciones no-gubernamentales en febrero de 1991 como una red regional de ONGs, está avanzado en la posibilidad de ser reconocido como un mecanismo consultivo de la CARICOM. El objetivo del CPDC, que agrupa a más de 21 organizaciones de habla inglesa, francesa, española y holandesa del Caribe de carácter regional, subregional o nacional con perspectiva regional, apunta a «comprender dónde y cómo las políticas son formuladas y cómo éstas afectan nuestras vidas diarias; compartir información sobre éstas políticas; desarrollar la confianza y la habilidad del pueblo caribeño; y trabajar juntos para cambiar políticas que no benefician al pueblo caribeño» (Wederbrun, 1996). Este organismo agrupa a una extensa gama de organizaciones de la sociedad civil, concebidas como organizaciones no-gubernamentales en un sentido amplio y que incluye agencias de desarrollo, organizaciones religiosas, grupos de mujeres y de jóvenes, trabajadores del teatro popular, economistas, comunicadores sociales, organizaciones de derechos humanos y de campesinos, y pueblos indígenas (ibidem, 8).

En función de planteamientos alternativos a las estrategias de desarrollo regionales postuladas en el marco de los programas de ajuste, el CPDC ha desarrollado una importante interlocución con la CARICOM con el propósito de que sea reconocido, junto con los sindicatos y el sector empresarial, su status consultivo como el tercer «socio social» en el proceso de integración, al punto que en julio de 1995, los jefes de gobierno de la CARICOM han aceptado su incorporación a un Consejo Consultivo regional.

5. *¿Hacia una sociedad civil regional?: Los problemas de la participación de la sociedad civil en el proceso de regionalización*

Esta somera revisión de los procesos de organización de la sociedad civil en dos de las subregiones del Gran Caribe y de sus logros actuales en función de la participación en el proceso de regionalización, plantean una serie de conclusiones tentativas pero, asimismo, una serie de interrogantes.

En primer lugar, es de señalar que la emergencia de una sociedad civil regional parece estar signada por el desarrollo de los procesos de consolidación y de participación de las emergentes sociedades civiles a nivel subregional -como en el caso de Centroamérica y del Caribe, con poca o limitada vinculación entre ellas en esta etapa y fuertemente signadas por las respectivas experiencias y legados- políticos. En este sentido, una primera comparación entre las dos subregiones permite apuntar, preliminarmente y en forma tentativa, un mayor desarrollo y una mayor participación de las ONGs, incluidas las religiosas, en el Caribe, y una más reducida presencia de las mismas en la participación en el Caribe, y una más reducida presencia de las mismas en la participación en el proceso de integración centroamericano. Asimismo, es de señalar, el desarrollo de un proceso de interlocución aparentemente más fluido entre los gobiernos, la CARICOM y la sociedad civil regional en el Caribe, en tanto en Centroamérica la incorporación de la sociedad civil al proceso de integración a tropezado con mayores retiscencias por parte de los gobiernos y en función de contradicciones internas.

En segundo lugar, este incipiente proceso de incorporación de la sociedad civil en la regionalización, a través de una profundización de su propia organización e institucionalización, señala su creciente desarrollo pero no marca aún modalidades distintivas de participación a nivel regional, más allá de su carácter consultivo en el marco de mecanismos acordados y promovidos en conjunto con los organismos intergubernamentales de integración subregional.

Es llamativa, asimismo, en tercer lugar, la limitada vinculación entre las instancias políticas de representación institucionalizada a nivel subregional -tales como la Asamblea de Parlamentarios Caribeños y el Parlacen, y las organizaciones de la sociedad civil- tales como el CPDC y el CAIC y la ICIC, respectivamente, marcando, en principio, un aparente divorcio entre los partidos políticos y las iniciativas de la sociedad civil. En este sentido, es de subrayar, por un lado, la frecuente crítica de estas organizaciones a los partidos políticos tradicionales, y por otro, su insistencia en la necesidad de avanzar más allá de la democracia representativa hacia una democracia participativa. Estos planteamientos en el plano político, con frecuencia se ven articulados con críticas a las estrategias de desarrollo impulsadas por los gobiernos y propuestas de estrategias alternativas que hagan más énfasis en las demandas sociales y en las necesidades de sectores sociales marginados en la pobreza y el desempleo a nivel subregional.

Sin embargo, es importante resaltar, en cuarto lugar, la creciente presencia que adquiere un entramado de actores sociales a nivel regional, al configurar, en el marco de los procesos de regionalización, una sociedad civil regional que promueve una serie de iniciativas en la dirección de una «regionalización desde abajo» que tome en cuenta las demandas y las necesidades de amplios sectores de la población afectados tanto por las secuelas del proceso de globalización, como por el impacto de las medidas que acompañan la profundización de la regionalización.

Finalmente, en el plano regional y hemisférico estas conclusiones preliminares abren una serie de interrogantes específicas.

En primer lugar, ¿hasta que punto el desarrollo de estas experiencias subregionales podrá encauzarse, a través de barreras lingüísticas, étnicas e históricas, hacia la conformación de una sociedad civil regional en el Gran Caribe? y, en segundo lugar, ¿hasta que punto las diferencias y heterogeneidades políticas y sociales acotadas podrán dar lugar a posiciones comunes en cuanto a la definición de mecanismos de participación en el proceso de regionalización del Gran Caribe y, en particular, en el marco de la Asociación de Estados del Caribe? En este mismo sentido se abre una tercera interrogante acerca de la capacidad de este organismo intergubernamental de promover y diseñar mecanismos idóneos para impulsar esta participación, en el contexto de las heterogeneidades y disimilitudes políticas que caracterizan la región?

Por último, en el plano hemisférico, cabe plantear la pregunta de ¿si éstas experiencias son aplicables a los restantes procesos de integración en América Latina, con sus diferentes tradiciones y culturas políticas y con sus particulares ritmos de avance de la integración, en el sentido de que pueda emerger una sociedad

civil regional y de que se pueda promover una más amplia participación de la misma en el proceso de integración de América Latina y el Caribe?.

Bibliografía

- Asociación de Estados del Caribe (1994) Carta Constitutiva Badie, Batrand et Marie-Claude Smouts (1992) *Le retournement du monde*, Paris: Presses de la Fondation National des Sciences Politiques et Dalloz.
- Brecher, Jeremy; John Brown Childs, and Jill Cutler (1993) *Global Visions, Beyond the New World Order*, Boston: South End Press.
- Camillieri, Joseph A. (1995) «State, Civil Society and Economy», en Camillieri, Joseph; Anthony P. Jarvis and Albert J. Paolini (eds.) *The State in Transition. Reimagining Political Space*, Boulder: Lynne Rienner.
- CARICOM (1993) Charter of Civil Society for CARICOM, Georgetown, June 1993.
- Coate, Roger; Chadwick F. Alger and Ronnie Lipschutz (1996) «The United Nations and Civil Society: Creative Partnership for Sustainable Development», en *Alternatives*, vol. 21, No. 1, Jan-Mar., pp. 93-122.
- Cox, Robert W. Cox (1987) *Production, Power, and World Order, Social Forces in the Making of History*, New York: Columbia University Press.
- Czempiel, Ernst-Otto (1992) «Governance and democratization», en Rosenau, James N. and Ernst-Otto Czempiel (eds.) *Governance without government: order and change in world politics*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 250-270.
- De la Ossa, Alvaro (1996) «Cuenca del Caribe: Mecanismos para profundizar la participación de los actores sociales en el proceso de regionalización», ponencia al eminario «La nueva agenda sociopolítica del proceso de integración en el Gran Caribe», 12 y 13 de febrero de 1996, INVESP/SELA, Caracas.
- Duncan, Neville (1996) «A New model of Governance and Community Development», ponencia en el Taller Regional «Actores políticos e integración regional en el Gran Caribe», 2 y 3 de mayo de 1996, INVESP/IRIPAZ/SELA, Guatemala.
- Fundación Friederich Ebert/Proyecto Regional Sindical (1995) *La carta social andina*, Caracas. Giddens, A (1993) *Consecuencias de la modernidad*. Madrid: Alianza Universidad.
- Gordenker, León and Thomas G. Weiss (1995) «Pluralizing Global Governance: Analytical Approaches and Dimensions», en Thomas G. Weiss and León Gordenker (eds.) *NGOs, the UN,*

- and Global Governance, Boulder: Lynne Rienner, pp. 17-50.
- Lipshutz, Ronnie (1992) «Reconstructing World Politics: The Emergence of Global Civil Society», en *Millenium*, vol. 21, No. 3, pp. 389-420.
- Macdonald Laura (1994) «Globalizing Civil Society: Interpreting International NGOs in Central America», en *Millenium*, vol. 23, No. 2, pp. 267-286.
- Olsen, Gorm Rye (1995) «North-South relations in the Process of Change: The Significance of International Civil Society», en *The European Journal of Development Research*, vol. 7, No. 2, December, pp. 233-256.
- Podestá, Bruno (1995a) «La representación socio-profesional en los países del Mercosur en relación al CES», en *Revista del Trabajo*, año 2, No. 6, marzo-abril, pp. 229-235.
- (1995b) «Seis comentarios sobre la cuestión social», ponencia preparada para el Seminario «La dimensión social de la integración regional», 24-29 de abril de 1995, CEFIR, Santiago de Chile.
- Rosenau, James N. (1990) *Turbulence in World Politics. A Theory of Change and Continuity*. Princeton: Princeton University Press.
- Serbin, Andrés (1995) «Los desafíos del proceso de regionalización de la Cuenca del Caribe: integración, soberanía, democracia e identidad», en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, No. 4, pp. 75-112.
- (1996) *El ocaso de las islas. El Gran Caribe frente a los desafíos globales y regionales*. Caracas: Nueva Sociedad/ INVESP.
- Scott, Alan (1990) *Ideology and the New Social Movements*; London: Routledge.
- Shaw, Martin (1994) «Civil Society and Global Politics: Beyond a Social Movements Approach», en *Millenium*, vol. 23, No. 3, pp. 647-668.
- Tomassini, Luciano (1993) *Estado, gobernabilidad y desarrollo*, Washington: Serie de Monografías del Banco Interamericano de Desarrollo.
- Vargas Roldan, Jorge (1996) «Los actores de la sociedad civil en el proceso de integración centroamericana», ponencia al Taller «Los actores políticos y la integración en el Gran Caribe», 2 y 3 de mayo de 1996, INVESP/IRIPAZ/SELA, Guatemala.

Crisis y resurrección de la integración económica en Centroamérica: Logros y debilidades en el nuevo contexto internacional

Pável Isa Contreras

I. Introducción

El proceso de integración económica en Centroamérica, además de ser el pionero en América Latina y el Caribe, fue el más exitoso en términos del desarrollo del comercio intraregional y del impacto en la transformación productiva y la modernización industrial de los países integrantes. Sin embargo, desde inicios de los setenta dió claras muestras de agotamiento. En la década de los ochenta, a las debilidades estructurales del esquema se unió una profunda crisis política que hizo desaparecer virtualmente las estructuras de la integración, en el marco de importantes cambios en la economía mundial, de la recesión internacional y de la crisis de la deuda externa en América Latina y el Caribe.

Sofocados los conflictos políticos regionales y verificándose cierta recuperación en el sector externo, a inicios de los noventa los países de la región retomaron con entusiasmo los esfuerzos por reconstruir el sistema de integración regional. No obstante, la forma de funcionamiento de las economías de la región y el escenario económico mundial al que Centroamérica se enfrenta son muy distintos a los prevalecientes a inicios de la crisis: retrocesos irreversibles en los mercados de productos primarios *vis a vis* un visible dinamismo de los mercados de bienes y servicios con altos componentes tecnológicos, fragilidad de la estabilidad macroeconómica, un elevado poder de las instituciones financieras internacionales en la gestión de la política económica y las reformas estructurales, un paradigma dominante que objeta la integración Sur-Sur como alternativa de desarrollo y una falta de claridad por parte de los gobiernos centroamericanos sobre las potencialidades de la integración, y sobre los pasos y mecanismos necesarios para promoverla.

Pável Isa Contreras, economista dominicano, Director Regional de Investigaciones de CRIES.

Los esfuerzos emprendidos durante los últimos años, si bien han sido exitosos en recuperar los niveles del comercio intraregional, otorgan un importante nivel de prioridad política a la integración. Aunque esto se ha traducido en mayores niveles de cohesión entre los países y ha logrado cierta uniformidad en las políticas comerciales con el resto del mundo, las amenazas y los retos son enormes, y todavía queda mucho camino por recorrer.

Este documento no pretende ser innovador ni original. Su objetivo es destacar los antecedentes más importantes del proceso de integración en Centroamérica (sección II), los elementos de crisis que llevaron al colapso al sistema de integración (sección III), el nuevo escenario internacional y regional en el que se enmarcan los esfuerzos integracionistas (sección IV), y la más reciente historia de este proceso, rescatando en especial sus condicionantes más sobresalientes, las tensiones a las que ha estado sometido, y los éxitos, debilidades y vacíos resultantes. Se nutrió de un conjunto básico de referencias, las cuales han ofrecido un amplio panorama de la evolución de la integración en Centroamérica, y han aportado elementos analíticos de primer orden.

//. *Antecedentes de la integración en Centroamérica : el despegue de los sesenta.*

2.1. Bases del proceso de integración en Centroamérica

Aunque los esfuerzos de integración en Centroamérica se remontan incluso hasta el siglo pasado con los intentos de creación de una federación centroamericana, el camino definitivo hacia un proceso de unión económica y política más firme y duradero se inició en 1951 con la constitución de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA), con la creación, a lo largo de esa misma década, de unas 5 instituciones regionales de carácter sectorial, y con la instauración de tres instrumentos básicos de integración económica: el Régimen Centroamericano de Industrias de Integración, el Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica, y el Convenio Centroamericano sobre Equiparación de Gravámenes a la Importación. Con estos mecanismos e instituciones se crearon las bases del primer proceso de integración formal en América Latina y el Caribe (Chamorro y Nágera, 1996).

A inicios de los sesenta, el Tratado Multilateral de Libre Comercio, al que se suscribieron Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica, fue sustituido por el Tratado de Asociación Económica Centroamericana y por el Tratado General de Integra-

ción Económica Centroamericana, esquemas que fueron definitorios para sentar las bases de un proceso de integración que mostró un gran dinamismo hasta la primera mitad de la década de los setenta, y cuyo carácter fue esencialmente económico.

Los argumentos más importantes que estaban detrás del modelo de integración que se promovió eran: la protección a la industria infante, la ampliación de los mercados geográficos para viabilizar el surgimiento de algunos sectores industriales, la reducción de la inestabilidad que generaba la fuerte dependencia de los ingresos por exportación de productos primarios, el desarrollo de un sector industrial capaz de dinamizar y modernizar al resto del aparato productivo, y lograr suficientes economías de escala y aprendizaje para exportar productos industriales al resto del mundo.

En virtud de lo anterior, los gobiernos de Centroamérica impulsaron un esquema de integración signado por los siguientes elementos:

- conformación de un arancel externo común a los cinco países para las importaciones provenientes del resto del mundo; el tipo de arancel era escalonado, con tasas más altas para los bienes finales y tasas menores para los insumos y bienes de capital; en 1969; la equiparación arancelaria alcanzó en 96.7% de todo el universo arancelario (Guerra-Borges, 1996);
- establecimiento de un área de libre comercio entre los países de Centroamérica; este elemento, junto con el primero, logró iniciar la conformación de una unión aduanera;
- por lo anterior, conformación de un mercado regional único protegido, especialmente favorable para el sector manufacturero, lo cual brindó un ambiente propicio para el crecimiento del sector;
- desarrollo de una importante red regional de transporte y comunicaciones, y de una infraestructura regional básica;
- creación de una cámara centroamericana de compensación de pagos para facilitar las transacciones intraregionales, y finalmente,
- creación de las dos instituciones de integración más importantes: la Secretaría Permanente del Tratado de Integración Económica Centroamericana (SIECA), institución que administraría el proceso de integración económica, y el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), que apoyaría el financiamiento de la industrialización de la región.

En lo anterior se evidencia la fuerte influencia que tuvo la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) en el modelo integracionista, y el importante sesgo económico que imperó.

1. Iniciando en una primera etapa con la producción de bienes finales y la industria ligera; luego, en una segunda etapa con las industrias de bienes intermedios, y por último el desarrollo de las industrias de bienes de capital.

Aunque el paso inicial fue político, aparentemente imperó la concepción de que la integración económica era un prerequisite para la integración política, por lo que el esfuerzo fundamental debía desarrollarse en la dirección de consolidar los mercados regionales y una base productiva más robusta y dinámica liderada por el sector industrial. Esto iba a permitir que los países de la región, aprovechándose del importante crecimiento de las exportaciones de productos primarios, lograran financiar las diversas etapas del desarrollo industrial¹, abandonar la base agrícola atrasada y el monocultivo que dominaban las economías, y revirtieran los negativos efectos del deterioro secular de los términos del intercambio que la CEPAL había diagnosticado.

De esta forma, se conformó un modelo económico que promovió la industrialización sobre la base de un amplio mercado regional protegido (frente al escenario previo a la integración caracterizado por la existencia de micromercados con múltiples aranceles proteccionistas y con fuerte sesgo fiscal), fuerte activismo estatal en materia de infraestructura, y dinamismo de las exportaciones primarias que permitió financiar las importaciones de los bienes de capital. Estos elementos delinearon los rasgos más importantes de las formas específicas que adoptó en Centroamérica el llamado modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI).

2.2. Integración económica y comercio intraregional: una evaluación de los resultados iniciales

Una evaluación de los resultados iniciales indican que el proceso contribuyó de una forma significativa a la dinamización económica de los países de la región y la diversificación de sus bases productivas. Lo anterior se evidencia en las cifras del crecimiento del comercio intraregional, especialmente de manufacturas, y del crecimiento del sector industrial:

- mientras en 1960 el comercio intraregional era de alrededor de US\$30 millones, en 1970 se había multiplicado por diez hasta alcanzar unos US\$ 300 millones (Chamorro y Nágera, 1996);
- a fines de la década de los cincuenta las importaciones intraregionales apenas representaron el 4% de las importaciones totales, pero en 1968 esa proporción se había elevado hasta 24% (Guerra-Borges, 1996);
- entre 1960 y 1970 la tasa de crecimiento promedio anual de las exportaciones al Mercado Común Centroamericano fue de 28.6%;
- al mismo tiempo, alrededor del 90% del comercio intraregional era de bienes manufacturados;

- entre 1963 y 1976 la inversión industrial en activos fijos alcanzó la cifra de US\$ 5,454 millones (CEPAL, 1983); y
- los establecimientos artesanales y unas pocas plantas productoras de bienes de consumo no duradero dejaron de dominar el escenario industrial de la región, y se operó un cambio hacia plantas con modernos procesos de producción, incorporación de nuevas tecnologías y diversificación de la oferta de bienes industriales (Guerra-Borges, 1996); al mismo tiempo, la modernización industrial se tradujo en la creación de importantes capacidades gerenciales y la formación de nuevos empresarios.

Tabla No. 1

Centroamérica: participación del sector manufacturero en el Producto Interno Bruto					
	1960	1970	1975	1980	1985
Promedio regional	12.1%	16.4%	17.0%	17.7%	17.5%
Costa Rica	11.1%	15.5%	17.9%	18.6%	18.8%
El Salvador	13.8%	15.2%	15.4%	15.0%	14.6%
Guatemala	11.7%	16.7%	16.1%	17.6%	16.8%
Honduras	11.4%	12.7%	14.7%	14.0%	14.3%
Nicaragua	12.6%	20.9%	21.7%	25.6%	25.9%

Fuente: Willmore (1988)

Como resultado, la tasa de crecimiento promedio anual del Producto Interno Bruto (PIB) entre 1960 y 1970 se colocó entre 5% y 6.5% en los cinco países, apoyado por un crecimiento de las exportaciones totales e intraregionales (World Bank, 1990).

///. De la inercia comercial a la crisis de los ochenta

3.1. La semilla de la crisis de la integración económica regional

Los sesenta constituyó la llamada «década de oro» de la integración centroamericana; sin embargo, a mediados de los setenta, el proceso empezó a mostrar signos de debilidad y crisis, tanto en el orden económico como institucional, asociados a diversos problemas.

En el ámbito económico, los elementos de crisis pueden resumirse en cuatro aspectos. En primer lugar, la fuerte dependencia que tuvo el modelo de industrialización del dinamismo de

las exportaciones de productos primarios. Mientras las exportaciones de bienes primarios" aseguraran los ingresos de divisas que la acumulación industrial demandaba vía la importación de bienes intermedios y de capital, el modelo funcionaría. Sin embargo, el inicio de la crisis de los mercados de los productos primarios en la primera mitad de los setenta y el aumento de los precios del petróleo hizo tambalear el modelo y mostró su fragilidad y extrema dependencia del tipo de economía que precisamente procuraba superar. Sencillamente, la fuente de recursos que alimentaba el proceso empezó a secarse.

Aunque los países de la región encontraron en el endeudamiento externo un sustituto temporal de las exportaciones tradicionales, el modelo estaba en las puertas de una crisis irreversible, en tanto la contracción de los mercados mundiales de bienes primarios no era coyuntural. La creciente brecha externa puso en jaque la libre convertibilidad monetaria entre los países, la cual descansaba en la holgada situación de Balanza de Pagos de los países, y debilitó uno de los pilares de la integración. Hacia finales de los setenta la situación fue lo suficientemente crítica como para que los países empezaran, individualmente, a adoptar medidas unilaterales de protección de su balance externo, lo que finalmente contribuyó de forma decisiva a hacer colapsar el sistema comercial regional (World Bank, 1990). Lo anterior mostró que la viabilidad temporal de la integración comercial descansaba en una cómoda situación externa y no en políticas activas que permitieran sostenerla desde el punto de vista del comercio con el resto del mundo.

En segundo lugar, la desigual participación de los países en los beneficios del proceso de integración y la ausencia de mecanismos eficientes de compensación. Esto implicó que los beneficios de la integración comercial se concentraran en algunos países como El Salvador y Guatemala², mientras otros como Honduras resintieran no participar en igualdad de condiciones ni recibir compensaciones.³

En tercer lugar cabe señalar que la integración y la industrialización regional se enfrentaron con una fuerte barrera estructural. Esta fue la pobreza y la estrechez de los mercados regionales (Guerra-Borges, 1996). Se podría llegar a decir que la industrialización sirvió básicamente para saciar la demanda de estratos muy selectos de población con un consumo imitativo. Esto implicó la inviabilidad o ineficiencias en la operación de una buena parte del sector industrial, e importantes limitaciones al desarrollo del comercio intraregional.

Un cuarto y último elemento lo constituyó el tipo de política de protección arancelaria que se aplicó en la región, la cual, aunque permitió el surgimiento de un sector industrial moderno en la región, no fue revisada oportunamente y fue muy rígida. Esto limitó

2. En 1968 ambos países explicaban más del 70% de las exportaciones intra-regionales.

3. Las disputas sobre la distribución de los costos y beneficios de la integración vio su punto crítico en la ruptura de relaciones entre El Salvador y Honduras, y en la llamada «Guerra del Fútbol» entre los dos países.

de manera importante el desarrollo industrial. En ese sentido se pueden señalar dos aspectos. El primero se refiere a la ausencia de una verdadera política industrial más allá de la política arancelaria. Aunque se suscribió un Convenio Centroamericano de Incentivos fiscales al desarrollo industrial, cuyos objetivos eran muy deseables y adecuados, su alcance fue muy limitado cuando no distorsionante, derivado de las presiones a que estuvo sujeto por parte de algunos sectores industriales, y a la ineficacia intrínseca de los instrumentos fiscales para la promoción industrial ante la falta de una clara y precisa selectividad, tal y como lo había indicado la CEPAL años atrás (Guerra-Borges, 1996).

El segundo aspecto ha sido el más criticado por las instituciones financieras internacionales (IFI) y por los pensadores de orientación neoclásica. Se refiere al alto nivel de protección que disfrutaron las industrias de la región sobre la base del arancel común y de los regímenes de exenciones fiscales a la importación de maquinaria, equipo e insumos. Por un lado, si bien Centroamérica no se colocó entre el grupo de países con los aranceles más elevados en América Latina y el Caribe, éstos -eran relativamente altos, y por el otro, los regímenes de exenciones a las materias primas y bienes de capital fueron relativamente amplios y poco selectivos. Lo anterior dió como resultado altos niveles de tasas de protección efectivas, cuyos promedios nacionales oscilaban entre 70% y 180% , y con altos niveles de dispersión entre industrias (World Bank, 1990).

El Banco Mundial estimó la tarifas consolidadas promedio por países para 1972, incluyendo sobretasas.

Tabla No. 2

Centroamérica: Tarifa nominal Promedio consolidada en 1972		
	Tarifa promedio no ponderada	Tarifa Promedio ponderada por el comercio
Costa Rica	51.5%	36.6%
El Salvador	47.6%	25.4%
Guatemala	50.1%	26.6%
Honduras	41.2%	26.2%
Nicaragua	54.4%	35.8%

Fuente: tomado de World Bank (1990)

También se señala con razón que los altos niveles de protección constituyeron un importante desestímulo a las exportaciones extraregionales de bienes industriales, reforzando así la excesiva dependencia de las exportaciones de bienes primarios y la falta

de competitividad internacional de muchas industrias. Sin embargo, tampoco se debe sobredimensionar el impacto de los niveles arancelarios. En 1980 el Banco Mundial reconoció que, debido a la fuerte competencia regional entre industrias, los niveles de precios de muchos bienes de consumo no duradero registraban precios competitivos a nivel mundial, por lo que se verificaba un importante nivel de subutilización de las tarifas (agua en la tarifa). Esto hacía que una parte de los niveles arancelarios fueran redundantes.

Finalmente cabe destacar que el régimen arancelario que prevaleció desestimuló el surgimiento y desarrollo de industrias básicas que apoyaran al resto del aparato productivo. Esto se derivó de la ausencia de protección que implica las exenciones impositivas a la importación de insumos intermedios. Además, reforzó la aguda dependencia de las industrias de bienes finales de las importaciones de insumos desde fuera de la región.

3.2. La inercia comercial y la desaceleración del intercambio

Los anteriores elementos implicaron que hacia inicios de los setenta, el ritmo de crecimiento y desarrollo del proceso de integración regional y de industrialización sustitutiva de importaciones evidenciara una importante desaceleración de su dinamismo.

Como señalamos antes, en el período 1960-1970 las exportaciones intraregionales crecieron a una tasa promedio cercana a 30%; sin embargo, entre 1970 y 1976 esta tasa cayó hasta poco menos de 7%. La participación de las exportaciones intra-regionales en las exportaciones totales, que en 1968 era de 23.5%, apenas creció hasta 25.4% en 1980. Así mismo, la participación del sector manufacturero en el PIB, que entre 1960 y 1970 había crecido desde poco más de 12% hasta 16.4%, en 1975 había superado mínimamente esta cifra (Willmore, 1988).

Sin embargo, aunque a tasas mucho más reducidas, el comercio intraregional siguió creciendo en la década de los setenta hasta superar la cifra de US\$ 1,100 millones, básicamente como consecuencia del grado de interdependencia real creado previamente (Mayorga, 1981). Pero el grado de dinamismo y el fortalecimiento cualitativo del proceso de integración se encontraba en una delicada situación durante los setenta.

Lo anterior tuvo su correlato en materia institucional. A raíz de la salida de Honduras del esquema de integración, se frustraron los intentos por consolidar y perfeccionar el mercado común y la unión aduanera, por coordinar las políticas sectoriales y por crear condiciones para la movilización de la mano de obra. A su vez, los diversos esfuerzos y estrategias por superar el *impasse* no rin-

dieron frutos pues los gobiernos no reaccionaron a las diversas propuestas presentadas desde varias instancias (Chamorro y Nágera, 1996). Fue una especie de letargo, donde si bien no hablan retrocesos, tampoco se lograban avances, mientras el comercio intraregional crecía de forma casi natural.

3.3. La crisis de los ochenta y el colapso de la integración regional

Fue a raíz del derrocamiento de Anastasio Somoza y del triunfo de la Revolución Popular Sandinista, del recrudecimiento de la guerra civil en El Salvador, de la respuesta de la política exterior del gobierno de Ronald Reagan frente a la situación regional, y de la crisis económica y de la deuda de inicios de los ochenta generada a raíz del espectacular crecimiento de las tasas de interés internacionales, que el proceso de integración en Centroamérica sufrió un retroceso vertiginoso, tanto en materia comercial como política.

Los conflictos armados, que se tradujeron también en tensiones entre gobiernos, afectaron sensiblemente el comercio intraregional y los flujos de inversión. La crisis de la integración de los ochenta fue sin duda una de tipo combinado: colapso económico y conflicto político.

Durante la mayor parte de la década de los ochenta, el sistema centroamericano de integración colapso. El sistema regional de pagos se derrumbó ante la acumulación de fuertes saldos insolutos entre los países miembros, quebrándose el principal mecanismo lubricador del comercio intraregional (Chamorro y Nágera, 1996). La guerra destruyó o dañó una importante parte de la infraestructura física y del aparato productivo y de servicios que servían de soporte al comercio regional. De la misma forma, el sistema de transporte terrestre sufrió sensiblemente por la guerra, mientras los gobiernos atendían dos prioridades: sus propias situaciones conflictivas internas, con sus vecinos y con los Estados Unidos, y la grave crisis en que se estaban sumergiendo las economías derivada de la recesión mundial (y la aguda caída de los precios de los principales productos de exportación) y de la crisis de la deuda.

Al respecto, el Banco Mundial señala que la principal causa del colapso del sistema comercial regional se derivó de la crisis económica generalizada: la aguda crisis de Balanza de Pagos afectó a todos los países, lo cual se tradujo en la imposición unilateral de barreras comerciales (y no sólo frente al resto de los países de la región), con el objetivo de contener la crisis de divisas, y se derrumbó la capacidad de importación en general. En especial, se introdujeron numerosas restricciones no arancelarias a las importaciones (cuotas, prohibiciones y licencias de importación) y res-

trictivos regímenes de tipo de cambio que prácticamente eliminaron el comercio intraregional. El fenómeno mostró claramente la extrema dependencia del modelo de las exportaciones primarias y la gran vulnerabilidad de la integración regional a los shocks externos.

Las reservas internacionales netas de la región, que entre 1975 y 1979 eran de poco menos de US\$ 300 millones, cayeron a un promedio de 1,919 millones entre 1980 y 1986 (Croes y Fitzgerald, 1988). Las consecuencias fueron claras. En 1983, el comercio intraregional había caído hasta US\$ 757.7 millones, y en 1986 hasta US\$ 413.3 millones, menos de la mitad del nivel registrado apenas 6 años atrás. La participación de las exportaciones intraregionales en las totales cayó desde un 25% en 1980, a poco menos de 22% en 1983 y hasta 10.4% en 1986. A su vez, las exportaciones totales de la región cayeron un 23% entre 1980 y 1983, mientras las importaciones lo hicieron en 16%. A este cuadro le acompañó una drástica caída en la tasa de crecimiento promedio en la región. Si entre 1970-80, la menor tasa de crecimiento promedio anual registrada en alguno de los países fue de alrededor de 4%, entre 1980 y 1987, las tasas oscilaron entre 1.9% y -1.9%.

Tabla No. 4

Centroamérica: valor del comercio intraregional

Exportaciones intraregionales (en millones de US\$)	1960	1968	1980	1983	1985	1987
Costa Rica	19	37.7	270.3	187.1	100.5	104.7
El Salvador	12.7	84.9	295.8	168.1	86.7	117.2
Guatemala	7.3	77.5	403.7	308.2	192.0	230.6
Honduras	7.4	31.3	83.9	61.4	18.8	25.0
Nicaragua	3.4	26.9	75.4	33.0	15.2	14.4
Total	32.7	258.3	1,129.2	757.7	413.3	491.9

Exportaciones intraregionales (en % de exportaciones totales)	1960	1968	1980	1983	1985	1987
Costa Rica	2.1	21.3	27.0	22.7	9.3	7.7
El Salvador	10.9	40.3	41.1	35.2	12.1	19.4
Guatemala	5.5	31.2	27.4	27.6	17.7	21.8
Honduras	10.9	17.3	10.3	9.3	2.6	2.9
Nicaragua	4.5	15.2	17.3	7.8	6.6	7.5
Total	6.8	23.5	25.4	21.6	10.4	11.9

Fuente: tomado de World Bank (1990).

El declive del comercio intraregional arrastró principalmente al sector manufacturero que vio contraer drásticamente los mercados regionales. La participación de las exportaciones de manufacturas en el total de la producción del sector pasó de 16% en 1970 hasta 14.3% en 1980 y hasta 9% en 1985. La caídas más drásticas se verificaron en El Salvador, Honduras y Nicaragua.

Tabla No. 5

Centroamérica: Participación de las exportaciones de manufacturas en la producción manufacturera total			
	1970	1980	1985
Costa Rica	11.9%	12.8%	7.6%
El Salvador	17.8%	12.0%	6.9%
Guatemala	22.7%	25.1%	20.0%
Honduras	6.6%	6.3%	2.6%
Nicaragua	11.8%	5.8%	1.4%
Total	16.0%	14.3%	9.0%

Fuente: tomado de World Bank (1990).

No obstante, y en el marco de la crisis generalizada, hacia mediados de la década los gobiernos de Centroamérica hicieron importantes esfuerzos por racionalizar y ordenar los esquemas de integración, especialmente en lo que concernía al ámbito comercial, paralelamente a las negociaciones políticas.

El Banco Mundial señala que los resultados más importantes de este esfuerzo se concretaron en 1986 cuando se introdujeron las siguientes reformas de política comercial: a) se readoptó el Arancel Externo Común, siendo eliminadas las sobretasas y disposiciones especiales, b) se modernizó el sistema de clasificación tarifaria, c) se eliminó el Convenio Centroamericano de incentivos fiscales, y d) se eliminó el sobrecargo de 30% a las importaciones vigentes desde el Protocolo de San José, y se redujo la tarifa promedio.

Sin embargo, todavía quedaban numerosos obstáculos por resolver como las restricciones no arancelarias, la armonización de los regímenes cambiarios (se consideraba que luego de las tarifas, este era el principal obstáculo comercial en la región) y la coordinación en materia de política económica.

La estructura arancelaria acordada se presenta en el siguiente cuadro. Esta fue la estructura de tarifas que, a partir de 1990, sufrió modificaciones en el marco de la revitalización de la integración comercial y el nuevo impulso que tomó las reformas de las políticas comerciales en todos los países.

Tabla No. 6

Centroamérica: estructura arancelaria común
vigente a partir de 1986, por tipo de bien

Tipo de bienes	Tasas o rangos de tasas
Bienes no competitivos	
Bienes esenciales de consumo.....	0% a 5%
Bienes no esenciales de consumo.....	10%
Materias primas, bienes intermedios y de capital.....	10%
Bienes competitivos	
Materias primas, bienes intermedios y de capital.....	10%, 20% ó 30%
Bienes de consumo.....	35% a 95%

Fuente: World Bank (1990).

En materia económica, este fue el primer paso hacia la recuperación hacia un régimen de comercio exterior de la región con el resto del mundo más armónico, y hacia el renacimiento del mercado común centroamericano. No obstante, la tensa situación política y militar de la región y la crítica situación externa de las economías de la región seguía siendo el principal obstáculo para seguir avanzando y el primer problema a resolver. Si bien, hacia finales de los ochenta el nivel de la actividad económica mundial daba muestras de cierta recuperación, lo cual podía permitir elevar la capacidad de importaciones vía el aumento de las exportaciones, para Centroamérica, sentar las bases de un nuevo proceso de integración más sólido pasaba, en primer lugar, por la solución de la crisis política.

En 1990, con el cambio de gobierno en Nicaragua y la finalización de la confrontación con los Estados Unidos, y con el inicio de las negociaciones de paz entre el gobierno salvadoreño y el movimiento de insurrección armada, los principales elementos de tensionamiento, conflicto y de intervención externa directa disminuyeron sensiblemente. Estos cambios fueron precedidos por un fuerte activismo de los presidentes centroamericanos en procura de lograr la pacificación regional⁴, lo cual sentó las bases de un diálogo político regional y para la eventual tarea de la reconstitución del sistema regional de las instituciones de la integración.

Aunque los conflictos tuvieron una dimensión esencialmente nacional y de relación bilateral con los Estados Unidos, la interdependencia que se había generado desde los sesenta en-

4. A esto se le dió el nombre de Proceso de Esquipulas.

tre los países centroamericanos implicó que los problemas nacionales se percibieran y tuvieran serias consecuencias regionales. Esto motivó a que, hacia la segunda mitad de la década de los ochenta, se registrara un esfuerzo sin precedentes en las relaciones intracentroamericanas, y el diálogo regional⁵ y el tema de la integración recuperaran preeminencia. El marco de crisis y tensionamiento político generalizado dió como resultado una ineludible recuperación del tema de la integración política, el cual había sido postergado indefinidamente (Chamorro y Nágera, 1996).

IV. El escenario económico internacional de los noventa y la propuesta del Consenso de Washington⁶ para la región

4.1. El escenario mundial de los noventa

A partir de 1990, y una vez aplacados los principales elementos conflictivos, continuó el intenso proceso de interacción a nivel oficial para la revitalización y reestructuración del sistema de la integración regional. Sin embargo, América Central despertaba de la pesadilla de los ochenta en un escenario totalmente distinto al que dejó a inicios de la crisis.

Para los países de la región, la crisis de inserción de mediados de los setenta fue el primer síntoma de las profundas transformaciones que se estaban empezando a operar en el régimen de acumulación del tipo industrial tradicional que dominó la posguerra, y que estaban dando paso a un nuevo tipo de modelo que algunos han llamado posindustrial. Para ser breves, baste con destacar los siguiente elementos que caracterizan estas transformaciones:

- a. a diferencia de las décadas anteriores, a partir de los setenta, el valor agregado de un cada vez mayor número de actividades económicas empezó a residir en el componente tecnológico y científico, por lo que la competitividad internacional está crecientemente descansando en las capacidades de innovación tecnológica y en la acumulación de conocimientos, en especial los servicios tecnológicos de pre y posproducción;
- b. como reflejo, se evidencia un fuerte dinamismo de los mercados de productos y servicios con altos componentes tecnológicos y un estancamiento y retroceso de los mercados de productos primarios o de escasos componentes tecnológicos;

5. Hay que señalar que la participación de diversos gobiernos latinoamericanos a través del Grupo de Contadora, que percibieron la crisis centroamericana como problema central del hemisferio, fue crucial para el avance de las negociaciones.

6. Término acuñado por algunos prestigiosos economistas estadounidenses para referirse al consenso que prevalece entre los más influyentes sectores e instituciones económicas a nivel mundial en relación a la idoneidad de aplicar políticas de corte neoclásico tradicional o neoliberal para promover el desarrollo, en especial en los países del Tercer Mundo,

- c. de la misma forma, se registra un fuerte nivel de concentración del comercio mundial entre los países más desarrollados, y una persistente reducción de la participación de los países en desarrollo;
- d. una economía internacional sometida a procesos de ajuste y transformación que procuran (y están logrando) una creciente liberalización de los flujos de recursos (comercio e inversiones) a escala global; el proceso está siendo particularmente drástico en los países menos desarrollados a través de los programas de ajuste estructural;
- e. lo anterior está posibilitando una activa redistribución espacial de los procesos productivos, en función de las ventajas relativas que ofrezca cada territorio. Se está ampliando considerablemente los márgenes de maniobra y flexibilidad de las empresas transnacionales con mayor capacidad de movilización de recursos y procesos. Así, los procesos de apertura están respondiendo a una fuerte demanda para la transnacionalización de los procesos de producción;
- f. como resultado de esto, un crecimiento del comercio mundial a una tasa muy superior a la de crecimiento de la producción;
- g. un fenómeno de desaceleración de largo plazo del crecimiento mundial, con una tasa de crecimiento del producto más elevada en los países en desarrollo (aunque con grandes diferencias entre ellos) que en los más desarrollados, junto con fenómeno de desempleo estructural en estos últimos (crecimiento moderado sin empleo) (CEPAL, 1995); y
- h. en el marco de economías más abiertas, un creciente flujo de inversión (financiera y real) hacia los países en desarrollo más grande, que están compensando los desbalances comerciales

Finalmente no se podría dejar de mencionar el radical cambio que se sucedió en el espectro político mundial con la transformación de la Unión Soviética y el fin de la Guerra Fría, dando paso a la conocida unipolaridad política en paralelo a una multipolaridad económica dominada por los grandes bloques económicos mundiales, formales o no.

Si para Centroamérica los ochenta fue un difícil paréntesis en su historia, hay que señalar que en el inicio de ese paréntesis apenas se empezaban a percibir las transformaciones. Al despertar de ese período, los cambios habían empezado a operar hacía varios años. Ya a inicios de los noventa muchos países de América Latina habían emprendido dolorosos y costosos procesos de ajuste estructural en procura de lograr transformaciones productivas que le permitan reinsertarse exitosamente en el nuevo con-

texto. En Centroamérica, a excepción de Costa Rica, el ajuste estructural y las nuevas políticas de desarrollo llegaron tarde.

4.2. La propuesta del Banco Mundial para Centroamérica

Cuando todavía no se había logrado un proceso de pacificación pleno y de normalización de las relaciones comerciales regionales, las instituciones financieras internacionales, en especial el Banco Mundial, las cuales promueven y gerencian la mayor parte de los programas de ajuste estructural en los países en desarrollo, presentaban un propuesta sobre la política comercial y de integración que Centroamérica debía adoptar en el futuro inmediato, la cual debía caminar en paralelo a la puesta en marcha o aceleración de los programas de ajuste estructural a nivel nacional. Como fue común en toda América Latina y el Caribe, esta propuesta se contraponía a, lo que de forma muy imprecisa se señalaba como, el fracaso del modelo de «desarrollo hacia adentro» adoptado por la región basado en la promoción del sector industrial, la protección de los mercados regionales y un fuerte activismo estatal.

La propuesta del Banco Mundial partía del diagnóstico tradicional de la economía neoclásica; las políticas económicas adoptadas eran demasiado endogenizantes y distorsionantes de las estructuras de precios lo que generaba una ineficiente asignación de los recursos, y debilitaba la capacidad de inserción competitiva de las economías de la región al mercado mundial. Estas políticas, según el Consenso de Washington, reflejan estrategias de desarrollo hacia «adentro» cuyos principales instrumentos han sido las políticas comerciales proteccionistas y la excesiva participación e intervención del Estado en la determinación de los precios y la asignación de los recursos.

De este diagnóstico se extrae la conclusión de que el mal desempeño económico se asocia a este tipo de políticas, y que por lo tanto, los países de la región se beneficiarían de un comercio más libre, que inducirá a un mejor uso de los recursos, y a estructuras de mercados y de precios más racionales. Más aún, se indica que la integración económica regional de los países en desarrollo en poco contribuiría a su crecimiento, en especial debido a la estrechez de estos mercados en relación a otros mercados, y al hecho de que no son socios comerciales naturales. La conclusión claramente derivante es que la mejor opción es la apertura comercial unilateral (Grigsby, 1996).

Para el caso de Centroamérica, a inicios de los noventa el Banco Mundial hizo una propuesta muy concreta en relación a las políticas comerciales y la integración regional. Esta propuesta se puede resumir en los siguientes puntos:

- reducir las tarifas nominales en todos los países. Se propuso concretamente reducir el techo arancelario hasta 40%, y elevar el piso arancelario hasta 5%; en una etapa siguiente, se propuso un rango arancelario de 20%-10%;
- establecer un programa de reducción gradual y escalonada para lograr distribuir en el tiempo el costo de la reestructuración productiva derivada;
- debido a las disparidades entre los países en términos de su estabilidad macroeconómica, se propuso que cada país avanzara a su propio ritmo el programa de liberalización comercial, y que se buscara una convergencia futura sin tiempos predefinidos;
- por lo anterior, se propuso una suspensión temporal del Arancel Externo Común; y finalmente,
- se propuso la eliminación de todas las restricciones comerciales intraregionales, esto es, la consolidación de un Mercado Común,

Es notorio el sesgo comercial de la propuesta, y la ausencia de elementos que apunten en la dirección de la reestructuración desde el lado de la oferta, de la creciente incorporación de innovaciones tecnológicas que permitan acceder, por lo menos, a mercados menos rezagados que los de los productos primarios, y del fortalecimiento de la capacidad negociadora regional en un mundo de megabloques económicos. Demás está mencionar la poca confianza en las potencialidades de la integración económica más allá del mercado común,

A pesar de lo prematuro de la propuesta y del crecimiento del poder relativo del Banco Mundial y de las demás IFI en la región, en realidad en escenario era lo suficientemente complicado en la Centroamérica de inicios de los noventa como para no esperar una adopción llana de esta propuesta por parte de los gobiernos.

Finalmente, por razones más de tipo analítico y de formulación de una estrategia de desarrollo que de influencia directa en la toma de decisiones de política económica, no se puede dejar de mencionar que la CEPAL, como parte de un importante giro que ha estado dando a sus enfoques, presentó una propuesta sobre política comercial e integración, *el regionalismo abierto*, que procura conciliar la apertura comercial hacia el resto del mundo, con la consolidación de espacios económicos regionales. Esta conciliación, que ya estaba presente de alguna forma en los planteamientos originales de la CEPAL, y más recientemente en los debates en torno a los procesos de integración en la Cuenca del Pacífico, procura rescatar implícitamente la experiencia de los países del Sudeste de Asia.⁷

7. Ver CEPAL (1994): *«El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad»*. Santiago de Chile. También ver CEPAL (1995): *«El regionalismo abierto en América Central. Los desafíos de profundizar y ampliar la integración»*. LC/MEX/L261. México.

V. *El nuevo camino de la integración en los noventa*

5.1. *Los condicionantes*

Cuatro elementos iban a condicionar la modalidad que ha adoptado el renovado proceso de integración en América Central: a) la fragilidad de la estabilidad macroeconómica y el poder de las IFI en la conducción de la política económica y del ajuste en los países, b) las expectativas generadas por la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), c) los déficits sociales acumulados, y d) la demanda empresarial por la reactivación del mercado común centroamericano.

Si bien para inicios de los noventa los graves desequilibrios macrofinancieros y la inestabilidad económica en la región habían sido básicamente superados, la estabilidad era sin dudas aún muy frágil. Como resultado de esta debilidad latente, a la nueva situación económica global se unió un fortalecimiento del poder relativo de las IFI en la región. Los gobiernos urgían a las IFI de apoyo para la Balanza de Pagos, asistencia que las IFI ofrecían a condición de que los gobiernos impulsaran las reformas estructurales sugeridas por el Consenso de Washington, y que dicho proceso fuese básicamente gerenciado por éstas. La situación está desembocando en un creciente tutelaje y dirigismo de parte de las IFI de los procesos de reforma comercial y ajuste estructural en cada uno de los países de la región, y por separado. Este es un primer elemento a destacar, el cual está condicionando de manera central la evolución reciente de la integración regional.

El segundo elemento mencionado se refiere a las erradas y contradictorias expectativas y temores de algunos de los gobiernos de Centroamérica, de una adhesión al TLCAN suscrito entre México, Canadá y los Estados Unidos. Se generaron, por un lado, temores en relación a la eventual desviación de comercio e inversiones desde la región hacia México, y por el otro, infundadas esperanzas de una rápida adhesión que evitaría las desviaciones pero que además, impulsaría a las economías por la senda del desarrollo, como consecuencia de un régimen comercial más libre, al decir de sus promotores.

Esto motivó diversas acciones por parte de los gobiernos. En primer lugar, los presionó en la profundización de las reformas y los programas de ajuste estructural en procura de ser evaluados positivamente en términos de «un buen comportamiento» y de avanzar desde temprano en la dirección sugerida (la seguida por México de apertura rápida y unilateral), y así evitar mayores costos asociados a una tardía y abrupta apertura. Por otro lado, ge-

neró presiones en el mismo sentido al interior de los esquemas de integración, bajo la razonable premisa de que un eventual negociación entre cualquier país de la región y los países signatarios del TLCAN sólo sería posible en conjunto con el resto de los países de la región. Un efecto indirecto fue inducir a los gobiernos a mantener cierto nivel de simetría regional en términos de las barreras comerciales con el resto del mundo, especialmente una armonización arancelaria y la protección y fortalecimiento de la Unión Aduanera.

Sin embargo, lo anterior iba a durar poco pues, al disiparse las dudas de la posibilidad de una rápida adhesión al TLCAN, se iniciarían importantes esfuerzos de algunos gobiernos, de forma individual y en grupo, para la firma de un tratado de libre comercio con México. La apuesta era a entrar al TLCAN «por la puerta trasera». Esto iba a demostrar la poca claridad y convicción de los gobiernos de la región en torno a las ventajas de acciones concertadas en materia comercial y de la protección del Arancel Externo Común y la Unión Aduanera. Más adelante abundaremos sobre el particular.

Por otro lado, es importante rescatar las tensiones sociales acumuladas en la región como producto del alto nivel de insatisfacción que resiente la mayor parte de la población, al no haber logrado reivindicaciones económicas y sociales básicas para la digna sobrevivencia, y más aún, haber experimentado retrocesos en términos de la polarización social en los últimos años. El peligro de que, como producto de determinadas políticas, se deteriorase aún más la precaria situación de determinados grupos y que, como consecuencia, broten focos de resistencia, ha sido un elemento siempre presente en las consideraciones en relación a la política comercial, especialmente las relacionadas con el sector agrícola.

Finalmente, importantes grupos empresariales de la región, especialmente industriales, demandaban la reactivación del mercado común centroamericano con el fin de aprovechar las ventajas de un mercado ampliado que, por razones externas y políticas, no habían explotado por más de una década.

De otro lado, debido a la crisis de los ochenta, una nueva visión de la integración regional había tomado cuerpo, superando el enfoque estrictamente económico que había tenido en las décadas pasadas. Precisamente porque la revitalización de los esfuerzos de integración pasó por un activo un proceso de diálogo político, la integración política y la institucionalidad de la integración iba a ser puesta en primer plano por los presidentes. En lo económico, el énfasis iba a ser puesto en la reactivación del mercado común, pero además, en la coordinación de políticas en los países, con el objetivo de no socavar los avances en materia de restricciones comerciales.

Sin embargo, en la modelación del nuevo proceso de integración aflorarían rápidamente las tensiones entre el proyecto de reestructuración impulsado por las IFI, los intereses de determinados sectores empresariales y los potenciales problemas sociales asociados a una política de ajuste muy ortodoxa. Esta tensión se refleja en la tremenda ambigüedad que evidencian los gobiernos en la definición de sus políticas comerciales y de integración. Mientras por un lado se asume un discurso y una política en la dirección de una apertura comercial unilateral y global, por otro se ratifica el interés de fortalecer la comunidad económica, el consenso y la coordinación regional en materia comercial, y por un tercero se procuran acuerdos comerciales individuales con países extraregionales, contraviniendo el espíritu y la letra del tratado de la integración, y más aún, con la venia de gobiernos de la misma región. De la misma forma, mientras se adoptan políticas nacionales que han tenido inequívocos impactos de concentración del ingreso y polarización social, se ratifica, a nivel regional e incluso global, el compromiso con la equidad social y la sostenibilidad del desarrollo.

5.2. SICA: el nuevo marco institucional de la integración en Centroamérica

Una vez habiéndose definido, aunque no con mucha claridad, las prioridades del proceso de integración regional hacia las áreas política-institucional y económica, el primer paso adoptado fue revivir la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA), instancia que había quedado relegada desde hacía más de un cuarto de siglo. Sin embargo, la ODECA no se mantuvo por mucho tiempo pues a fines de diciembre de 1991 fue sustituida por un nuevo sistema, el Sistema de Integración Centroamericana (SICA), a través del llamado Protocolo de Tegucigalpa.

Uno de los elementos más destacados de este nuevo esfuerzo fue la incorporación de Panamá, país que, por diversas razones, no había participado en el esquema de integración desarrollado en los setenta, Panamá se incorporó de forma permanente desde inicios de los noventa y con la creación del SICA.

El SICA es el nuevo marco institucional de la integración centroamericana. Los objetivos fundamentales que se enunciaron constituyen una larga lista de maravillosas buenas intenciones que van desde constituir a Centroamérica en una zona de paz, libertad, democracia y desarrollo, hasta la erradicación de la violencia, el narcotráfico y el tráfico de armas, pasando por la protección del medioambiente, la promoción del desarrollo sostenible, la superación de la pobreza extrema, el fortalecimiento del poder civil y el respeto a los derechos humanos, en procura de lograr bienestar y justicia social para los pueblos.

Los máximos órganos del SICA son la Reunión de Presidentes, el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores y varios Consejos de Ministros de diversos ramos. El SICA está básicamente compuesto por tres subsistemas: el subsistema político, cuyo secretariado es ejercido por la propia Secretaría General del SICA; el subsistema económico, siendo la SIECA la instancia de coordinación técnica; y el subsistema social de reciente formación. Al mismo tiempo, se han creado numerosas instancias de coordinación sectorial o de incidencia transversal en todas las áreas que le compete al SICA. La más prominente de ellas es la Alianza para el Desarrollo Sostenible (ALIDES), un enunciado estratégico que persigue ordenar las políticas de desarrollo regional sostenible.

De lo anterior queda claro el carácter fundamentalmente político que se le asigna a este nuevo esquema institucional. Sin embargo, existe una amplia percepción de que ese maravilloso listado de mandatos y enunciados difícilmente puede ser abordado con propiedad, y de que en realidad los gobiernos de la región fueron exageradamente ambiciosos en proponerse este tipo de objetivos tan globales y amplios.

Se señala con razón en el afán de impulsar y fortalecer la integración regional, los gobiernos han generado una enorme avalancha de mandatos presidenciales, acuerdos, resoluciones, creación de coordinaciones, definición de líneas de acción y enunciados para los cuales las capacidades institucionales de los mecanismos de la integración y de los propios gobiernos son absolutamente insuficientes. En los últimos 6 años, las reuniones de presidentes han evacuado más de un millar de acuerdos, resoluciones y mandatos, en lo que algunos han calificado como «acuerditis» sin sustento y sin evaluaciones reales de lo que es posible en vez de lo deseable (Sojo, 1996).

«En conclusión, si el SICA se evalúa desde el punto de vista de los propósitos que se le asignan y de las condiciones existentes en Centroamérica para lograrlos, es forzoso admitir que el Protocolo de Tegucigalpa define en proyecto grandilocuente y demagógico. Una buena parte de sus propósitos (sobre todo los políticos) no podrá materializarse, permanecerán como una hermosa caligrafía que en la práctica será letra muerta. En Centroamérica lo posible dista mucho de lo deseable, pero los gobernantes están más ávidos de vistosidad, no de viabilidad.» (Guerra-Borges, 1996, p. 149).

Si durante el segundo quinquenio de los ochenta, y por razones obvias, las reuniones de presidentes (Proceso de Esquipulas) tuvieron un claro sesgo político, y crearon las bases políticas de las acciones posteriores, a partir de 1990 los esfuerzos de integración regional de los gobiernos incorporaron activamente el tema económico. Los temas que marcaron más claramente la agenda fueron la consolidación y reducción del Arancel Externo Común,

en consonancia, aunque no sin fricciones (lo cual veremos más adelante), con el nuevo énfasis aperturista de la política comercial, la revitalización del mercado común y la eliminación de las barreras intraregionales, y los acuerdos y políticas comunes de carácter sectorial (por ejemplo, energía, agricultura, deuda externa y medio ambiente).

5.3. El Protocolo de Guatemala en el camino de la integración económica

El evento más importante, pero a la vez el más cuestionable, de este proceso fue sin dudas la firma del llamado Protocolo de Guatemala al Tratado General de la Integración Económica Centroamericana, en octubre de 1993. Este protocolo constituye de hecho, un nuevo acuerdo de integración económica regional pues precisa el marco institucional que delineó el Protocolo de Tegucigalpa para lo referido al ámbito económico, señala el proceso a seguir y fija metas en materia de integración económica, y establece los objetivos para el perfeccionamiento de la zona de libre comercio (Chamorro y Nágera, 1996).

En lo institucional creó tres consejos de ministros (sectoriales o intersectoriales), un Comité Ejecutivo, cuatro secretarías, incluyendo dos previamente existentes, y estableció el marco general para tres de las instituciones de la integración más importantes, incluyendo el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE).

A pesar de reconocerse la importancia que reviste un nuevo acuerdo económico regional, las críticas que ha recibido este tratado han sido muy serias. A continuación se puntúan:

- el Protocolo adolece de graves deficiencias de forma y de contenido, y ni siquiera consideró las experiencias ya existentes en la región (Guerra-Borges, 1996);
- compromete a los Estados con objetivos irrealistas, lo que augura incumplimientos recurrentes y pérdida de confianza en el proceso;
- en relación a lo anterior, se puede señalar específicamente las metas de integración monetaria, servicio aduanero común, y estrategias comunes de promoción de la productividad y la competitividad;
- crea un exagerado número de instancias, algo que precisamente había sido identificado por muchos actores como innecesario; y
- establece de forma muy rígida, lineal y ortodoxa el proceso de profundización de la integración económica.

Pero la debilidad más fuertes que adolece el Tratado es la ambigüedad con que establece las normas de negociación de acuerdos comerciales de las partes con terceros. Al mismo tiempo que

se compromete en la adopción de una política comercial externa conjunta para con terceros y la armonización de las políticas de promoción de exportaciones, deja en libertad a los países conducir negociaciones bilaterales con países extraregionales, con el único deber de informar al Comité Ejecutivo. Es claro que ambas cosas son absolutamente incompatibles si se persigue fortalecer las posiciones comunes, la negociación conjunta y la protección del arancel común. Las consecuencias aflorarían de inmediato con la firma del Tratado de Libre Comercio entre Costa Rica y México, y los esfuerzos individuales de Nicaragua, y el Triángulo del Norte (El Salvador, Guatemala y Honduras) en esa misma dirección, en el marco de ingentes esfuerzos por neutralizar los posibles efectos del TLCAN y por ingresar por la puerta trasera a este esquema, por encima del espíritu de los convenios de la integración centroamericana.

Estas mismas ambigüedades se reflejan en los conocidos acuerdos de Tuxtla Gutiérrez entre México y Centroamérica en 1991. Además, reflejan las debilidades del proceso de integración en Centroamérica, la fuerte influencia que ejerce la propuesta de las IFI y la presión de ciertos sectores nacionales, en especial en Costa Rica y El Salvador.

Desde 1960, los países centroamericanos se han otorgado preferencias comerciales mutuas por encima de las otorgadas a terceros países, en el marco del mercado común y la unión aduanera. Pero, con los acuerdos de Tuxtla Gutiérrez, y a solicitud de Costa Rica, se abrió la puerta que permitió, tres años después, la perforación del arancel común. En estos acuerdos se indica que Centroamérica actuará como región en las negociaciones económicas con México. Además, reconoce el principio de la asimetría entre países y el compromiso de México en cooperar en la superación de las deficiencias estructurales.

Sin embargo, en el mismo texto indica que los avances en las negociaciones en bloques no deben perjudicar los progresos en las gestiones bilaterales que cualquiera de los países de la región, y de forma individual, puedan lograr. A juzgar por la cronología, la ambigüedad e imprecisión del Protocolo de Guatemala sobre este particular, ya estaba anunciada desde Tuxtla. Así, desde inicios de la década, el Banco Mundial ya había logrado entronizar en los gobiernos sus ideas sobre el proceso de integración.

Como consecuencia de lo anterior, en 1994, Costa Rica y México suscribieron un acuerdo de libre comercio a través del cual Costa Rica extiende preferencias comerciales similares a las que se ofrecen al resto de los países de la región, obviando las importantes asimetrías existentes entre ambos países e ignorando el propio espíritu de los acuerdos de Tuxtla en relación a la cooperación mexicana para contrarrestar las asimetrías. De esta forma, eliminó las preferencias que Costa Rica otorgaba al resto de los

países centroamericanos. Más aún, otorgó niveles de preferencias a los inversionistas mexicanos que no ofrece a aquellos provenientes del resto de la región. Además, dañó uno de los más importantes instrumentos de armonización del comercio regional: el arancel común. En conclusión, Costa Rica otorgó a México lo que no otorgó al resto de los países de la región (Guerra Borges, 1996).

En la misma dirección parecían apuntar las negociaciones entre Nicaragua y México, y el Triángulo del Norte y México. Aunque estos esfuerzos no han prosperado, muestra con claridad la doble cara de los gobiernos en relación a las políticas comerciales y la integración.

5.4. Apertura unilateral versus regionalización económica

Un ambiguo marco de compromisos regionales, serias deficiencias del tratado de integración, fuertes presiones por parte del Banco Mundial (desde inicios de los noventa) para la adopción de políticas comerciales individuales en cada país en situaciones de frágiles niveles estabilidad, y equivocadas expectativas sobre el TLCAN, se tradujeron en amenazas para el proceso de integración económica, perforación del arancel común, y poca claridad en torno a la sostenibilidad del Arancel Externo Común.

En efecto, desde 1985, y como parte de los dos primeros programas de ajuste estructural, Costa Rica inició un activo programa de desgravación arancelaria unilateral. Más adelante, en 1990, el proceso continuó como cumplimiento de los compromisos de cara a las negociaciones para el ingreso de ese país al Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés). Antes de 1990, el arancel máximo se reduce hasta 40% y en 1992 se consolida en 20%, reduciéndose en consecuencia los niveles de dispersión arancelaria. En esa misma dirección, en 1992 se eliminó la sobretasa de 10% que afectaba al 50% de las partidas arancelarias y el requisito de depósito previo para la importación. Como consecuencia, la protección nominal promedio pasó desde 17% en 1989 hasta 11.2% en 1994 (Monge, Vargas y Fernández, 1995).

A fines de diciembre de 1995, el gobierno costarricense anunció un ambicioso programa de desgravación arancelaria que pretendía reducir el arancel máximo desde 20% hasta 15% en 1999 y reducir el piso arancelario desde 3% hasta 0%. No obstante, el programa no ha sido aplicado por razones fundamentalmente asociadas a las presiones fiscales. Por esas mismas razones, en 1995, el gobierno de Costa Rica impuso una sobretasa temporal de 8% sobre el arancel máximo vigente, e incluso elevó el arancel para prendas de vestir y textiles desde 20% hasta 27% por moti-

vos proteccionistas. Aunque ambas medidas fueron de carácter temporal, reflejan la fragilidad y los potenciales impactos de un proceso no concertado e irreflexivo en la región, más marcado por las presiones externas y argumentos ideológicos que por una clara estrategia de desarrollo económico.

Hay que indicar, sin embargo, que el gobierno de Costa Rica, por explícitas presiones de algunos sectores de ese país, ha indicado su desacuerdo con el establecimiento de un arancel externo común (aunque no en relación al mercado común), con la creación de un órgano común de recaudación fiscal y con la libre movilidad de personas. Las razones son claras: sus reservas sobre la capacidad de los aparatos institucionales de la región y sus niveles salariales más elevados, especialmente en relación a Nicaragua.

En este mismo sentido, en 1990 el gobierno de Honduras, programó un desmonte de los gravámenes a las importaciones, el cual se muestra en la siguiente tabla. Como se evidencia, la tendencia fue a reducir el techo arancelario, elevar el piso y mantener inalterados los rangos intermedios con el objetivo de reducir la dispersión y no elevar la protección efectiva.

Tabla No. 7

Honduras: programas de desgravación arancelaria 1990-1992			
Escala de tarifas previa	1990	1991	1992
45% o más	40%	35%	20%
30% a 44%	30%	25%	20%
16% a 29%	15%	15%	15%
10% a 15%	10%	10%	10%
Menos de 10%	2%	4%	5%

Fuente: tomado de Hernández (1996) y elaborado en base a Decreto 18-90. Gaceta 001552

En El Salvador, el proceso de desmonte arancelario inició en 1989 con una reducción del arancel máximo desde 290% hasta 50% y con una reducción del número de tarifas desde 25 hasta 7. En 1990, el tope arancelario cayó hasta 35% y el número de tarifas se redujo a 6. A partir de 1991, cumpliendo los compromisos asumidos para su adhesión al GATT, y en el marco del primer préstamo de ajuste estructural otorgado por el Banco Mundial, el proceso continuó, consolidándose en 1992 una arancel máximo de 20% y 4 tarifas arancelarias. Una de las consecuencias más

significativas fue la reducción de la gran dispersión de los niveles de protección nominal y efectiva a la industria.

Tabla No. 8

El Salvador: arancel máximo y número de tarifas (1988-1995)		
Año	Arancel máximo	Número de tarifas
1988	290%	25
1989	50%	7
1990	35%	6
1992	20%	4
1993	20%	4
1994	20%	4
1995	20%	4

Fuente: tomado de Aguilar y Arriola (1996) y elaborado con información de FUSADES (1995).

En 1989, la mayor parte de las barreras no arancelarias habían sido levantadas incluyendo los tipos de cambio múltiples, los depósitos previos, las cuotas y prohibiciones, y los impuestos selectivos a las importaciones (Aguilar y Arriola, 1996).

Al igual que Costa Rica, en 1995, el gobierno salvadoreño había planificado reducir el piso arancelario desde 5% hasta 0% en 1996, al mismo tiempo que reducir el techo desde 20% hasta 15%, y continuar en un proceso de desmonte gradual hasta alcanzar una tasa máxima de 6%. Sin embargo, la amenaza de una crisis fiscal como resultado de estas programadas reducciones arancelarias ha postergado indefinidamente la reducción a niveles inferiores al 20%.

Nótese que, tanto para los casos de Costa Rica como El Salvador, han sido razones objetivas internas las que han hecho desacelerar el ritmo de apertura unilateral, y no cuestiones asociadas a la necesidad de proteger el Arancel Externo Común y de fortalecer la concertación regional de las políticas comerciales. Más aún, los gobiernos han planteado, contraviniendo las necesidades de fortalecer la integración y converger hacia una unión aduanera, objetivo planteado explícitamente en el Protocolo de Guatemala, que procurar profundizar de forma unilateral su programa de apertura comercial.

No obstante, hay que indicar que el hecho de que los países, individualmente, hayan ido conformando una estructura arancelaria con un techo de 20% y un piso de 5%, se ha traducido en una tendencia hacia la convergencia arancelaria regional a esos

8. Guerra-Borges (1996) indica claramente que esa pérdida de uniformidad fue producto de las presiones del Banco Mundial.

niveles. Aunque el proceso ha tenido claras bases nacionales, la concertación regional ha sido *ex-post*, lo cual indica que no ha sido un proceso difícil.

En efecto, mientras Costa Rica, Honduras y El Salvador habían consolidado estructuras arancelarias similares en 1992, el Arancel Externo Común con 4 tasas arancelarias, un techo de 20% y un piso de 5% fue puesto en vigencia durante el primer trimestre de 1993, recuperando la uniformidad regional perdida desde finales de los ochenta e inicios de los noventa⁸. En 1997, prácticamente todos los rubros se encuentran equiparados entre los países (Chamorro y Nágera, 1996); sin embargo, como vimos antes, los países tienen determinación de avanzar, en grupo o no, hacia mayores niveles de desgravación tarifaria.

Tabla No. 8

Centroamérica: protección arancelaria para el sector industrial (1972, 1987 y 1994)						
	1972		1987		1994	
	Techo	Piso	Techo	Piso	Techo	Piso
Costa Rica	214	-	100	-	20	5
El Salvador	221	-	130	-	20	5
Guatemala	246	-	150	-	20	5
Honduras	226	-	90	-	20	5
Nicaragua	209	-	100	-	15	5
Panamá			247		40	25

Fuente: tomado de CEPAL (1995)

5.5. El nuevo boom comercial en la región

Pero, a pesar de las debilidades que se evidencian en el renovado proceso de integración centroamericana, los resultados comerciales que se han obtenido del sólo hecho de haber reconstituido el mercado común y haber logrado un importante nivel de equiparación arancelaria, han sido muy importantes.

Tabla No. 9

**Centroamérica: exportaciones intraregionales
1991-1995**

Exportaciones intraregionales (en millones de US\$)	1991	1992	1993	1994	1995
Costa Rica	177.8	310.9	322.5	339.0	407.0
El Salvador	193.7	282.5	310.2	341.8	457.8
Guatemala	324.0	395.4	417.8	470.0	578.1
Honduras	32.0	36.5	46.4	62.2	63.3
Nicaragua	51.2	47.0	57.0	116.9	133.6
Panamá	46.2	59.2	66.2	76.4	101.9
Total	828.9	1,131.5	1,220.1	1,406.3	1,741.1

Exportaciones intraregionales (en % de exportaciones totales)	1991	1992	1993	1994	1995
Costa Rica	12.0	18.0	17.0	15.7	16.5
El Salvador	33.0	47.2	42.4	27.4	30.2
Guatemala	26.3	31.0	31.0	31.0	27.7
Honduras	3.8	4.4	5.5	7.2	5.6
Nicaragua	19.1	21.1	21.3	32.2	23.3
Panamá	10.2	21.3	13.0	14.4	18.4
Total	17.0	22.0	22.0	21.0	21.0

Fuente: tomado de CEPAL (1996).

En efecto, las exportaciones intraregionales, que en 1987 no alcanzaron los US\$ 500 millones y representaron menos de 12% de las exportaciones totales, en 1991 se habían elevado hasta más de US\$ 800 millones, y en cuatro años, ya había más que duplicado la cifra de 1991 al alcanzar los US\$ 1,741 millones en 1995 o el 17% del total de las exportaciones. Esto representa más del 50% del nivel de exportaciones intraregionales alcanzado en el pico más elevado previo a la crisis de los ochenta, y más de cuatro veces del nivel observado en el punto más bajo en esa década.

En 1995, las exportaciones intraregionales explicaron el 21% de las importaciones totales de la región, convirtiéndose Centroamérica en el segundo principal socio comercial de la región, con un nivel de comercio similar al registrado con los países de la Unión Europea.

La evolución del comercio intraregional a partir de 1990 demuestra la enorme capacidad que tiene la región de convertir el comercio intraregional en uno de los principales motores de la econo-

mía, y el importante nivel de complementariedad que existe entre los países, por lo menos, en términos de demanda y mercados de bienes finales. La reactivación del comercio regional en Centroamérica pone en entredicho el argumento de los economistas del Consenso en Washington en torno a la escasa potencialidad de la integración Sur-Sur e indica la necesidad de superar los paradigmas que lo sustentan.

VI. Balance y retos de la integración en Centroamérica: a manera de conclusión

En la década de los sesenta se sentaron las bases del proceso de integración en Centroamérica. Dicho proceso generó una dinámica de industrialización y modernización de los aparatos productivos de los países de la región y un crecimiento de la interdependencia económica entre éstos. Sin embargo, en los setenta empezó a quedar claro que el modelo se agotaba, principalmente debido a que no logró superar muchas de las debilidades estructurales de las economías, en especial su extrema dependencia de las exportaciones de productos primarios. En los ochenta, con el franco e irreversible retroceso de los mercados mundiales de estos productos, la crisis de la deuda externa y un el agudo conflicto que vivió la región, el sistema centroamericano de la integración económica colapso.

Una vez superada la crisis y, sentadas las bases políticas e institucionales del nuevo proceso de integración en la región, éste se enfrenta a viejos y nuevos retos. La regularización del Mercado Común Centroamericano y la uniformización de los aranceles nacionales han logrado recuperar a niveles sin precedentes el intercambio intraregional, mostrando las dormidas capacidades de la industria centroamericana, ofreciéndole una bocanada de aire en medio de un importante incremento de la competencia externa, y mostrando la importancia de este comercio para el desenvolvimiento económico de los países.

Sin embargo, las economías de la región necesitarán mucho más que reducir las capacidades ociosas en las industrias y los mercados para sobrevivir y adaptarse sin traumas al nuevo entorno internacional. En un escenario de una creciente liberalización comercial y financiera, y de una creciente importancia del comercio de productos con relativamente altos niveles tecnológicos *vis* a *vis* una depresión de los mercados tradicionales de productos de bajo contenido tecnológico, el reto fundamental de las economías de la región es lograr insertarse ventajosamente al menor costo, además de lograr incorporar a las amplias capas de la población históricamente excluidas de los beneficios del crecimiento.

La integración regional, como historia y como realidad, es sin dudas uno de los instrumentos más poderosos para alcanzar esta meta. El punto es como ponerla al servicio de esos objetivos.

Es obvio que la primera barrera que hay que vencer es la indecisión de los gobiernos en torno a si la integración económica sirve o no. Tomar en serio la integración pasa necesariamente por una interacción de los gobiernos con las IFI desde una posición más autónoma, más independiente y de más coraje, y por una mayor influencia de éstos y de las sociedades a las cuales representa en los programas de reestructuración económica. Al mismo tiempo, pasa por tener claridad que, sin una posición regional más unificada, involucrando incluso a otros países de la región (en especial los países del Caribe y del G-3), las negociaciones multilaterales y con los bloques económicos más grandes se desarrollarían desde la posición más desventajosa posible.

De otro lado, la integración tampoco lograría resultados sustanciales si ésta no se acompaña de cambios en la política económica dirigidos a otorgar un mayor peso a las políticas e instrumentos que coadyuven al fortalecimiento de las capacidades de incorporación de innovaciones tecnológicas y aprovechamiento de nichos de mercado, muy ligadas a políticas de oferta, de capacitación de recursos humanos y tecnológicas, en vez de otorgar un peso y una confianza excesiva en la reestructuración a fuerza de mercados más libres. El costo de esta última opción está siendo evidente en la mayor parte de los países de la región.

La transformación y adaptación de las instituciones de la integración para el logro de metas realistas debe de ser una de las consecuencias concretas de una firme decisión de consolidar el proceso de integración. Finalmente, diseñar y poner en práctica mecanismos transparentes de participación ciudadana en los procesos de integración lograría ofrecer contenidos políticos y sociales genuinos a la integración centroamericana, lo cual promovería que ésta camine en direcciones apropiadas, esto es, para beneficio de las poblaciones locales, y no a favor de actores extraregionales.

Referencias

- Aguilar, José y Arriola, Joaquín (1996): «El impacto del TLCAN en el proceso de integración en América Central: el caso de El Salvador». CRIES-FUNDE. El Salvador. Versión mimeo.
- CEPAL (1993): «La integración centroamericana frente a los múltiples compromisos de negociación comercial». LC/MEX/L.233.
- (1994): «El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad». Santiago de Chile.

- (1995a): « El regionalismo abierto en América Central. Los desafíos de profundizar y ampliar la integración». LC/MEX/L.261. México.
- (1995b): «Las relaciones comerciales de Centroamérica frente a los nuevos esquemas de cooperación, integración y comercio». LC/MEX/L.262.
- Croes, Edwin y Fitzgerald. E.V.K. (1988): «Central America: the regional monetary system and economic recovery». Report to the European Commission. Institute of Social Studies. The Hague. Netherland.
- Chamorro Marín, Edgar y Nágera, Rubén E. (1996): «Orígenes, evolución y perspectivas de la integración centroamericana». En «La integración como instrumento de desarrollo: sus perspectivas y desafíos para Centroamérica». INCEP.
- Grigsby, Arturo (1996): «La integración hacia afuera: el despegue de Centroamérica?». CRIES. Versión mimeo.
- Guerra-Borges, Alfredo (1996): «La integración centroamericana ante el reto de la globalización». CRIES.
- Hernández, Alcides (1996): « El impacto del TLCAN en el proceso de integración en América Central». CRIES. Nicaragua. Versión mimeo.
- Mayorga Quiroz, Román (1981): «Perspectivas socioeconómicas de Centro América en los años ochenta». En Wionczeck, Miguel y Quiroz, Román: «Intentos de integración en el marco de la crisis latinoamericana». El Colegio de México. México.
- Monge, Hernando; Vargas, Leiner y Fernández, Jimmy (1996): «El impacto del TLCAN en el proceso de integración en América Central: el caso de Costa Rica». CRIES-CECADE. Costa Rica. Versión mimeo.
- Sojo, Carlos (1996): «Democratización, gobernabilidad y actores políticos en el proceso de integración regional. Una reflexión sobre Centroamérica». En Revista Pensamiento Propio. Nueva Época. Vol. 1. No.1. CRIES. Nicaragua.
- Willmore, Larry (1988): «Export promotion and import substitution in Central America's manufacturing sector». CEPAL. México. Versión mimeo.
- World Bank (1990): «Trade liberalization and economic integration in Central America». Report No. 7625-CAM.

De la guerra a la gestión cotidiana de la violencia social¹

Elvira Cuadra y Ángel Saldomando

Presentación

Una de las principales preocupaciones de los gobiernos centroamericanos durante la década de los ochentas estuvo relacionada con los aspectos de la seguridad militar y el control del territorio, dada la intensidad del conflicto bélico regional. La relación entre gobernabilidad y seguridad se comprendió en la mayoría de los casos como la protección represiva y autoritaria del orden establecido. Ello sacrificó durante un largo periodo los derechos humanos, el reconocimiento del conflicto y la pluralidad de intereses como elementos de la gobernabilidad democrática. La violencia social estatal y la que contestaba el orden establecido estaban encerradas en la dinámica excluyente del conflicto militar que conducía a obtener la derrota total del adversario.

El paso inmediato, luego de los procesos de negociación para la pacificación, fue la desmovilización de combatientes procurando construir condiciones mínimas de seguridad para las poblaciones y los actores del conflicto de los distintos países. En términos militares ha significado alejar la posibilidad de la guerra como mecanismo de resolución de los conflictos políticos. Pero en términos políticos, significa la posibilidad de disminuir la violencia social y aumentar la gobernabilidad democrática. Y aunque se han logrado sustantivos avances en ese sentido, la implementación de los programas de ajuste y reforma económica, así como los intensos procesos de transformación política que experimentan los países centroamericanos obligan a reflexionar seriamente sobre las lecturas que hoy habría que hacer de los conceptos «gobernabilidad», «seguridad» y «violencia».

En primer lugar, la finalización de la guerra abrió los espacios para el progresivo establecimiento de sistemas democráticos que implican la resolución de los conflictos sociales mediante la negociación y la elaboración de acuerdos que posibiliten compromisos de coexistencia política. Es decir, la búsqueda de la gobernabilidad democrática. Por otra parte, la seguridad ha de-

1. Algunas de estas reflexiones son el resultado de otras investigaciones efectuadas por los autores en años anteriores, para CRIES e instituciones internacionales.

Elvira Cuadra, socióloga nicaragüense e investigadora de CRIES. Ángel Saldomando, economista y politólogo chileno.

jado de tener una connotación meramente militar y apunta a su redefinición, incorporando como componentes a otro tipo de problemas que generan violencia social, tal es el caso de las pandillas juveniles, el incremento de los índices delictivos y los incidentes de violencia política.

Un segundo punto es que, a estas alturas, la presencia permanente y el incremento gradual de los problemas de la seguridad ciudadana ha comenzado a pesar significativamente en el avance y las posibilidades de consolidar la gobernabilidad democrática de nuestros países. La búsqueda de los hilos que articulan ambos conceptos es, entonces, una necesidad evidente.

Y un tercer punto es que los problemas de la seguridad no atañen únicamente a las instituciones especializadas, sencillamente porque se encuentran estrechamente vinculados al impacto de las políticas económicas de los gobiernos y a los intensos procesos de transición política que experimentan las sociedades. Sin embargo, son ellas las primeras interpeladas por las demandas de los ciudadanos y de los mismos gobiernos precisamente cuando los problemas de seguridad ciudadana se traducen en situaciones de ingobernabilidad.

El punto central en el análisis pasa por una búsqueda de las articulaciones existentes entre los problemas de la gobernabilidad democrática y la seguridad ciudadana en contextos de transición política y los procesos que experimentan los aparatos especializados de la seguridad ciudadana. La intención de este trabajo es abrir la reflexión en torno a una agenda de investigación que considere estos problemas desde una perspectiva nueva, más amplia que la tradicional definición de la seguridad en términos militares y la gobernabilidad a secas, considerando además las expresiones más evidentes del fenómeno, los hechos de violencia social.

Seguridad ciudadana y violencia social: El caso de Nicaragua

La seguridad ciudadana está definida convencionalmente de acuerdo a los niveles de agresión y protección que experimentan las personas y los bienes privados y públicos en la sociedad. Generalmente, tanto las acciones de agresión y protección generan violencia social; una, asociada a la criminalidad; la otra, a la represión de la misma. Otras situaciones de violencia social que afectan la seguridad ciudadana están relacionadas con los conflictos políticos no regulados y con los enfrentamientos militares internos o internacionales que provocan víctimas y desplazamientos de población.

Tomando como ejemplo Nicaragua, podemos ilustrar el problema. Este país presenta una situación difícil en todos estos ámbi-

tos de la seguridad ciudadana tanto en el medio rural como en el urbano. Este cuadro tiene obvias repercusiones sobre la gobernabilidad y el desarrollo integral del país.

Cuadro de Conflictividad Política y Social 1991 - 1995

Año	Delitos	Acciones armadas	Tomas tierras	Tomas instituc.	Alterac. al orden	Manifest.	Huelgas
1991	30,896	291	220	142	76	143	133
1992	35,924	378	162	174	124	116	85
1993	42,394	709	40	70	93	115	43
1994	47,173	407	36	60	76	92	23
1995	48,737	248	13	29	36	50	11

Fuente: Elaboración propia en base a datos policiales, instituciones de derechos humanos y Ministerio del Trabajo.

Frente a la percepción de amenaza hay una creciente demanda de autoridad. Al aumento de la criminalidad se asocian la demanda de represión, aumenta la privatización de la seguridad y se exige un endurecimiento de la legislación. La sociedad entra de este modo en una espiral de reacciones que agravan el problema.

Las razones de esta situación son de origen diverso. Un grupo de ellas se debe a las condiciones en que se operó la pacificación y la desmovilización de excombatientes y a la permanencia de conflictos estructurales no resueltos que incluyen expresiones violentas. Otro grupo de razones, están vinculadas al agravamiento de las condiciones de vida de la población, la fragmentación de la sociedad y las carencias institucionales.

La comprensión de los vínculos entre seguridad ciudadana, violencia social y pobreza requiere de una reflexión cuidadosa para no caer en simplismos. Para ello hay que diferenciar la naturaleza y los tipos de violencia social de la violencia específica originada en la criminalidad y precisar el papel que juega la pobreza en ambos. A su vez, ello implica diferenciar los problemas de la seguridad ciudadana y adecuar la política y el tratamiento del problema. La violencia social que afecta la seguridad ciudadana se ve así, de otra manera.

1. inseguridad y violencia social originada en conflictos no resueltos.
2. Inseguridad y violencia social originada en el aumento de la criminalidad.

Estos dos niveles no constituyen compartimentos impermeables. En algunos casos se retroalimentan, pero en otros no. En el medio rural por ejemplo, la inseguridad ciudadana se ha alimentado de problemas políticos, sociales y la delincuencia.

La pobreza ha servido como generadora de condiciones para la disponibilidad a la acción de grupos sociales que alternativa-mente pueden vincularse a un conflicto político, social o a la delincuencia. Ejemplo de ello es la heterogeneidad social y política de las bandas rurales, la juventud de sus integrantes y la carencia de historial delictivo de sus miembros salvo en connotados casos. Pero también hay que notar que las zonas donde más se han concentrado recursos públicos y de la cooperación son las que presentan los índices de violencia más altos. Esto indica que en ciertos casos el problema no es de recursos, sino de su orientación y la adecuación de políticas.

En el medio urbano, la pobreza también ha servido para crear condiciones de disponibilidad social pero muy diferenciada de connotaciones políticas. La mayoría de los detenidos por actividad delictiva son hombres mayores, desocupados o trabajadores por cuenta propia, involucrados en la mayoría de los casos a las actividades del sector informal. Un importante porcentaje de delitos se concentran en Managua donde, fuera de la policía, no existen otros recursos institucionales que traten el problema.

Es interesante notar que si la violencia social originada en conflictos políticos ha decaído, por su parte, la violencia social generada en las condiciones facilitadoras de la pobreza y en la criminalidad se encuentra en aumento. Esto plantea una conclusión fundamental : las políticas de seguridad ciudadana no pueden implementarse sobre la base de un enfoque convencional, que utilice mecanismos de tipo represivo estatal o privado para el tratamiento de la violencia social.

Las condiciones para el aumento de la seguridad requieren acciones complementarias vinculadas a la prevención, la resolución de conflictos, la adecuación de las instituciones encargadas a una visión más compleja, la diferenciación de los tipos de violencia social y su tratamiento.

Pero en relación a la pobreza, la cuestión fundamental es el control de los procesos de exclusión y fragmentación social. El primero, disminuye las oportunidades y aumenta la disponibilidad de los grupos pobres a vivir en la frontera de la ilegalidad de una sociedad no integrada. El segundo, rompe las normas de conducta, la solidaridad familiar y de los círculos más próximos. Un individualismo feroz y de sobrevivencia se abre paso, favoreciendo comportamientos violentos como medio de existencia y expresión social.

Violencia y Gobernabilidad

Esta situación particularmente nítida en Nicaragua por la profundidad de la apertura política tiene sus contrapartidas en la región, donde el fenómeno también se manifiesta con fuerza. El Salvador tiene una situación muy crítica en materia de violencia social. Guatemala posee una herencia muy negativa que absorber y ello determinará si se crearán condiciones para comenzar a resolver el problema. En Honduras, la violencia social de diversa índole está en aumento y en Costa Rica, los indicadores de violencia social relacionados con el aumento de la criminalidad también dan señales alarmantes en un contexto social en que la inestabilidad está creciendo.

La violencia social es vivida dramáticamente por las víctimas y exaltadamente por sus protagonistas; mientras, para los gobiernos, desgraciadamente, se vive como un desafío o prueba de autoridad. Los esfuerzos de comprensión del fenómeno con implicaciones de políticas e instituciones, son marginales en la mayoría de los casos. Por esta vía la violencia se instala como algo con lo que hay que coexistir, como se coexiste con la contaminación ambiental o las molestias del tráfico. Se llega a establecer entonces, una cultura de la inseguridad como contrapartida de la que se denomina la cultura de la violencia.

Esta instalación rutinaria del problema refleja que la violencia social tiene una cierta funcionalidad para sociedades con contradicciones importantes y que presionan por cambios. Lo funcional de la rutina de la violencia es que sitúa esas contradicciones en un plano de autoridad y orden vs. desorden. Ello facilita comportamientos estereotipados de represión con efectos tranquilizantes mientras sea eficaz, para los grupos dominantes. Por ese camino se desgasta o se bloquea el reconocimiento político del problema y de sus actores, lo cual conduciría a abrir el juego de alternativas y soluciones con obvias repercusiones políticas.

Esta dinámica, sin embargo, corre el peligro de conducir hacia mayores niveles de violencia y descomposición social. Ejemplos claros son las situaciones particulares de México, Colombia y Brasil². En estos casos, situaciones de conflicto rural se enmarcan en el poco reconocimiento del problema y de sus manifestaciones violentas. Ello coincide con las débiles (o muy tardías) capacidades institucionales de operar cambios y con la perspectiva estatal que sitúa el problema como una prueba de autoridad. Esta actitud histórica ha dado como resultado situaciones críticas de violencia social rural, abriendo cauces para las vinculaciones con la pobreza, el crimen organizado, bandas paramilitares y comportamientos represivos por parte de los cuerpos policiales y militares.

2. Esto no es exclusivo de los países mencionados. Actualmente, toda América Latina tiene una historia negativa. Es interesante destacar que en Brasil, Chile, Colombia y Perú existen líneas de investigación especializadas en los problemas de la violencia.

El tratamiento de la violencia social cuando alcanza tales niveles de articulación, engendra una peligrosa espiral represiva que afecta de manera indiferenciada a todos los actores del problema. Con los mismos métodos se reprime y se actúa de manera bélica. Una especie de «guerra sucia» se instaura por parte de la policía y paramilitares contra los pobres, los sindicatos de campesinos sin tierra, los delincuentes, etc. El orden se militariza nuevamente, pero con el pretexto de la seguridad ciudadana.

Por ello, el problema de la violencia social en su conjunto es un problema crítico para la gobernabilidad democrática e incluye la seguridad ciudadana. En efecto, las manifestaciones de violencia social son siempre la expresión de una contradicción y disfuncionalidad social grave. Pero la violencia social no se puede reducir sólo a comportamientos ilegales colectivos o individuales, extrainstitucionales, que se deben reprimir. Debe comprenderse dentro de las posibilidades y capacidades institucionales de reproducir y operar cambios en el orden por medios no violentos y democráticos. En definitiva, esto está vinculado con el grado de apertura del sistema político y el nivel de democracia alcanzado.

La historia política de Centroamérica no aporta un pasado útil para el aumento de esa capacidad institucional. Por otra parte, las restricciones económicas, la exclusión social, la privatización y mercantilización de los problemas sociales junto con la disminución de las capacidades estatales, contribuyen con su cuota de obstáculos para el manejo del problema justamente cuando las necesidades son mayores. La región ha salido del período bélico y está avanzando por el sendero de la democratización, pero un componente significativo de la tendencia que siga el proceso depende también de cómo se trate el problema de la violencia social.

Aumentar las capacidades institucionales para manejar el problema, es crucial y se convierte en la referencia de cuánto se avanza en materia de gobernabilidad y democracia. Enfoques más complejos, investigación, adecuación de instituciones judiciales y policiales, prevención y resolución de conflictos, políticas especializadas en zonas críticas, trabajo conjunto entre el estado y la sociedad civil, pueden hacer parte de un esfuerzo integral que se oriente a tratar el problema de la violencia social en sus diversas causas y manifestaciones. Pero hacen falta mayores y mejores voluntades políticas.

Los Procesos de Reforma Policial

Hasta ahora, uno de los principales esfuerzos se refiere a los procesos de constitución y reforma de los aparatos policiales en Centroamérica y Haití. El punto de partida se encuentra en la fina-

lización de los conflictos bélicos y la desaparición de los regímenes autoritarios que dominaron la región durante muchos años. Este hecho sin precedentes ha obligado a reformular el concepto de la seguridad ciudadana, pero también abre un debate alrededor del papel que estos aparatos deben desempeñar para cumplir con su misión de garantizar la seguridad ciudadana en contextos donde todavía persiste el uso de la violencia como mecanismo de resolución de conflictos y las condiciones de inseguridad ciudadana se han generalizado. Vale la pena reflexionar sobre algunos elementos que se pueden identificar en la mayoría de los casos:

1. Hasta hace poco tiempo, estos países no tenían aparatos policiales o estos eran organizaciones muy poco desarrolladas. Las funciones de seguridad ciudadana eran realizadas por las mismas instituciones castrenses, quienes tenían unidades que funcionaban más como «policías políticas» que como aparatos de orden interno y seguridad ciudadana. Eso quiere decir que sus misiones y funciones formaban parte complementaria del sistema de seguridad establecido por los regímenes para controlar a sus enemigos.
2. La definición del concepto «seguridad», por las características del comportamiento que hasta hace poco tuvieron los cuerpos armados en la región, ha estado restringido a los aspectos de seguridad militar. Sin embargo, los nuevos tiempos y el desarrollo de las sociedades civiles centro-americanas y caribeñas requiere la redefinición de tal concepto, de forma que incluya nuevos elementos que ahora forman parte de las realidades nacionales.
3. La apertura de los sistemas políticos y el establecimiento de mecanismos democráticos para la participación ciudadana y la sustitución de gobiernos han hecho evidente la necesidad de separar las funciones de defensa de las funciones de orden interior y seguridad ciudadana con el propósito de disminuir también el protagonismo político de las instituciones castrenses y su utilización para fines políticos. Ello de hecho implica reconocer la necesidad de crear aparatos especializados para cumplir cada una de estas funciones; pero además, significa plantearse una nueva definición del concepto de seguridad a partir de sus nuevas dimensiones y connotación, las cuales apuntan hacia una visión mucho más amplia, referida a todas aquellas condiciones que procuren un mínimo de certidumbre a los individuos, en cada una de sus sociedades.

Las instituciones policiales recién conformadas o en proceso de reforma deben enfrentarse diariamente a los problemas de violencia social prácticamente solas, y por una razón simple: la

opinión pública y el enfoque estatal, dominados por una visión que considera el tratamiento represivo del problema, consideran que los órganos de policía son los responsables de controlar las situaciones de inseguridad ciudadana. Por lo tanto, a ellas hay que demandar para obtener seguridad y preservar la integridad física.

En el medio de tan complejo contexto y frente a las demandas de la ciudadanía, los aparatos policiales experimentan a su vez intensos procesos de constitución y reforma que apuntan fundamentalmente a:

- Eliminar el control de los cuerpos castrenses sobre los órganos de policía, separando las funciones de defensa y las de seguridad ciudadana y orden público.
- Construir instituciones policiales no deliberantes y sin vínculos políticos.
- Transformar su naturaleza militar en un cuerpo de orden civil.
- Institucionalizar el respeto a los derechos humanos dentro de los aparatos policiales.

El impacto de estos procesos puede ser observado directamente en las situaciones de gobernabilidad. Explícitamente así, lo reconoce WOLA (Washington Office on Latin America) en su documento Desmilitarizar el orden público: «El éxito a la hora de enfrentar estos retos tendrá efectos muy importantes en la confianza que los ciudadanos de la región pondrán en la efectividad y conveniencia de sus sistemas democráticos, en muchos casos nuevos y frágiles. Si los líderes políticos y sociales, así como los funcionarios encargados de aplicar la ley, fracasan, se corre el riesgo de reforzar el brazo ejecutor de los que buscan el orden y la estabilidad por medio de la involución de los procesos democráticos y del respeto a los derechos humanos». (WOLA, 1996)

Sin embargo, tales procesos son extremadamente complejos y se manifiestan de manera muy específica en cada uno de los países. Dos casos son demostrativos de la relación que existe entre las situaciones de gobernabilidad y el análisis de la seguridad ciudadana desde esta perspectiva:

En *El Salvador*, el proceso de reforma policial surgió del acuerdo de paz firmado entre la guerrilla del FMLN y el gobierno. El documento contemplaba la conformación de una fuerza policial sin ningún vínculo con las fuerzas armadas, de carácter civil y con la misión específica de velar por la seguridad ciudadana; es decir, se estaba dando lugar a la conformación de un aparato especializado. Esta fuerza policial separada funcional y orgánicamente del ejército representaba para el FMLN una especie de garantía en el equilibrio de fuerzas militares, pues debía conformarse fundamentalmente por personas civiles y un porcen-

taje relativamente pequeño de ex guerrilleros y miembros del aparato castrense. En ese momento la urgencia de constituir una policía civil era una condición de primer orden en términos de la seguridad y la protección física de los guerrilleros una vez que se desmovilizaran.

La estructura, organización, definición de funciones y misiones del nuevo aparato estuvo fuertemente influenciada por la asesoría española. Así, la PNC o Policía Nacional Civil comenzó a desempeñar su trabajo con éxito y una relativa confianza de la población al menos durante los dos primeros años después de su conformación. Sin embargo, a medida que la transición se ha profundizado, disminuyendo significativamente el protagonismo político del ejército, la institución policial se enfrenta a una creciente demanda de la población y de algunos sectores económicos en particular, quienes demandan mayores niveles de efectividad del aparato en relación con los problemas de la seguridad ciudadana. Algunos puntos de interés para el análisis son los siguientes:

Está claro para toda la población salvadoreña que la PNC no depende funcional ni organizativamente del ejército, lo cual ya legitimó su existencia frente a la sociedad. Sin embargo, una vez obtenida esta legitimidad la población esperaba del aparato el cumplimiento de las misiones de seguridad ciudadana con la misma efectividad con que anteriormente lo hacía el ejército aunque no por medio del sistema de controles que se había impuesto durante la guerra. Sin embargo, el repliegue del estado a causa de las reformas institucionales y las debilidades que enfrenta la institución policial a consecuencia de su proceso de constitución le impiden responder efectivamente a las expectativas de la ciudadanía.

El impacto de las reformas y las políticas de ajuste económicas junto al fenómeno de la repatriación de miles de salvadoreños desde Estados Unidos y los países vecinos han provocado el surgimiento de un fenómeno muy particular que tiende hacia el crecimiento de los índices delictivos y la conformación de cierto tipo de crimen organizado, tal es el caso del incremento de los delitos de robo y el auge de las conocidas «maras» o pandillas juveniles en ciertas ciudades salvadoreñas. Esto provoca un tensionamiento de la fuerza policial a causa del crecimiento de las demandas ciudadanas con respecto a la seguridad ciudadana.

El aparato policial, aunque ha procurado cumplir con sus funciones y ha desarrollado importantes esfuerzos en ese sentido, padece todavía algunas dificultades que se relacionan directamente con su propio proceso de conformación e institucionalización. Esto pasa por tener que construir su propia identidad corporativa para constituirse en una institución sólida y consistente, capaz de desempeñar su rol social conscientemente y efectivamente; extender y reafirmar su cobertura por todo el territorio

3. *Excepcionalmente, Costa Rica es el único país centroamericano sin ejército, aunque sí cuenta con un cuerpo policial civil.*

4. *La estrategia de control ciudadano estaba definida por el sandinismo como aquellos mecanismos de control que le permitieran al estado manejar situaciones adversas y conocer con antelación posibles desórdenes en contra del estado y/o sus políticas.*

5. *Si antes solamente se dedicaba al tratamiento de los delitos comunes, ahora tenía que lidiar también con los conflictos políticos generados por la transición y muchas veces ha usado la fuerza para sofocar las manifestaciones de protesta de diversos sectores sociales.*

6. *Como la policía se fundó a partir de las columnas de ex guerrilleros del FSLN en 1979, la base de la identidad corporativa estaba*

nacional, lo cual implica una significativa cantidad de recursos, organización y preparación humanos y materiales que al menos por ahora, se encuentran limitados por los procesos económicos e institucional - estatales; lograr el nivel de especialización necesario para responder a las demandas de la población en la medida de sus expectativas, es decir, manteniendo niveles significativos de respuesta al delito; mantener su integridad frente a la corrupción y el abuso del poder en contextos de elevada fragilidad económica y política.

El otro caso es el de *Nicaragua*, que ofrece una experiencia bastante diferente en algunos aspectos. Durante la década de los 80, este país y Costa Rica³, eran los únicos que contaban con un cuerpo policial especializado y separado funcional y organizativamente de las fuerzas armadas. A partir de 1979 y con la instalación del gobierno sandinista, se decidió organizar a la Policía con la misión muy específica de prevenir y enfrentar los delitos de orden común, además de apoyar a los aparatos de administración de justicia. «Como se encontraba inmersa dentro de toda una 'estrategia de control ciudadano'⁴, se involucró muy pocas veces en actividades de enfrentamiento a manifestaciones políticas de oposición, de tal forma que los casos en los que la Policía tuvo que intervenir utilizando la fuerza fueron realmente muy pocos». (Cuadra, 1995). Luego de diez años desde su fundación, la Policía nicaragüense entró a la década de los 90 en las siguientes condiciones:

1. significativos niveles de especialización, organización y efectividad en el trabajo policial.
2. subordinación política al partido sandinista, FSLN.
3. reconocimiento de la población por su efectividad.

Inmediatamente después de efectuarse el traspaso de gobierno en ese mismo año, la Policía se enfrentó violentamente a las acciones de protesta de diversos sectores sociales que se oponían al cambio político; ello condujo a un proceso de rápido desgaste institucional, la deslegitimación del aparato frente a la población y una rápida diversificación de las funciones policiales⁵. Las consecuencias se tradujeron en una crisis de identidad institucional que solamente se resolvió dos años más tarde, cuando la jefatura de la policía se decidió a empujar una serie de acciones en función de proteger a la institución de los cambios políticos y las negociaciones entre grupos dirigentes. Básicamente estas acciones han apuntado a objetivos estratégicos para la institución, tales como:

1. Rompimiento de vínculos con el FSLN y cualquier otro partido político.
2. Construir una nueva identidad institucional sobre la base de un nuevo referente⁶.

3. Reforzar y/o reformar el marco jurídico de actuación a fin de garantizar la estabilidad institucional.
4. Reconponer la imagen y credibilidad de la institución frente a la población.

Todos estos cambios han sido denominados por los oficiales de policía como «Proceso de Institucionalización» y han servido como instrumento primario de la voluntad institucional para reformarla, independiente del tipo de gobierno o los intereses políticos. Los avances que se han producido hasta ahora aunque son importantes, todavía adolecen de limitaciones:

El proceso de construcción de la nueva identidad policial y la definición clara de su rol social implican el mediano plazo, y están vinculados estrechamente con el cierre de la transición política. De ahí que, tal como lo afirmó un jefe policial, no se sabe «qué tipo de policía quieren si todavía no hemos definido qué tipo de sociedad queremos». Evidentemente, la evolución de la Policía Nacional no depende únicamente de su voluntad y capacidad; este reto solamente podrá ser enfrentado con el concurso de los demás actores sociales y políticos vinculados a los problemas de la seguridad ciudadana.

El marco jurídico institucional todavía no cuenta con la solidez necesaria para garantizar estabilidad a la estructura; mientras, continúa en discusión en algunas instancias como la Asamblea Nacional. Ello dificulta un funcionamiento coherente con respecto al sistema y produce desfases entre la actuación policial y los tribunales de justicia.

Al mismo tiempo que se ha producido una diversificación del trabajo policial también ocurre ahora un aumento progresivo de los índices delictivos, los niveles de violencia y la peligrosidad del delito y los enfrentamientos políticos a nivel nacional. Ello, desde todo punto de vista, provoca fuertes tensiones al interior de la institución policial pues frecuentemente se ven obligados a efectuar menos trabajo preventivo y más acciones de fuerza, incrementa los niveles de riesgo profesional y desgasta la moral de los efectivos.

Por otra parte, la reducción progresiva del presupuesto institucional afecta las capacidades operativas, las condiciones de trabajo, las condiciones de vida de los oficiales y aumenta el riesgo profesional. Pero la principal consecuencia es el surgimiento de la corrupción y la violación sistemática de los derechos humanos como manifestaciones sintomáticas de las debilidades institucionales.

Actualmente, la mayoría de los países centroamericanos y Haití, en el Caribe, tienen en curso procesos de reforma de sus cuerpos policiales y el perfeccionamiento de los aparatos judiciales; Es necesario, entonces, precisar los contenidos de los procesos y

dada por la ideología sandinista; ahora había que buscar otra.

su contribución tanto a las capacidades de gobernabilidad como a la seguridad ciudadana en el particular contexto de la transición política y los procesos de paz. En efecto, algunos de los componentes de estos procesos indican que hay cambios al menos en los siguientes aspectos.

1. Se han diferenciado las relaciones entre cuerpos policiales y cuerpos militares.
2. Las relaciones entre policías, aparatos judiciales y autoridades civiles también se han venido modificando sustantivamente.
3. En Nicaragua y El Salvador los aparatos policiales han sido objeto de cambios e integración de fuerzas de excombatientes, con importantes consecuencias en las estructuras organizativas y composición de los mismos.
4. Las políticas y métodos para generar seguridad ciudadana están transformándose en todos los países.

Por otra parte, el incremento de la violencia social y el deterioro de las condiciones de seguridad se han generalizado durante el período de salida de la crisis y finalización del enfrentamiento bélico en la región. Esto hace necesario evaluar la importancia del fenómeno, determinar sus causas y su impacto para la gobernabilidad y las transiciones. En ese sentido, uno de los primeros pasos debería ser el levantamiento de fuentes estadísticas y la elaboración de un banco de datos que contribuyan no sólo a un mejor conocimiento del problema, sino que llenen los vacíos en materia de investigación y datos en los propios cuerpos especializados. En varios de los países por razones presupuestarias y de reforma institucional existen carencias significativas en estos aspectos.

Como se sabe, las estadísticas son incompletas y no sistemáticas, pero además en casi todos los países se carece de investigaciones sobre los temas de gobernabilidad democrática, seguridad ciudadana y las diferentes formas de violencia social. Los órganos judiciales y de derechos humanos frecuentemente documentan casos y reúnen evidencia, pero no desarrollan capacidades de investigación más amplias e integrales. De ahí que la apertura de una agenda de investigación en estos campos debería contribuir al conocimiento y al análisis de factores importantes de la gobernabilidad:

1. Reducir la arbitrariedad, aumentar la seguridad de los derechos, y el perfeccionamiento de los aparatos judiciales y policiales haciéndolos más creíbles, eficaces y honestos.
2. Derechos humanos y seguridad ciudadana.
3. Aumentar las capacidades institucionales para el manejo de los conflictos.

Finalmente, sobre una base empírica y analítica consistente se podría promover un diálogo sobre la elaboración de políticas, las debilidades a superar y las necesidades de cooperación en estos temas.

Bibliografía

- Saldomando, Ángel y Cuadra, Elvira. Los problemas de la pacificación en Nicaragua. Recomposición de grupos armados y conflictos sociales. Documento de trabajo 94/2. CRIES, Managua. 1994.
- Saldomando, Ángel. Análisis de la pacificación. PNUD, Managua. 1995.
- Cuadra, Elvira. El papel de la Policía en conflictos de orden político. UCA, Managua. 1995.
- Washington Office on Latin America. Desmilitarizar el orden público. La Comunidad Internacional, la reforma policial y los derechos humanos en Centroamérica y Haití. Washington, 1996.
- Compendio estadístico 1991 - 1995. Policía Nacional. Managua, 1997.
- Base de datos de Naciones Unidas sobre violencia y delincuencia en Centroamérica.
- Democracia y violencia: el caso de Río de Janeiro. Problemas de América Latina. 1996. La documentación francesa.
- Conflicto y violencia social en Colombia. No. 50 y 53. SINEP, 1989.

A case study of globalization processes in the Third World: a transnational agenda in Nicaragua

By: William I, Robinson

Introduction: theoretical and conceptual considerations

Central America was a spotlight of world attention from the 1960s into the 1990s and a major site of revolutionary challenge to international order. The appearance of guerrilla movements, the breakdown of the prevailing agro-export economic model, and mounting civil strife in the 1960s ushered in a period of dramatic change. By the 1980s the region was engulfed in a generalized crisis: full-scale civil wars of revolutionary insurgency and U.S.-organized counterinsurgency, the collapse of the regional economy, and the fall of existing dictatorial forms of political authority. The 1979 Sandinista revolution in Nicaragua, and near revolution in El Salvador, thrust the Isthmus onto the center stage of a renewed Cold War. No less dramatic, the late 1980s into the 1990s saw peace and demilitarization processes under the mediation of international organizations, "transitions to democracy", and economic restabilization under a new model of free market capitalism.

The Central American crisis generated an extraordinary amount of rich scholarship, too vast to reference here, much of it focusing on one or another aspect of change. As a Latinamericanist whose own research has led me afield in recent years, from specific area studies to a broader inquiry into globalization and transnational phenomena, I became convinced in a recent review of the latest Central American literature that a globalization perspective may shed enormous light on, and provide needed correctives to

(A modified version of the article appeared in the British journal Global Society, Volume 11, No. 1, January 1997)

William I. Robinson is Assistant Professor of Sociology at the University of Tennessee (Knoxville). He is the author of several studies on transnational issues, North-South relations, and Third World political economy, including Promoting Polyarchy: Globalization, U.S. Intervention, and Hegemony (Cambridge University Press, 1996).

interpreting, recent Central American history, including revolutionary movements and their outcomes. Likewise, it became clear that a retrospective reinterpretation of the 1960s-1990s Central American upheaval tells us a great deal about emergent 21st century globalization processes, and provides important elements for a renewal of research into the sociology of development, comparative international political economy, transnational studies, and international relations theory.

The fundamental proposition here is that Central America's recent history is properly understood through the lens of the macrosocial dynamic of our epoch: globalization. Post-Cold War crises of revolutionary projects as alternatives to international capitalism should be theoretically situated within globalization as the world-historic context of national developments in the late 20th century. The transitions in Central America are best viewed from this structural process rather than from the surface political dynamics of the end of the Cold War or more temporal considerations of strategies of revolution and counterrevolution. Economic globalization, and the transnationalization of states, classes, political processes and civil society it involves, signals elemental change in the referent points of each national society and in the boundaries between the national and the transnational.

Central America is an important site of emergent transnational processes, and particular, the unfolding of a hegemonic transnational agenda of neo-liberalism and polyarchy.¹ In advancing this thesis, I draw on the essential theoretical presupposition of world system theory that international society is constituted by the spread of a social system at the international level, and that gradations in this spread offer clues to patterns of change over time and place,² But I differ from orthodox world system theory in periodization of the capitalist world economy and in characterization of the current epoch. Globalization from the 1960s and on involves the supersession of the nation-state phase of world capitalism by a transnational phase. The economic and concomitant social, political, and cultural changes associated with this transition to global capitalism are what I refer to as transnational processes, and are identified in more detail at several points below. I also draw on the following postulates from the emergent Gramscian model of international relations; international relations are conceived as the operation of social forces within and between states as territorial units; transnational actors tend to supersede national ones in the age of globalization; and Gramscian concepts such as hegemony and historic blocs are of much utility in comprehending emergent transnational phenomena.³

The present essay examines the complex and multilayered transition (political, economic, etc.) that Nicaragua underwent from the 1960s into the 1990s, with a special focus on change following

1. *The notion of a transnational agenda of neo-liberalism and polyarchy is discussed in detail in William I. Robinson, Promoting Polyarchy: Globalization, U.S. Intervention, and Hezemony (Cambridge: Cambridge University Press, 1996); Robinson, «Pushing polyarchy: the US-Cuba case and the Third World, Third World Quarterly, Vol. 16, No. 4, 1995, pp. 643-659.*

2. *Most importantly, see Immanuel Wallerstein, The Modern World-System (New York: Academy Press, 1970), and The Capitalist World Economy (Cambridge: Cambridge University Press, 1979).*

3. *The «Italian School» in international relations is heterogenous and growing. Most importantly, see Stephen Gill, Ed., Gramsci, Historical Materialism, and International Relations (Cambridge: Cambridge University Press, 1993), for an overview of the development and status •*

of the school and diverse approaches therein. The seminal work is perhaps Robert W. Cox, *Production, Power, and World Order: Social Forces in the Making of History* (New York: Columbia University Press, 1987).

4. For more detailed discussion on this point, see William I. Robinson, «A Contribution to the Debate on Globalization: Nine Theses of Our Epochs, *Race and Class*, forthcoming, 1996.

the removal of the Sandinistas from power in 1990, as a case study in transnational processes in Central America, and more generally, the Third World. Globalization as a new phase of capitalism entails a transition to a qualitatively new stage in the world system. As discussed below, globalization comprises two interwoven processes. First is the near-culmination of a process begun several centuries ago, in which capitalist production relations are undermining and supplanting all pre-capitalist relations across the globe. Second is the transition over the past several decades from the linkage of nations via commodity exchange and capital flows in an integrated international market, in which different modes of production coexisted within broader social formations and national and regional economies enjoyed autonomy despite external linkages, to the globalization of the process of production itself. Globalization denotes a transition from the linkage of national societies predicated on a world economy to an emergent transnational or global society predicated on a global economy. Integration into global society is the causal structural dynamic that underlies the events we have witnessed in nations and regions all around the world over the past few decades. The breakup of national economic, political, and social structures is reciprocal to the gradual breakup, starting 30 years ago, of a pre-globalization nation-state based world order. New economic, political, and social structures emerge as each nation and region becomes integrated into emergent transnational structures and processes.⁴

Each stage of the modern world system has had transformative effects on constituent elements of the system. Nicaragua (and more generally, Central America) was first created, and then integrated into, the world system through colonial conquest in the early 16th century, as part of the system's genesis and the period of primitive accumulation of capital (mercantilism). In this process, the country's pre-colonial social fabric was thoroughly transformed and a colonial structure established and sustained until well into the 19th century (despite formal independence early in that century). In the late 19th century, Nicaragua, deepened its insertion into the world system with the introduction of coffee and other export products that linked the country firmly to the world market at a time of its rapid expansion and extension, and had profound transformative effects on class and socioeconomic structure and on the internal political system. This second fundamental internal transformation coincided with a new phase in the world system, characterized by a second wave of European colonial expansion, the export of capital, and the supplanting of classical competitive capitalism with monopoly capitalism. Since the 1960s, what has transpired is the transition to a qualitatively different mode of insertion corresponding to globalization and the current stage in the world system: the gradual entrance of Nicaragua into global

society over a period of several decades, culminating in the 1990s. This movement has been uncertain and contradictory, involving several changes in the political structure, violent social conflict, dramatic change in the state and the class structure, and so forth.

As all good social analysis requires, I am concerned with both the general in the particular and the particular in the general. On the one hand, therefore, the present study focuses on Nicaragua and its recent history as reference to a more general subject matter of how globalization has transformed, and transnational processes have penetrated, one particular country and region. On the other hand, the complexity of the ongoing period of change in Nicaragua is grounded in the country's particular national history and in the unique behavioral response of different agents to globalization and its repercussions. Social, economic and political structures bear the imprimatur of particular national histories and these histories shape the terms under which each society enters the new global order. A structural determinacy, however, lies in the global side of the dialectic. Globalization has increasingly broken down the autonomy of national actors and structures and integrated them into broader transnational ones. Accounts that attribute structural causation to specific national variables in the age of globalization reflect the persistence of nation-state centered approaches among scholars whose objects of inquiry are transnational phenomena.

It is important to clarify from the onset what I mean by a transition in Nicaragua. By transition I do not refer to conventional notions of "transitions to democracy" in the Third World or of regime change conceived as changes in sets of state managers and political systems separate from historic movement in social structure. Dominant «democratization» paradigms such as those put forward by O'Donnell et. at., or by Diamond et. al., disaggregate social totalities in such a way that obscures rather than elucidates historic movement.⁵ These paradigms advance a narrow institutional definition of democracy that rests theoretically on structural-functionalism, in which different spheres of the social totality are separated and assigned a functional autonomy, such that movement may occur in distinct spheres independent of the totality and political change is analyzed as the evolution of functionally-independent institutions. By assigning a functional autonomy to the political sphere they obscure our understanding of political regime change as a subset of broader patterns of structural change overtime, such as change in Nicaragua from the mid-1960s to the mid-1990s. The notion of a "transition to democracy" in Nicaragua is also problematic because it assumes the country is actually in the process of becoming a democratic society, something which I do not see occurring in the 1990s. Authentic democratization based on power {«cratos»} of the people («demos») has not taken place, and movement is away from, rather than towards, any

5. See, e.g., Guillermo O'Donnell, Philippe Schmitter, Laurence Whitehead. eds., Transitions from Authoritarian Rule, Vols. I-IV, (Baltimore: The John Hopkins University Press, 1986); Larry Diamond, Juan J. Linz, and Seymour Martin Lipset, Democracy in Developing Countries, Vols. I-IV, (Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1989). For critique of mainstream democratization paradigms, see Robinson, Promoting Polyarchy, Op. Cit.; Barry Gills, Joel Rocamora, and Richard Wilson, Low Intensity Democracy: Political Power in the New World Order (Boulder: Westview, 1993).

6. See W. B. Gallie, «Essentially Contested Concepts», *Aristotelian Society*, No. 56, 1956, pp. 167-198.

7. Robert A. Dahl, *Polyarchy: Participation and Opposition* (New Haven: Yale University Press, 1971).

meaningful democratic content to social life as it takes place in an organic totality (i.e., economic, political, and social). The assumption of a "transition to democracy" denies the essentially contested character of the concept of democracy and the competing normative structures involved in such concepts.⁶ What is referred to as «democracy» in much literature on transitions in the Third World is an institutional conception more accurately considered polyarchy, as first coined by Robert Dahl.⁷ Polyarchy refers to a system in which a small group actually rules and mass participation in decision-making is confined to leadership choice in elections managed by competing elites. It involves a pluralist assumption, not empirically verified in Third World polyarchies, that elites will respond to the general interest of majorities as a result of the need of those who govern to win a majority of votes, and behind this assumption, an implicit normative premium placed on system maintenance.

Regime change in Nicaragua, which does not necessarily signify a "transition to democracy", as in the rest of Central America, has taken place as part of broader change in the social order. The period under examination involved shifts from an authoritarian to a revolutionary regime, and then from a revolutionary to a polyarchic regime. The breakup of the authoritarian political system with the demise of the Somoza dictatorship in 1979 was followed by a failed attempt to construct a revolutionary democracy by the Sandinista regime (1979-1990), proceeded by another regime change in 1990, to the Violeta Chamorro government, which represented an attempt to install a stable polyarchy. A focus on transnational processes as the underlying causal dynamic, undertaken in the next section, reveals a paradoxical continuity between what appears on the surface as dramatic disjunctures between authoritarian, revolutionary, and polyarchic periods. What took place was change in the government and the formal political system simultaneous to, and as one dimension of, much more fundamental change in the social order itself, involving a complete restructuring of Nicaraguan society at every level - economic, political, social, cultural, and so on. The term transition, as used here, therefore, refers not to «democratization» but to fundamental change that has taken place in the social order over an extended transitional period, from the 1960s to the 1990s. As we shall see, the underlying movement has been the insertion of the Nicaraguan national formation into a transnational social formation (global society), reciprocal to movement at a world level from the nation-state to the transnational phase of world capitalism.

An analysis of Nicaragua's insertion into the emergent global order rests on an examination of Nicaragua and the United States, given the centrality of U.S. domination in Nicaragua's history and the U.S. role as the quasi-colonial power under which Nicaragua has developed as a national formation since the end of formal

Spanish colonialism. As such, a major focus of the present essay is the policy toward Nicaragua of the U.S. state as the behavioral agent promoting and facilitating transnational processes in the country. U.S. policy in this context is conceived as what Leslie Sklair terms "transnational practices"; activity at the behavioral level reciprocal to structural changes associated with globalization.⁸ But U.S.-Nicaraguan relations in the current epoch are not a continuation of the historic «hegemony» that the United States has exercised over Nicaragua. Rather, the United States as the dominant external actor at the behavioral level facilitated the disaggregation of Nicaragua's external linkages and undermined its internal cohesion in the 1979-1990 Sandinista period. Since 1990, Nicaragua's reinsertion into the global economy and new transnational class alignments and international political relations therein have transpired under the tutelage of the United States, conceived not as the "hegemonic power» but, in the Gramscian sense, as the dominant world power playing a leadership role on behalf of an emergent hegemonic transnational configuration.⁹ Nicaragua's relations with the world «pass through" its relations with the United States, and U.S.-Nicaragua relations form the backdrop to this article.

This article is divided into three parts. The first advances a theoretical backdrop and an analytical framework for the transition from the 1960s to the 1990s, and also identifies the concrete elements of a transnational agenda. The second empirically applies the theoretical and analytical framework to the post-1990 period, when transnational processes fully matured in Nicaragua. I examine U.S. policy, Nicaragua's changing international diplomatic and political alignments, and analyze the reinsertion of Nicaragua into the global economy reciprocal to the restructuring of classes, the transformation of the state, and other changes inside Nicaragua. The third speculates on the future of Nicaragua in a global society, advances some generalizing propositions for Central America and the Third World, and identifies by way of conclusion areas for future research.

Globalization as macro-structural analysis

Transnational Processes and a Transnational Agenda

The defining feature of our epoch is the emergence of a capitalist global economy, which brings with it the material basis for the emergence of a singular global society.¹⁰ Nations are no longer linked «externally» to a broader system but «internally» to a singular global social formation. The old units of analysis - nation

8. Leslie Sklair, *Sociology of the Global System* (Baltimore: John Hopkins University Press, 1991).

9. I place «hegemony» in quotations because I use the term in a strict Gramscian sense, as consensual domination, in distinction to the commonplace usage, such that the United States exercised historic domination over Nicaragua, but not hegemony per se.

10. Literature is voluminous on globalization. On the global economy, see, e.g., Joyce Kolko, *Restructuring the World Economy* (New York: Pantheon, 1988), J. Caporaso, ed., *Changing International Division of Labor* (Boulder: Lynne Rienner, 1987), Arthur MacEwan and

William K. Tabb,
*Instability and Change
 in the World Economy*
 (New York: Monthly
 Review Press, 1989),
 David Gordon, «The
 Global Economy: New
 Edifice or Crumbling
 Foundations?» *New
 Left Review*, 168,
 March/April 1988:24-
 64. On political and
 social dimensions of
 globalization, see
 among others,
 Robinson, *Promoting
 Polyarchy*, *Op. Cit.*;
 Sklair, *Op. Cit.*,
 Stephen Gill,
*American Hegemony
 and the Trilateral
 Commission*
 (Cambridge:
 Cambridge University
 Press, 1990).

states - are increasingly inappropriate for understanding the dynamics of our epoch, not only in terms of economic processes, but also social relations and political systems. In sum, the world has been moving in the past several decades to a situation in which nations have been linked via capital flows and exchange in an integrated international market to the globalization of the process of production itself. This involves the restructuring of the international division of labor and the reorganization of productive structures in each nation, and has major consequences for the social and political texture of each society. Technological and organizational changes have facilitated the decentralization across the globe of complex production processes simultaneous to the centralization of decision making and management of global production. Capital now has the means to move with total mobility around the world in the search for the cheapest labor and the most congenial conditions for the different circuits in the process of production and distribution, without regard for national borders. The transfer of labor-intensive phases of international production to the South combined with the global integration of national production structures involve the displacement of residual pre-capitalist relations of production with capitalist ones, both in those areas specializing in manufacturing and those in primary production.

The hitherto unseen integration of national economies erodes national boundaries and brings with it a tendency towards uniformity, not just in the conditions of production, but in the civil and political superstructure in which social relations of production unfold, including the externalization of states, the restructuring of national classes, and political regime change. Seen from the broadest structural level, the late 20th century wave of transitions to polyarchy in peripheral and semi-peripheral regions can be conceived as «superstructural» movement reciprocal to the emergence of a single global capitalist economy as movement at the economic «base». The epistemological assumption is that structural analysis should underpin behavioral analysis. A properly-constructed base-superstructure approach identifies the complex interactive relationships among variables of the social totality, and particularly, the recursive effects of politics and human agency on economics and social structure. Authoritarianism and dictatorship had become a fetter to the emergent patterns of international capital accumulation corresponding to the global economy. National political systems are no longer autonomous units. Globalizing pressures have been undermining previously embedded forms of political authority. Transnational capital has become sufficiently disruptive and intrusive so as to break down all the old barriers that separated and compartmentalized groups in and between societies. Mass communications is integrating what were once

secluded social and cultural experiences of different peoples within the world system. The globalization of social life has brought new social movements and revolutions in civil society around the world, pushing people into new roles as economic and social agents and «stirring» masses to rebel against authoritarian arrangements, which are unable to manage the expansive social intercourse associated with the global economy.

The agent of the global economy is transnational capital, which has become the hegemonic fraction of capital on a global scale and is managed by a class-conscious transnational elite based in the center countries and led by the United States.¹¹ The accelerated concentration of capital and economic power around this transnational elite in center countries has profound effects on arrangements between existing social groups, class constellations, and political systems in every country of the world system. Political and economic power tends to gravitate towards new groups linked to transnational capital and the global economy, either directly or through location in reorganized local state apparatuses. In every region of the world, from Eastern Europe to Latin America, states, economies and political processes are becoming transnationalized and integrated under the guidance of this new elite. This transnational elite has local contingents in each nation of the South, in a new breed of New Right "technocratic" elites in Latin America, Africa and Asia, what economists Osvaldo Sunkel and Edmundo Fuenzalida call "transnational kernels" (sometimes termed a "modernizing bourgeoisie") and who are overseeing sweeping processes of social and economic restructuring.¹²

Kees van der Pijl has analyzed the fractionation of capital along functional lines in core countries of the world system, the division of capital into class fractions clustered around competing comprehensive concepts of control, and the transnationalization of these fractions and their projects as a consequence of the transnational expansion of capital.¹³ Building on this model, Gill has shown how the transnationalized fraction, led by transnational finance capital, became hegemonic in the 1970s and 1980s and gained control over the U.S. and other core state apparatuses.¹⁴ Robinson has identified a similar fractionation among Third World elites reciprocal (and subordinate to) core fractions. He has documented a "transnational agenda" of polyarchy and neo-liberalism as a particular comprehensive concept of control that this hegemonic fraction of core capital developed and began to promote in peripheral regions of the world system in the 1980s.¹⁵

The transnational elite thus has an economic project and a political counterpart to that project. The economic project, neo-liberalism, is a model which seeks to achieve the conditions for the total mobility of capital.¹⁶ This model includes the elimination of state intervention in the economy and the regulation by individual nation

11. For discussion, on a transnational elite, see, among others, Robert Cox, «Gramsci, Hegemony and International Relations: An Essay in Method», *Millennium*, Vol. 12, No. 2. pp. 162-175; *Production, Power, and World Order*, Op. Cit.; Sklair, *Ibid*; Robinson, *Ibid*.

12. Osvaldo Sunkel and Edmundo F. Fuenzalida, «Transnationalization and its National Consequences», Jose J. Villamil (ed.), *Transnational Capital and National Development: New Perspectives on Dependence* (Sussex: Harvester, 1977). See also, Robinson, *Ibid*; Robert Cox, «Global Perestroika», in Ralph Miliband, *Socialist Register 1992* (London: The Merlin Press).

13. Kees van Der Pijl, *The Making of an Atlantic Ruling Class* (London: Verso, 1984).

14. Gill, *American Hegemony*, Op. Cit.

15. Robinson, *Promoting Polyarchy*, Op. Cit.

16. See, e.g., Henk Overbeek (ed.), *Restructuring Hegemony in the Global Political Economy: The rise of transnational neo-liberalism in the 1980s* (London: Routledge, 1993).

17. *The «democratic consensus» in the Hemisphere can be seen as a consensus among an increasingly cohesive hemispheric elite on the type of political system most propitious to the reproduction of social order in Latin America in the new global environment. For detailed discussion, see Robinson, *Promoting Polyarchy: ((Pushing Polyarchy))*, Op. Cit.; and Gills, et. al, Op. Cit.*

18. *The distinction between authoritarianism and polyarchy should not be belittled, either in a normative or in a theoretical sense. Polyarchy is, in my view, normatively preferable to authoritarianism, and also opens certain space for popular classes to struggle for their interests and*

states over the activity of capital in their territories. The neo-liberal "Structural adjustment" programs sweeping the South seek macroeconomic stability (price and exchange-rate stability, etc.) as an essential requisite for the activity of transnational capital, which must harmonize a wide range of fiscal, monetary and industrial policies among multiple nations if it is to be able to function simultaneously, and often instantaneously, among numerous national borders. This economic project is being imposed worldwide by the transnational elite through core states and their specialized branches, such as the U.S. Agency for International Development (AID), and through supranational institutions such as the IMF and the World Bank, in coordination with New Right technocratic fractions in the South as «in-country» counterparts who have gained (or view for) control over peripheral states. The goal is to construct neo-liberal states that exhibit three functions: assure macroeconomic stability and juridical conditions (including the guarantee of property rights) for the operation of capital; provide the human and physical infrastructure necessary for capital accumulation; and maintain social order.

In turn, the political project of this transnational elite is the consolidation of political systems that function through consensual mechanisms of social control, that is, of polyarchic political systems. Polyarchy, as distinct from authoritarian systems based on coercive domination, is a form of political organization based on consensual domination, or a Gramscian hegemony. Much recent "transitions to democracy" in the Third World are transitions from coercive (authoritarian) to consensual (polyarchic) forms of political organization. These national transitions, in turn, are linked to new forms of transnational social control under global capitalism.¹⁷ Polyarchy is better equipped than authoritarianism under the conditions of social dislocation and political reorganization that accompany each nation's entrance into the global economy to contain popular sector demands. Polyarchic political systems lend themselves to more durable forms of social control, and therefore to stability. While mediating inter-class relations, polyarchy is also a more propitious institutional arrangement for the resolution of conflicts among dominant groups. It encourages the exercise of effective self-control in intra-group affairs, and achieves, in its ideal-type functioning, intra-elite stability via compromise and accommodation. Under the fluid conditions of an integrated global society, a polyarchic system is seen as more disposed to diffusing the sharpest social tensions and to incorporating sufficient social bases with which to sustain stable environments.¹⁸

The United States has taken the lead in pushing the political side of the transnational elite project, through the shift in its post-World War II policy of developing strategic alliances with authoritarian regimes in the Third World (such as the alliance with the Somoza

dictatorship) to its emergent policy of "promoting democracy". This new policy orientation is, at the behavioral level, an effort to develop consensual mechanisms of transnational social control, at containing demands placed on states by newly mobilized majorities in the Third World, and at preempting more radical political and socioeconomic change by attempting to steer national democratization movements and the break up of authoritarianism into non-threatening outcomes. As is well-documented elsewhere, promoting polyarchy as a new modality of U.S. intervention is conducted through a transnationalized "democracy promotion" apparatus within the U.S. state. This apparatus includes the AID's Center for Democracy and Governance, the National Endowment for Democracy (NED), and new agencies in the Departments of Justice and Defense, among others. It involves the use of "political aid" in conjunction with the panoply of established U.S. foreign policy instruments, including economic and military aid, traditional diplomacy, and so forth. The policy seeks to foment functioning polyarchic political systems in peripheral countries and targets civil societies as the locus of hegemonic order and social control, in tandem with efforts to influence states.¹⁹

Polyarchic political systems tend to set boundaries in which social struggles unfold whose legitimate parameters do not transgress the social order. Under consolidated capitalism and a functioning polyarchic system as the political institutionalization of social relations of power, the political organization of opposition to the capitalist system is generally unfettered, owing to mutually reinforcing ideological, institutional, and structural constraints. What concerns us most is the structural power of capital, which tends to normally block or neutralize systemic challenges without recourse to generalized coercion. Stephen Gill and David Law have developed the notion of the structural power of transnational capital, an extension to the global environment of similar notions developed by Fred Block, Charles Lindblom and others of the «veto power» of capital over states. In their analysis, global economic and social forces may exercise veto power or superimpose their power over direct state power exercised in a Weberian sense.²⁰

Globalization involves new forms of economic and political articulation between center and periphery. It involves the penetration of peripheral states by the transnational elite, directly, through diverse political-diplomatic and other ties between core and peripheral states, and indirectly, through the impositions of transnational capital via its institutional agents (IMF, World Bank, etc.) and the structural power that global capital exercises over nation-states, particularly small peripheral ones. It involves as well penetration of the organs of civil society through diverse "political aid" and "democracy promotion" operations and the development of new state-civil society nexuses. Transnational nuclei, or pools,

exert influences in ways impossible under dictatorship, even when the essential relations of class domination are reproduced through polyarchic institutional structures and processes.

19. For general discussion and six country case studies, see Robinson, Prompt ins Polyarchy, Op. Cit., and for detailed documentation and analysis of this U.S. policy shift as it applies to Nicaragua, see William I. Robinson, A Faustian Bargain: U.S. Intervention in the Nicaraguan Elections and American Foreign Policy in the Post-Cold War Era (Boulder: Westview, 1992). For a summary of U.S. agencies engaged in «democracy promotion»), see United States General Accounting Office,

Promoting Democracy: foreign Affairs and Defense Agencies funds and Activities - 799] to 1993, Washington, D.C.: GA01 MSIAD-94-83, January 1994. For discussion on ((political aid», as a new policy instrument, see Michael A. Samuels and William A Douglas, ((Promoting Democracy)), Washington Quarterly, Summer 1981, pp.52-65. It must be stressed that I am not arguing that external intervention creates national democratization movements in the Third World, which are historically-rooted endogenous developments. The theoretical focus is on how external behavioral and structural factors, such as U.S. intervention and the constraints of the global capitalist economy, become tightly interwoven with majoritarian democratization movements and help determine polyarchic outcomes to the breakup of authoritarianism.

20. See Stephen Gill and David Law, ((Global Hegemony and the Structural Power of

are cultivated in peripheral countries and liaison with the transnational elite as «in-country» counterparts through a shared outlook and interest in new economic activities (underglobalization, the logic of local and global accumulation increasingly converge), and through diverse external political, cultural, and ideological ties. These nuclei act as "transmission belts» of the transnational agenda by capturing key state apparatuses and ministries, by the hegemony they are expected to achieve in civil society, and by the power they wield through their preponderance in the local economy and the material and ideological resources accrued through external linkages. In this model, the externalization of states and civil societies ensues. The more peripheral their status, the deeper their externalization and the less their autonomy. As the new international division of labor reorganizes national productive structures, neo-liberalism gives an immanent class bias to agents of the external sector. These agents tend to fuse with political managers of the neo-liberal state and to coalesce gradually, in a process checkered with contradictions and conflict, into a transnationalized fraction of the elite. This local elite is expected to become hegemonic and to construct new national "historic blocs» that tie local social order to transnational order.

Classes are thus restructured by the globalization process. Pre-capitalist classes and autonomous domestic producers, such as peasantries, small-scale artisans, and capitalist fractions oriented towards domestic markets, tend to disappear. New urban and rural working classes linked to transnational production processes appear. An entirely new group emerges, vast pools of "Supernumeraries" who have become alienated from the means of production but not incorporated as wage labor into the capitalist production process, and which appear to be of no direct use to capital (indirectly, they hold down wages and disburse intersubjective clusters that may otherwise pose a direct political challenge to the status quo). These new classes and class fractions should be seen as domestic contingents of emergent transnational classes, both dominant and subordinate.

Globalizing Pressures in Nicaragua

We can see all this unfolding in Nicaragua from the 1960s to the 1990s. U.S. support for the Somoza family dictatorship for nearly five decades reflected the pre-globalization "elective affinity" between authoritarianism and U.S. domination in the Western Hemisphere. Foreign capital poured into Central America in the 1960s and 1970s, as part of the U.S.-promoted Central American Common Market, integrating the region into the emergent global economy, displacing the peasantry and local artisans, and creating new capitalist fractions opposed to the type of «crony capitalism" that traditional autocrats such as the Somozas (or the Marcos, or

the Duvaliers, etc.) tended to practice.²¹ All this laid the structural basis for the social upheavals of the 1970s-1980s. Authoritarianism could not manage the social dislocations and reorganization generated by capitalist penetration and the insertion of Nicaragua into the nascent global economy from the 1960s and on, which engendered pressures for its breakup. The U.S. state had attempted to facilitate a transition from authoritarianism to polyarchy (from Somoza to the anti-Somoza elite) between 1978-79, but this effort failed owing to a host of country-specific reasons and historic timing. Most notable were the historic underdevelopment and political weakness of the Nicaraguan bourgeoisie as a class, and therefore the absence of a «third force» between dictatorship and revolution, the specific insurrectional strategy designed by the Sandinistas based on an accurate reading of national and international conditions, and the lack of an established and well-oiled U.S. "democracy promotion" apparatus that could complement traditional diplomacy in U.S. policy.²²

The Sandinista revolutionary forces constructed a viable counter-hegemony to the dictatorship and seized state power in the 1979 revolution. This was a momentary political «opening» in the world system, as seen through the model of Third World revolutions recently advanced by sociologist John Foran.²³ But the structural constraints of globalization, combined with U.S. policy, made impossible a viable basis for consolidating and sustaining a social revolution out of the initial political opening, independent of behavioral factors such as Sandinista state conduct. The project collapsed owing to a host of internal and external, subjective and objective factors, including a model of revolutionary popular/participatory democracy that was flawed due to the subordination of civil society to the state and Sandinista «vanguardist» abuses of power. But irrespective of the shortcomings of the Sandinista model of revolutionary democracy, the project was not viable due to global structural factors. This structural power of transnational capital conjoined with the vastly superior direct power of the U.S. state, applied through a massive destabilization campaign, to make unworkable a popular alternative to polyarchy and free-market capitalism.²⁴

The links are complex and multifarious between structural pressures bound up with globalization and changes in internal Nicaraguan economic, social, political and other variables from the 1960s to the 1990s. Apart from behavioral factors (e.g., concrete policy decisions taken by the Sandinistas), the global structural context Nicaragua faced in the 1980s pushed the revolutionary government into class alliances with modernizing capitalist fractions that had emerged in the 1960s and 1970s.²⁵ These fractions, distinguishable from Somocista crony capitalists, remained linked to the international capitalist market during the

Capital», International Studies Quarterly, Vol 33, No. 4, pp.475-499; Fred Block, «The Ruling Class Does Not Rule: Notes on the Marxist Theory of the State», The Socialist Register, No. 7, May-June 1977, pp.6-28; Charles E. Lindblom, Politics and Markets: The World's Political-Economic Systems (New York: Basic Books, 1977).

21. Among many works on the Central American post-WWII political economy, see Victor Blumer Thomas, The Political Economy of Central America Since 1920 (Cambridge: Cambridge University Press, 1987); Jaime Wheelock, Imperialismo v Dictadura (Mexico City: Siglo XXI, 1975).

22. See Robert A. Pastor, Condemned to Repetition: The United States and Nicaragua (Princeton: Princeton University Press, 1987), for discussion on the failed 1978-79 transition to polyarchy, as told by an insider in the policymaking apparatus at the time.

23. John Foran, «A Theory of Third World Social Revolutions: Iran, Nicaragua, El Salvador Compared»), *Critical Sociology*, Vol. 19, No. 2, 1992, pp. 3-27.

24. We see in this process the link between the structural and the behavioral. The structural power of transnational capital was expressed precisely in the ability of the U.S. State as the behavioral agent of hegemonic transnational capital to isolate Nicaragua from international markets and credits and to transform in diverse ways the behavior of domestic Nicaraguan actors, although space constraints limit discussion. Literature on the U.S. war and on the Sandinista attempt at popular democracy is voluminous.

For the first, see, e.g., Thomas A. Walker, *Reagan Versus the Sandinistas: The Undeclared War on Nicaragua* (Boulder: Westview, 1987); William I. Robinson and Kent Norsworthy, *David and Goliath: The U.S. War Against*

Sandinistas' rule, increasingly replaced the state as the principal intermediary between Nicaragua and those markets, and developed ties to emergent U.S.-led transnational fractions. They acted as points of access for U.S.-transnational penetration, including a structural capacity to impose policies on the Sandinista state, such as private agri-business and industrial subsidies, which undermined the classes that constituted the revolution's social base and reoriented internal power away from these classes and towards an elite in the process of reconstitution.²⁵ From the mid-1980s and on, the objective of the U.S. war changed from a military overthrow of the Sandinistas by an externally-based counterrevolution seeking an authoritarian restoration, to new forms of political intervention under the rubric of "democracy promotion" in support of an internal «moderate» opposition. This opposition, organized and trained through large-scale U.S. political aid programs, operated through peaceful (non-coercive) means in civil society to undermine Sandinista hegemony, culminating in the 1990 electoral defeat of the Sandinistas and restoration of the elite through a nascent polyarchic political system.²⁷ After the elections, a coalition led by an embryonic transnationalized nucleus (known at the time as Grupo de Las Palmas) took over the state, particularly such key ministries as Finances, the Economy and Development, the Central Bank, and Foreign Affairs, and the highly-centralized executive itself, through the powerful Ministry of the Presidency, headed by Antonio Lacayo, son-in-law of the new president, Violeta Chamorro.²⁸ The reinsertion of Nicaragua into the global economy and a far-reaching neo-liberal restructuring ensued.

The global economy from the 1960s to the mid-1990s squeezed domestic market producers in general, and in particular, the Nicaraguan peasantry, which became semi-proletarianized in the post-WWII period. The Sandinista agrarian reform prolonged the life of this class and other domestic economic agents. But the reconstitution and preservation of a peasantry was not viable structurally. To give one example, it required state subsidizing of peasant production for export and of internal consumption (the attempt at national autonomy) to align internal prices with world market prices (the global structural factor beyond national control). In turn, price supports and other subsidies fed macroeconomic disequilibrium which further undermined the viability of a revolutionary project trying to survive in an integrated global economy and society. To give another example, the need for labor in the agro-export sector (whose continued existence was dictated by extra-national forces), largely in the hands of a rural bourgeoisie, limited the scope and pace of agrarian reform and strengthened the Sandinista alliance with objectively counterrevolutionary forces.²⁹ The push and pull of rural class transformation became linked with a U.S.-led armed counterrevolution (the «contras»)

whose social base became the peasantry. Peasant resistance to Somoza and the Sandinistas responded to the incursion of socioeconomic forces that undermined their status yet also made impossible a new equilibrium for the peasantry as a class.³⁰ The neo-liberal program in place in the 1990s, including the restoration and modernization of agri-business and credit and price structures that closely tied the domestic economy to the world market, constituted the consummation of globalizing pressures in the Nicaraguan countryside. It is doing away, possibly for good, with a peasantry.³¹

The global capitalist economy has exercised macro-structural causality in this highly complex scenario spanning several decades. The U.S. state acted as the point of external linkage with the transnational pool since 1990. In the next section, I use the framework laid out above to analyze developments in Nicaragua since 1990. Globalization pressures reached a "critical mass" with the transfer of state power from the Sandinistas to Chamorro, and opened the way for the crystallization of the transnational agenda in the country. I shift from structural to behavioral analysis, with a special focus on U.S. policy as the external agent facilitating these transnational processes.

Constructing polyarchy and a neo-liberal state in Nicaragua

U.S. Intervention after the Sandinistas

The 1990 electoral defeat of the Sandinistas was as much a stunning success for new U.S. doctrines of low intensity warfare and the strategy of promoting polyarchy as it was a dramatic statement to the limits of change in any one country in the age of globalization. Following the formal change of government, U.S. intervention entered a new stage, that of advancing the transnational agenda under Nicaragua's unique conditions of an unravelling revolution, an uncertain regime change, and gelatinous, war-torn economic and social structures. The agenda was advanced through multilateral agencies and Inter-Governmental Organizations (IGOs), the judicious use of U.S. economic and political aid allocations, bilateral diplomacy and other forms of core power statecraft.³² The goals became: 1) to dismantle what remained of the revolution, including the partial transformation of property relations in favor of the popular classes that had taken place, the revolution's juridical structure, and its military apparatus; 2) to reconstitute a propertied class and a political elite under the leadership of New Right "technocrats" tied to the international capitalist order and attuned to the transnational agenda; 3) to construct a neo-liberal state; 4) to deepen the process, begun in

Nicaragua (New York: Monthly Review Press, 1987). For the second, see, e.g., Harry E. Vanden and Gary Prevost, *Democracy and Socialism in Sandinista Nicaragua* (Boulder: Lynne Rienner, 1993); Vanessa Castro and Gary Prevost, Eds. *The 1990 Elections in Nicaragua and Their Aftermath* (Lanham, MD: Rowland and Littlefield, 1992); José Luis Corragio, *Nicaragua: Revolución y Democracia* (Mexico City: Editorial Linea, 1985).

25. These post-1979 alliances were not merely a continuation of the anti-Somoza national coalition. The Sandinista government attempted a more «pure» class project in the first few years, but then backed off as the international context of the revolution - a very unfavorable environment for socialist experiments and the inordinate pressure the U.S. could apply - became clear. On the relationship between the capitalist class, fractions therein, and the revolution, see Rose Spalding, *Capitalists and*

Revolution in Nicaragua: Opposition and Accommodation, 1979-1991 (Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1994).

26. Among much literature on Sandinista economic policies and class alliances they involved, see Carlos Vilas, Per files de la Revolucion Sandinista (Buenos Aires: Editorial Legasa, 1985); Richard Stahler-Sholk, ((Stabilization, Destabilization, and the Popular Classes in Nicaragua, 1979-1988», Latin America Research Review, Vol 25, No. 3 (Fall 1990), pp. 55-88. In distinction to many such critiques, I argue that constraints to revolutionary transformation were structural and were located within the global system rather than in the behavioral decisions (policies selected among policy options) of the Sandinistas.

27. For detailed discussion, see Robinson, A Faustian Bargain, Op. Cit.

28. Finance Minister Emilio Pereira, Deputy Foreign Minister José

the 1980s, of penetrating Nicaraguan civil society and constructing a counter-hegemony to that won by the Sandinistas therein, and; 5) to oversee the reinsertion of Nicaragua into the global economy and tie internal social order to transnational order.

After a year-long study, the newly-opened AID mission in Nicaragua (the AID had withdrawn altogether from the country in 1981) stated in a report laying out overall U.S. policy for 1991 to 1996, the year in which the next elections were scheduled: «The strategy presented in this document is an extremely ambitious one. It is difficult to overemphasize the degree of change in the Nicaraguan economy and Nicaraguan society which it envisions».³³ The Strategy Statement, a remarkable blueprint for the construction of a neo-liberal republic, laid out a comprehensive program of restructuring every aspect of Nicaraguan society on the basis of the economic power the United States and the international financial agencies would be able to wield over the shattered country. The strategy involved what Nicaraguan economist Angel Saldomando termed «counter-reform» in every institutional and policy arena.³⁴ Such massive economic and institutional restructuring would logically lead to change in the correlation of internal political and social forces and thus provide a solid material basis for the more gradual yet crucial cultural and ideological dimensions of «slow-motion counterrevolution».

The Sandinistas surrendered the formal executive apparatus. But this transition unfolded within a juridical framework developed under the revolution, whose social, economic, political and ideological structures were still in place. The electoral defeat plunged the Sandinista party, its social base and legitimacy already seriously eroded, into a sharp internal crisis over programs, ideological orientation and strategy. But the FSLN in 1990 was still the largest and best organized party in the country. The popular classes remained politicized and mobilized in the old mass organizations, and even more so, in new social movements that flourished after the 1990 elections. The vote for the UNO did not represent internal consensus on a neo-liberal program. And neither old and new fractions of the Nicaraguan elite nor the United States could count, in 1990, on a repressive military apparatus to impose their agenda, since the Sandinista People's Army (EPS) remained largely intact following the change in government. The new Minister of the Presidency, Antonio Lacayo, was forced to recognize that «what happened in Nicaragua was not a social revolution, but an electoral victory within the legal order».³⁵

The difficulties in the neo-liberal project became evident in the months following Chamorro's April 1990 inauguration. The new government announced sweeping neo-liberal measures, including massive public sector layoffs, privatizations, rate increases in

transportation, utilities and other services, a sharp reduction in social spending, and the elimination of subsidies on basic consumption. The measures triggered two consecutive national-strikes, in May and in July, both of which paralyzed the country and demonstrated the popular classes' willingness and ability to mount resistance. The new government was forced to compromise. The program would have to be implemented gradually, through a strategy of «slow-motion counterrevolution». Nicaragua entered a period of endemic social conflict, in which cycles of standoff, negotiation, and compromise, alternated with peaceful and violent strikes, demonstrations and clashes in the countryside and the cities. Chronic instability and social conflict provided the backdrop to ongoing realignments of the country's political forces and a «creeping» implementation of the neo-liberal program.

Following the elections, Washington approved a two-year \$541 million assistance package, including approximately \$25 million in political aid channeled through the AID and the NED.³⁶ The AID program in Nicaragua became the largest in the world, and the Embassy became the most heavily staffed in Central America. Personnel increased from 78 accredited diplomats in 1989 to over 300 by mid-1990.³⁷ Penetration of the Nicaraguan state following the vote was immediate. The AID sent a team of international legal advisors to the Chamorro transition team and provided the Center for Democracy, a quasi-private U.S. group tied to the U.S. state's "democracy promotion" apparatus that had handled several million dollars in U.S. anti-Sandinista political aid funds in the 1980s, with new funds to set up a permanent office in Managua to advise and train legislators from the National Opposition Union (UNO), the anti-Sandinista coalition that had run Chamorro as its candidate in the 1990 elections.³⁸ The AID sent advisors and funds: to the National Assembly «to improve its internal operations in resolving conflict and forging consensus on national policy» and to implement "Constitutional reforms»; to the Electoral Commission, «to prepare for and monitor the 1996 national elections"; to judicial institutions and to the Comptroller General, «to install financial controls in government institutions"; and to municipal governments, to help in "implementing overall [U.S.] strategy".³⁹

The ideological dimensions of slow-motion counterrevolution involved two aspects. One was rooting out any vestige of Sandinista influence and incorporating into a new historic bloc the Nicaraguan masses, whose consciousness and "daily practices" had been transformed in ten years of revolution. As Nicaraguan sociologist Oscar-René Vargas noted, revival of a latent fatalism and submissiveness of the popular classes would have to rely heavily on cultural and ideological mechanisms.⁴⁰ The other aspect was inculcating a polyarchic political culture (a «civic culture») among the elite as an important component of reconfiguring a

*Pallais, and several Central Bank Presidents, all technocrats trained at Harvard or other elite «global universities» and with transnational ties developed during posts held prior to 1990 in such institutions as the World Bank, the Inter-American Development Bank (IDB), are examples of this nucleus. They represented the Nicaraguan 1990s variant of the Chilean ((Chicago Boys», quietly advancing the neo-liberal agenda behind the noisy and much more visible conjunctural political squabbling of a fractious political elite. For discussion on Grupo de Las Palmas see Oscar-René Vargas, *A donde va Nicaragua: Perspectivas de una Revolución latinoamericana*, (Managua: Ediciones Nicarao, 1991).*

29. See, e.g., discussion in Laura Enriquez, *Harvest ins Change* (Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1991).

30. See, among many works and debates, Alejandro Bendaña, *Una Tragedia Campesi-*

na (Managua: CEI, 1991)', Orlando Nuñez, Ed., La Guerra en Nicaragua (Managua: CIPRES, 1991); Enriquez, Ibid.

31. In brief, a monograph by the Central American University's Nitiapan research institute identified in 1994 240,000 rural households, of which some 80,000 were proletarianized or semi-proletarianized, 90,000 were small and medium producers tied to the market, under the economic and organizational leadership of some 2,400 agri-business enterprises. These agri-business enterprises set overall conditions and influence state policies towards the agricultural sector. Small and medium producers were in an unstable process of moving «upward» into capitalist farming or «downward» into proletarianization. The remaining 75,000 constituted the peasantry proper, of which 62,000 were created by the Sandinista agrarian reform, and were the target of extra-economic (legal) and economic (principally credit and related

domestic bourgeoisie. The Sandinista revolution had further disfigured a bourgeoisie that as a class had remained historically truncated as a result of Nicaragua's particular history, external dependency and decades of dictatorship.⁴¹ Political aid played an important role in these endeavors.

In the view of U.S. officials, the development of a polyarchic political culture among the elite and the legitimization of a neo-liberal social order among the population was the crucial counterpart to eroding the revolution's value system. The manipulation of religious values, patriarchal and traditional cultural patterns, and economic insecurities was central to this political-ideological endeavor. One of the first steps was the penetration and restructuring of the educational system as a key institution of ideological reproduction. The AID allocated \$12.5 million to replace textbooks used in public schools that were developed under the Sandinista government. The old texts were ordered burned by the new Minister of Education, Humberto Belli. The new «depoliticized» textbooks began with the «Ten Commandments of God's Law», referred to divorce as a «disgrace» and to abortion as «murder», and stressed the importance of «order in the family», as well as «obedienceto parents and legitimateauthorities».Cathoiicismwas defined in the geography textbook as the world's dominant religion, «based on the preaching of Our Lord Jesus Christ». The world history text asserted that all U.S. interventions were carried out to bring «peace and stability" to countries around the world. The AID's director in Nicaragua, Janet Ballantyne, stated that the textbooks would help "reestablish the civics and morals lacking in the last eleven years».⁴²

Parallel to the penetration of the Nicaraguan state, U.S. officials continued funding political aid programs with anti-Sandinista groups that had begun in the mid-1980s and also introduced new ones. The purpose of these post-electoral programs was no longer to develop anti-Sandinista constituencies in civil society that could contribute to the effort at displacing the Sandinista government from state power. Rather, it was to contribute to a depoliticization of the population, to eclipse the more militant grassroots social movements, and to incorporate key sectors into an emergent historic bloc under the hegemony of a reconstituted private sector. Funding for the Permanent Workers Congress (CPT), a group that had been supported by Washington in the 1980s, was intended to «offer alternatives to radicalized Sandinista unions».⁴³ Other funding went for new "training arid civic education" programs among «youth, women, teachers, professionals, cooperatives and community development organizations".⁴⁴ The Nicaraguan Women's Movement, set up in 1989 with U.S. funds to compete with more radical Sandinista and independent women's groups, was to «rescue religion and the family from the libertine philosophy

of the Sandinistas». The organization would help women overcome misfortunes they suffered as a result of the Sandinistas - such as "abandonment by men, battery, sexual laxity, and lesbianism" - and their «contempt for Christian morals».⁴⁵ Similarly, a national youth organization also organized in 1989 with U.S. funds, was to concentrate on «the transmission of a moral and Christian orientation» to overcome the «great decadence in values» brought on by the Sandinista revolution.⁴⁶

While U.S. political aid poured into the country along with economic aid (see below), military aid to the EPS was ruled out by U.S. officials. The preservation of a popular army born out of revolution deprived the Nicaraguan propertied classes of a repressive instrument. «The military and the police currently are dominated by Sandinista supporters», stated the AID Strategy Statement. «Loyalty of these institutions and its members to the current government is questionable and their actions in response to public disturbances over the last year have raised doubts about whether they respond to the dictates of the party or the mandate of the government". It concluded: «these institutions must be 'professionalized' so they can perform their proper function in society as guarantors of security and justice".⁴⁷ The Bush and the Clinton administrations applied enormous pressure following the elections, including diplomatic threats and the temporary suspension of U.S. aid disbursements on several occasions, to purge the EPS leadership and to «de-Sandinistize» both the army and the police, as part of broader pressures to push forward slow-motion counterrevolution. In mid-1992, the Bush administration froze aid disbursements altogether, a decision that the incoming Clinton administration ratified. In April 1993, following negotiations with Nicaraguan officials, the Clinton administration finally released the frozen funds, but with numerous conditions attached. Among them were: a purging of Sandinistas from the government; the dismissal of army chief Humberto Ortega (a Sandinista) and other high-level EPS officers; further progress in returning properties to their pre-revolutionary owners and/or privatizing them to national and foreign investors; constitutional reforms and other overhauls of the government structure.⁴⁸

By late 1993, these pressures had registered some success. A combination of defunding, restructuring and the recruitment of new police officers from the ranks of the former contras and right-wing political activists had gone a long way in turning the police into a typical Latin American repressive force, routinely breaking up strikes, disbursing popular protests, and so forth. More importantly, the EPS leadership itself came to develop a corporate identity of its own once it was no longer tied to a revolutionary state. The EPS leadership came to view the army's institutional-integrity as dependent on achieving legitimacy in the eyes of the local elite,

policies) pressures resulting in a breakup of this sector (see below.) The Nitlapan report was reproduced in part, and summarized, in United States Agency for International Development, «Nicaragua 2000: A Vision for the Year 2000», U.S. Embassy, Managua, 1995:30-37. The undermining of the peasantry is also discussed in detail in Jon Jonakin, «Agrarian Policy and Crisis in Nicaragua's Political Transition»), paper presented to the XIX International Congress of the Latin American Studies Association, September 28-30, 1995, Washington, D. C. Jonakin notes that in 1993 alone up to 40,000 small producers faced foreclosure.

32. On post-1990 U.S. policy towards Nicaragua, see among others, Vargas, A dónde va Nicaragua, Op. Cit.; William I. Robinson and Kent Norsworthy, 'The Nicaraguan Revolution since the Elections,' CrossRoads, 6 (January 1991), pp.21 - 27; Midge Quandt, «U.S. Aid to Nicara-

gua: *Funding the Right*», Z Magazine, (November 1991), pp.47-51; George R., Vickers and Jack Spence, «Two Years After the Fall», World Policy Journal (Summer 1992), pp.533-562; Robinson, A Faustian Bargain, Op. Cit., pp. 163-167; Promoting Polyarchy, Op. Cit., chapter on Nicaragua.

33. ((Country Development Strategy Statement: USAID/ Nicaragua 1991-1996» (Washington, D.C.: Agency for International Development, June 14, 1991), pp.62-63.

34. Angel Saldomando, El Retorno de la AID, Caso de Nicaragua: Condicionalidad y Reestructuración (Managua, Ediciones CRIES, 1992).

35. Remark made during an April 5, 1990 press conference, cited in «Family Frictions», Barricada Internacional Vol. 10, No. 320, April 12, 1990, p. 3.

36. For the \$541 million figure, see AID, Strategy Statement. ((Resource Table», appearing on an

Washington and the international community. Achieving legitimacy meant adopting a doctrine of "Constitutionality" and demonstrating its ability to repress protests by popular sectors when such protest transgressed legal or institutional channels.⁴⁹ In the 1990 general strikes, the EPS ignored government orders to violently repress the protesters, arguing that its constitutional mandate was limited to defending the country's sovereignty from foreign aggression, not to use force in internal political events. But over the next several years, the EPS began more and more to violently dislodge peasants who had taken over land in the countryside, to attack striking workers who occupied factories or government offices, and to break up often-peaceful street demonstrations.

Reinsertion Into The Global Economy

Parallel to this political aid, and with a more long-term focus, U.S. economic aid went to bolster the debilitated private sector, for balance-of-payments assistance, and to pay debt arrears to the World Bank and the IMF. The AID made disbursement of all assistance contingent on stringent conditions with regard to the Chamorro government's social and economic policies. The AID'S Strategy Statement stipulated across-the-board conditionality. The largest portion of U.S. aid never even entered the country since it went to pay arrears to private foreign lenders and international agencies, which reestablished the country's credit standing and opened the spigot for new lending from the World Bank and the IMF. World Bank and IMF representatives, together with AID officials, designed a comprehensive neo-liberal structural adjustment program and made all credits, disbursements, and debt restructuring contingent on compliance with this program.⁵⁰ After 1992, Washington began to phase out bilateral U.S. aid and replace it with funding from the international agencies.⁵¹ U.S. aid was a transitional mechanism for Nicaragua's insertion into international financial structures representing transnational capital. This foreign aid inserted Nicaragua inexorably into the global economy. By 1992, Nicaragua's foreign debt stood at nearly \$11 billion, one of the highest per-capita debts in the world. Of a total of \$1.2 billion in foreign bi- and multilateral aid allocated for the country in 1991, over \$500 million - or 43 percent - went for debt servicing. Another 26 percent went for imports, mostly of consumer goods. Figures for 1992 and 1993 showed an almost identical pattern. Nicaraguan paid out \$495 million in 1992 in interest alone on this debt, and, according to government projections, was scheduled to pay in debt servicing (principle and interest) \$508 million in 1993, \$629.8 million in 1994, \$654 million in 1995, and \$733 million in 1996. (In comparison, export earnings stood at \$217 million in 1991.)⁵² Debt-servicing would clearly be a powerful mechanism for many years to come in compelling a thorough

restructuring of Nicaragua's productive structure in accordance with a changing world market and the new international division of labor. This point is crucial: the need to earn foreign exchange to pay back the debt requires that nations restructure their economies towards the production of exports («tradables») in accordance with the changing structure of demand on the world market. Over an extended period, debt contraction and subsequent resericing strengthens those sectors with external linkage and redistributes quotas of economic and political power towards new groups linked to transnational finance capital.⁵³

The international economic straightjacket imposed on Nicaragua was accomplishing what direct repression might have accomplished under authoritarian arrangements in an earlier period, or elsewhere, such as in the counter-reform program in Chile following the 1973 coup d'etat. For instance, the AID's "agricultural reform" did not propose the forcible return of lands to their prior owners. Rather, it called for privatization of the economy, the promotion of agro-exports, and property ownership determined by free market forces. This purely «economic» criteria applied under the banner of «efficiency» and fiscal and monetary policies to achieve macroeconomic stability acted as non-coercive mechanisms that alienated peasant small-holders, undermined the peasantry as a class, reconcentrated land, and fomented a new, modernized capitalist agri-business sector. Macroeconomic stability mandated «realistic» interest rates, a drastic reduction in bank credit to small-holders and the elimination of government price guarantees for the peasant sector. At the same time, the government was explicitly prohibited by an April 1994 agreement signed with the IMF to replenish state bank funds, yet new international credits went to capitalizing new private banks (see below). While state banks catered almost exclusively to peasant producers, the private banks lent almost exclusively to agribusiness.⁵⁴ Deprived of credit and other state services, and therefore the means to compete in the market, peasants were forced to sell their land. The promotion of large-scale export agriculture over food production for internal consumption also undermined the peasantry, since peasant producers accounted for nearly 100 percent of domestic food production, while export crop production was mostly in the hands of large landholders and agribusiness. The credit structure and fiscal and monetary policies designed by the AID and the international agencies benefitted a reorganized domestic propertied class that set about to reinsert Nicaragua into the international market. In 1993, for instance, 28,000 small farmers received no credit whatsoever, while just nine newly consolidated capitalist agri-business and export groups monopolized over 30 percent of all credits.⁵⁵ In late 1994, the Banco Nacional de Desarrollo (the principal state bank catering to peasant production);

*unnumbered page following the last numbered page (63). See also: AID, ((Nicaragua: A Commitment to Democracy, Reconciliation, and Reconstruction)), (March 1990 «Fact Sheet» prepared for reporters and the public); ((Economic Assistance Strategy for Central America, 1991-2000)), Washington, D.C.: AID, January 1991. For detailed analysis, see the excellent studies by Saldomando, *Ibid.*, and interview with Saldomando, ((USAID's Strategy in Nicaragua)), *ENVIO*, Vol. 12, No. 142 (May 1993), pp. 23-31.*

37. Robinson, A. *Faustian Bargain*, *Op. Cit.*, p.164.

38. *Ibid*, p. 163.

39. AID, *Strategy Statement*, *Op. Cit.*, pp.47-48.

40. Vargas, *A dónde va...?*, *Op. Cit.*

41. *For the historic roots of Nicaraguan class formation, see, e.g., Bradford E. Burns, Patriarch and Folk: The Emergence of Nicaragua, 1798-1858*

(Cambridge: Harvard University Press, 1991); and Jaime Wheelock's dependency perspective in *Imperialismo v Dictadura*, Op. Cit.

42. For details on the AID textbooks, see Quandt, 'U.S. Aid to Nicaragua...', Op. Cit.

43. AID, *Strategy Statement*, Op. Cit., p. 46.

44. Robinson, A. *Faustian Bargain*, Op. Cit., p. 166.

45. Quandt, 'U.S. Aid to Nicaragua...', Op. Cit.

46. *Ibid.*

47. AID, *Strategy Statement*, p. 20.

48. See U.S. Department of State, Office of the Assistant Secretary Spokesman, press release title (*Statement by Richard Boucher, Spokesman*), dated April 2, 1993.

49. For an explanation of this doctrine, as described by Humberto Ortega, see interview with Ortega in *Barricada*, December 29, 1992. See also Humberto

prohibited from recapitalizing by agreement with the IMF, was forced to shut down 22 of its branches around the country and to raise interest rates to market levels determined by the large-scale capitalist sector, effectively denying credit to 50,000 peasant families.⁵⁶ This same credit and related adjustment policies also undermined urban workers and small-holders. U.S. and international aid, for instance, was made conditional on the speedy privatization of 400 state enterprises, representing 40 percent of the GNP. Militant labor struggles to have public enterprises turned over to workers collectives led to the creation of a new trade-union owned «Area of Workers Property», comprising some 25 percent of privatized firms. But the same mechanism of credit allocation began to undermine the viability of these worker-run enterprises. Privatization thus became synonymous with a reconcentration of property.

Trade liberalization was also a powerful instrument of internal social recomposition and economic reorganization, complementary to the effects of the debt and of other adjustment policies. It strengthened agents, particularly those linked to external constituencies, and weakened others, with concomitant implications for the relative political influence of different sectors. In 1991, public consumption dropped 35 percent and private consumption rose 33 percent, indicating a converse relation between the drop in government spending on social services for the popular sectors and an increase in private consumption among the tiny upper and middle classes. As a result of the sudden opening of the market to imports, Nicaragua experienced an import boom that forced thousands of small-scale industrial and agricultural producers into bankruptcy. The majority of new imports were not inputs for production but consumer goods, especially luxury items, benefiting a new high-income sector, as well as large-scale importers who began to use newly accumulated capital to purchase properties and establish financial concerns, thus contributing to the process of a reconcentration of wealth and a restoration, under new conditions, of pre-revolutionary property relations.⁵⁷

Commercial reactivation through non-productive imports was a calculated element in U.S. strategy, conducted through a Commodity Import Program (CIP) whose stated purpose was to strengthen the private sector.⁵⁸ The CIP was tied to a program to create 10 private banks, for which purpose the AID spent \$60 million dollars in 1991 and 1992 alone in capitalization funds and-in commodity imports by large-scale private importers financed by these private financial institutions. The importers and the members of the new banks' boards of directors often overlapped, fomenting the development of powerful new economic groups.⁵⁹ In this way, private banks rather than the Nicaraguan state channeled external

resources, including balance of payments support that flowed in to the private banks from the AID and the IMF.⁶⁰ A private banking system was to act as a direct link between emergent Nicaraguan entrepreneurs and transnational finance capital. The AID Strategy Statement stated that a key purpose of these banks would be to mobilize internal resources for the activities of domestic and foreign investors. Another purpose was to transfer the money supply, credits, credit policy-setting, and the financial levers of the economy from the state to the private sector, thereby giving a powerful boost to the reconstitution of a hegemonic propertied class linked to transnational capital and with the capacity and resources to foment a new economic model for Nicaragua (see below).

The consequence of these financial, credit, commercial and related adjustment policies are an example of how, in the era of the global economy, transnational capital comes to penetrate, disrupt, and incorporate into its structures sectors previously outside of (or enjoying a certain autonomy vis-a-vis) the global economy. Land reconcentration meant immiseration for the expanding ranks of the newly dispossessed peasantry. Simultaneously, in the first year of the adjustment program alone, nearly 20 percent of the country's salaried workers lost their jobs as a result of mass dismissals of civil servants and of workers in productive public enterprises.⁶¹ Some 60 percent of the Economically Active Population was under or unemployed by 1991.⁶² Yet, in the larger scheme of things, the alienation of small-holders, property reconcentration, and the contraction of public sector employment helped facilitate conditions for the new economic model for Nicaragua envisioned by transnational capital and its local representatives. In this model, Nicaragua's reinsertion into the global economy was to be based on a modernized agro-export sector emphasizing «non-traditional» exports (Non-Traditional Agricultural Exports, or NTAEs) and on maquiladora assembling activities in urban-based duty free export zones, as part of Central America's position as the southern rump of the emergent North American free trade zone.⁶³ In 1990, the government set up in the outskirts of Managua the first of what was to be a series of tax-free «zonas francas» for transnational companies. By 1993, some one dozen companies were operating mostly textile plants, paying wages of \$30 a month to mostly female workers under state regulations prohibiting unionization.⁶⁴ Export-oriented agri-business and maquiladora assemblage required abundant cheap labor drawn from a huge pool of propertyless laborers and the unemployed, alongside a reserve army of the unemployed keeping wages down. The neo-liberal program was creating just such a labor force through privatization, mass public-sector layoffs, the reconcentration of rural and urban property holdings, and so forth. In turn, U.S. political-ideological intervention discussed above

Ortega, Nicaragua: Revolución v Democracia, Mexico City: Organization Editorial Mexicana, 1993 (?).

50. See, e.g., Adolfo Acevedo Vogl, *Nicaragua y el FMI: El Pozo Sin Fondo del Ajuste*, Managua: Ediciones CRIES, 1993, and «Algunas Implicaciones de los Acuerdos con el FMI y El Banco Mundial (ESAFy el ERC-il) para el Pais y la Sociedad Nicaragüense», Managua: CRIES, Documento de Trabajo No. 94/2, Marzo 1994; Jose Luis Medal, *Nicaragua: Politicas de Estabilizacion v Ajuste*, Managua: Nitlapan, 1993.

51. See Roberto Larios, «Bowling Before Financial Organizations}}, *Barricada Internacional* VolXIII, No. 367-8, Nov/Dec 1993, pp. 8-9; Nitlapan/CRIES, *De la Deuda Externa a la Búsqueda de Alternativas para el Desarrollo*, Managua, August 1994.

52. For these details and statistics, see Anne Larson, «Foreign Debt: Where Have All the

*Dollars Gone, ?»
Envio, Vol. 12, No.
143, June 1993, pp.4-
10; See also Nitlapan/J
CRIES, Ibid.*

53. *For discussion,
see, e.g., various
contributions in
Barbara Stallings and
Robert Kaufman, Debt
and Democracy in
Latin America
(Boulder: Westview,
1989).*

54. *For these details,
see AID, «Nicaragua
200Q». This AID report
was explicit: (Private
banks will dramatically
increase their lending
to the agribusiness
sector. Producers will
increasingly depend
upon production loans
from input suppliers,
processors, and
exporters rather than
banks [in this way,
agricultural producers
are linked to the global
market, not only
through marketing, but
through commercial
intermediaries who
import productions
inputs]. The role of the
BANAPES (Banco
Nacional de Desarro-
llo, the principal state
bank catering to
peasant producers)
will diminish), (p. 40,
emphasis in original).*

strived to assure that this labor force would be docile and submissive in its political behavior.

All this was part of the far-reaching process of class restructuring, including atomization of the formerly well-organized working class, proletarianization of the peasantry, and the development of a New Right elite comprised of a modernized private sector and administrative «technocrats». U.S. aid was used to finance several elite universities and technical institutes, including a new AID \$3,1 million program in the Central American Institute of Business Administration (INCAE) to «train consultants" and place them in different government ministries as "technical and economic advisors".⁶⁵ The neo-liberal program, with its distinct class bias, placed the burden of adjustment on public and formal sector wage earners and the domestic market and favored exporters, large-scale producers, and commercial and financial conglomerates tied to transnational capital.

The transnational agenda advanced through U.S. economic and political aid programs and the international financial agencies could not be realized without national actors strong enough to act as mediators and attuned to the transnational strategy. Direct U.S. support for a reorganized private sector through the CIP, the private banks, the privatization process, and so forth, had the precise intent of building up these national actors. The goal was to foment a «modernizing» elite with the capacity to: 1) influence state policies; 2) influence civil society through predominance in the economy; 3) serve as local links to transnational capital; 4) develop its own economic power and give it the ability to promote and manage capital accumulation within the new economic model. U.S. programs intended to build ties to local elites and challenge popular sectors sought to penetrate the state and civil society, to form a network of institutions in civil society as structures parallel to the state and able to instrumentalize the state, and to develop a nexus of state-civil society linkages displaying an interpenetration of interests and personnel between the government and «private» spheres. These linkages were developed through close coordination among, and institutional interpenetration between, the government (managing the state) and a private sector elite hegemonic in civil society. Although the appointment of numerous U.S. advisors in key economic, social and policy-planning ministries was a requirement of U.S. aid disbursements in the first years after the elections,⁶⁶ a more important activity funded by the United States was the creation of a core of New Right «technocrats» thoroughly trained and ideologically seeped in the worldview and logic of the transnational elite - people who, in the long-term U.S. strategy, would eventually go on to assume the reins of the Nicaraguan state and establish internal hegemonic order linked to transnational hegemony.

Changing International Political Alignments and Internal-External Articulation

Foreign policy as the pursuit of the interests of states in the international arena is an expression of a particular socioeconomic structure and the resultant class character of a state. Nicaragua's international political alignments are best seen in light of van der Fijji's conception of international relations as «an aspect of global social development, in which states function to articulate the conditions of social production and power between rulers and ruled, and between states as such».⁶⁷ Nicaragua's international political alignments have gone through three distinct stages from the 1970s to the 1990s, reflecting the prolonged period of integration into global society under different internal political regimes and social structures.

Under Somoza, Nicaragua's foreign policy was a subservient and dependent appendage of U.S. Cold War considerations in Latin America and reflected a pre-globalization external dependency that was almost strictly bilateral with the United States. The Sandinistas pursued a dynamic world-wide foreign policy aimed at establishing diplomatic networks in support of their attempt to weaken dependency on the United States and diversify economic relations and strategic alliances with a variety of international forces. This included the Non-Aligned Movement and other forums in the South, the former Soviet-bloc, Latin America, third world nationalist and revolutionary regimes, and other core regions in the world system, especially the European Community (EC). This foreign policy registered a certain conjunctural political success, but it ran up against a globalization process unfolding under terms dictated by U.S. leadership among Northern core powers and their transnational economic and political instruments. In this way, Nicaragua's international alignments under the Sandinistas ultimately «came back to roost» on the conflict with the United States. The Chamorro government's foreign policy was largely «economistic», seeking to link the Nicaraguan state to multilateral agencies, identify new markets and sources of bilateral aid and reestablish those markets and credit sources lost under the Sandinistas, attract foreign investment, and secure preferential debt and trade treatment, in function of the overall project of reinsertion into the global economy under the neo-liberal model. This «economistic» foreign policy in the 1990s focused concretely on: normalization of relations with the United States; Central American economic and political integration initiatives; active diplomacy in the Western Hemisphere within the dynamics of inter-American relations and hemispheric free trade integration; reconstituting relations with the EC, especially those countries with whom relations deteriorated under the Sandinistas (e.g., Germany,

55. Larios, 'Bowling Before...', *The AID's strategy from 1996-2000 was to accelerate this trend. See «Nicaragua 2000», pp.36-37. See also Jonakin, Op. Cit.*

56. Scarlet Cuadra, «Feeding the Big Fish», *Barricada Intemacional*, Vol. 15, No. 381, January 1995, pp. 12-13. «It is more profitable to lend \$20,000 to just one producer than to lend \$1000 to 20 small farmers», stated one Bank official, explaining the logic of efficiency imposed by the IMF. See also Jonakin, *Ibid.*

57. See Larson, «Foreign Debt...». *Op. Cit.*; Medal, *Nicaragua: Politicas de Establizacion*, *Op. Cit.*

58. AID, *Strategy Statement*, *Op. Cit.*, p. 39.

59. See *Strategy Statement*, *Resource Chart*; Saldomando, *El Retorno...*, *Op. Cit.*, p.97, and pp.88-89 for a listing of the new private banks and their principal board members.

60. Saldomando, *Ibid*, 92; Medel, *Nicaragua: Políticas de Estabilización*, *Op. Cit.*, pp. 141-157. *The April 1994 Enhanced Structural Adjustment Facility (ESAF) signed with the IMF on behalf of multilateral and Paris Club lenders prohibited the government from replenishing remaining state banks. By the end of that year, private banks handled 53% of internal savings and 33% of credits. See United States Agency for International Development, «Nicaragua 2000: Vision For the Year 2000», AID, Managua, March 1995, p. 19.*

61. 'Why Social Conflict,' *Envio*, Vol. 12, No. 138, (Jan.-March 1993), p.18.

62. Larios, 'Bowling Before...'

63. See, e.g., AID, *Strategy Statement*, *Op. Cit.*; AID, 'Economic Assistance Strategy for...,' *Op. Cit.* For further discussion on this general model for the Caribbean Basin, see, e.g., H. Rodrigo

U.K.); opening new relations with Taiwan, South Korea, and expanding relations with Japan, Gulf countries, and the member states of the Association of South East Asian Nations (ASEAN).⁶⁸

Far from a relation among equals, U.S.-Nicaragua relations continued to be ones of domination and subordination, including unilateral U.S. impositions. Most illustrative is Managua's 1991 decision, taken under the U.S. threat of suspending bilateral aid and blocking multilateral credits, to withdraw Nicaragua's suit with the International Court of Justice (ICJ) for \$12 billion dollars in indemnization for what the ICJ had found in its famous 1986 ruling to be U.S. violations of international law in its policy towards Nicaragua. But the overall framework under which U.S.-Nicaragua relations unfold changed, from a world of competition among dominant core powers and their «spheres of influence», to one of global integration in which North-South tensions and transnational class conflict constitute the axis of international friction. Post-1990 relations with the United States were less ones of complete bilateral dependence and integration than a close U.S. tutelage in the process of reinsertion into the global system.

The emphasis on Central American integration initiatives reflects Isthmian class restructuring in the 1980s and 1990s that has resulted in a more organic unity among a regional New Right political and business class linked collectively to transnational capital, and in particular, regional elite consensus over the transnational agenda. The same can be said of Nicaragua's participation in the Hemisphere as a whole. The resolution of regional conflicts, the stabilization of polyarchic systems, and the harmonization of national economic policies, are all preconditions for attracting transnational capital and linking the region, and the hemisphere at large, to the global economy. This includes Nicaragua's active participation in the reactivation in the 1990s of the Organization of American States (OAS) as an important inter-governmental organization advancing the transnational agenda in the Western Hemisphere. The dramatic expansion of Nicaraguan diplomacy in Asia is the one exception to the general pattern of post-1990 contraction of diplomacy from a worldwide to a regional Western Hemisphere scope. Expanded political and diplomatic relations with the Asia Pacific Economic Coopération (APEC) countries reflect growing trans-Pacific trade and increasing Pacific Rim investment (especially Taiwanese, Korean, Japanese and Chinese) in Central and Latin America as a component of global integration. In addition, Nicaragua signed more than 200 international agreements between 1990-1995, the vast majority intended to delineate the terms for the operation of foreign business in Nicaragua and the mechanisms of international economic and concomitant political arbitration under emerging conditions of integration and globalization.⁶⁹ In this way, the Nicaragua state

functioned through its foreign relations to make compatible the country's internal juridical superstructure with emergent transnational political superstructures that regulate the global economy.

Development of a Transnational Kernel

Behind formal diplomacy are changes in international political alignments based on new forms of internal-external articulation, the enhanced externalization of the Nicaraguan state, and the integration of the national class structure into patterns of late 20th century transnational class formation. In particular, a transnationalized kernel tied to the transnational elite began to congeal in the country and to vey for hegemony among the elite. At the risk of simplifying highly complex phenomena, in the post-electoral period the Nicaraguan elite divided roughly into two groups grounded in the productive reorganization of different fractions of capital. The first was attuned to the transnational agenda of polyarchy and neo-liberalism, with a more long-term vision of capitalist modernization based on the new economic model mentioned above. This group was clustered in the executive inner circle, in key ministries such as Finance and the Central Bank, and in the new universities, think-tanks and financial concerns set up with U.S. and multilateral assistance. It was tied economically to the liberalized commercial, banking and other service sector activities, the NTAEs and incipient maquiladora operations.⁷⁰ The other was grounded in the old agro-export oligarchy and declining domestic market activities, imbued in the traditional politics of partisan corruption and patronage, and inclined to restore a Somocista-style authoritarian order. The struggle between and within these two groups often took the form of highly visible political infighting and personal interests. In part, this is a result of Nicaragua's particular political culture, and it indicates the complex and often contradictory relation between structural processes (globalization) and the behavioral response of specific agents (the Nicaraguan elite). But it also reflected a more fundamental conflict over class formation and fractional interests therein, intermeshed with the penetration and germination of the transnational project for Nicaragua.

The relations between the United States (and other core powers) and indigenous elites have historically been, and remain, checkered with tension, conflict, and contradictions, even though affinities of interest are organic. Explaining the conduct of agents requires a skillful combination of structural and behavioral levels of analysis. Actors often operate on the basis of multiple logics that imply conflicting rationalities. For instance, the well-documented problem of widespread corruption among the new technocratic state elites throughout Latin America is a logical

Jauberth Rojas et. al.
La Triangulación
Centroamérica-
México-EUA: Una
oportunidad para el
desarrollo y la paz?
(Managua: Ediciones CRIES, 1991).

64. See « Welcome to the Free Trade Zone», *ENVIO*, Vol. 12, No. 150, pp. 27-33.

65. Saldomando, *Ej Ret or no...*, Op. Cit., pp.74-78.

66. See, e.g., Saldomando, *Ej Retorno...*, p.80.

67. Kees Van Der Fiji, «Soviet Socialism and Passive Revolution»), in Stephen Gill, Ed, *Gramsci, Historical Materialism, and International Relations*. Op. Cit, pp. 237-238.

68. Nicaragua's 1990-1995 foreign policy is reviewed in detail by Deputy Foreign Minister José Bernard Pallais, Speech to students of the *Universidad Autónoma Americana*, Managua, May 10, 1995, distributed to journalists and the public by the Nicaraguan Foreign Ministry.

69. *Pal la is, Ibid*

70. *See Rose Spald'ng, ((Economic Elites: The Chamorro Years», paper presented to the XIX International Conference of the Latin American Studies Association, September 28-30, 1995, Washington, D.C., for highly illuminating discussion on fractionation among the economic elite and the predominance of these new externally-linked sectors. Importantly, this emergent hegemonic fraction incorporated elements of a new Sandinista elite, the «nueva burgesia sandinista», that had acquired substantial properties during the 1990 political transition and began to develop an affinity of class interests, and to merge with, the emergent transnational fraction. See, e.g., discussion in Spalding, Ibid., and interview with Sandinista leader Henry Ruiz in El Nuevo Diario, 30 June 1995, pp. 1 and 14. Vargas (Op. Cit.) argues that this new Sandinista elite utilized its authority among the popular classes to contain popular mobilization and*

consequence of opportunities for illicit enrichment that have been made available by the neo-liberal model itself, which focuses on the privatization and deregulation of the public sector and a greatly reduced role for the state, including its internal surveillance functions.⁷¹ Corruption is a rational response to the conditions generated by the transnational project, even though it conflicts with the objectives of that project. The broader point, rightly the subject of another article, is that there are numerous motives for the behavior of agents, rooted in specific historic settings and concrete circumstances. The logic of globalization as the underlying structural process under discussion here does not neatly determine the behavior of agents. Rather, it interacts in a highly complex manner with other factors determining behavior, including local conditions and histories, learning processes, identity formation, and so on. In the case of Nicaragua, the coalescing of a transnationalized kernel is a conflict-ridden and far from complete process. Personal ambitions, factional disputes, elite feuds over the spoils of state, and a historically-ingrained political culture of authoritarianism and clientelism, are some factors that have interwoven with the incubation of this kernel. This scenario does not lend itself to simplified interpretations, and has confused observers who analyze conjunctural phenomena or focus on behavioral factors alone.

For instance, Minister of the Presidency Antonio Lacayo and his inner circle in the executive branch strongly opposed a package of constitutional reforms in 1994 and 1995 that had been drafted by the National Assembly (parliament). The reforms, as drafted, prohibited Lacayo as a relative of president Chamorro from running for the presidency in 1996. Most observers attributed his opposition solely to his personal presidential ambitions. However, the reform package entailed institutional changes that could potentially thwart the responsiveness of the Nicaraguan state to the transnational agenda, including a significant transfer of power from a centralized executive to the more decentralized legislature. The reforms gave the legislature, for instance, the power to ratify or annul international agreements reached by the executive (e.g., agreements with the IMF on structural adjustment) and greater discretion over the budget and other economic policies. The highly-centralized executive apparatus made for an anti-democratic state but it also controlled all the key levers of national policies of transnational concern (i.e., fiscal, monetary, tax and budgetary policies, foreign affairs), which made it a very effective transmission belt for transnational interests. Behind his personal ambitions, Lacayo's opposition to the reforms was based on the influence that diverse national agents might be able to exercise over key state decision-making. Lacayo therefore received the solid backing in his opposition to the reforms of the IMF, the World Bank, and the United

Nations Development Program (UNDP) office in Nicaragua. It was only after the dispute had become a constitutional crisis, began to undermine national stability, and threatened to rupture the fragile polyarchic system itself, that U.S. Ambassador John Maisto and representatives of the multilateral agencies and the Paris Club stepped in and quietly nudged Lacayo to cede.⁷²

In a similar vein, many observers attributed the formation by Lacayo and the executive cabinet in 1995 of its own political party, National Project (Proyecto Nacional), independent of the UNO, to his and his supporters' personal political ambitions. While these ambitions were important, the grouping, which declared as its goal as the formation of a broad «center» as an alternative to the Sandinistas on the left and old Somocista forces on the right, was actually a project developed over several years in close coordination with in-country representatives of the transnational elite. The UNDP and its Director for Central America, Francesco .Vincenti, were particularly instrumental. In quite diplomacy conducted in the aftermath of the 1990 elections, officials from the AID, the IMF, the World Bank and Paris Club donors had agreed to centralize all in-country operations through the UNDP. As a result, the UNDP oversaw the internal allocation of external resources as the representative inside Nicaragua of the "Consultative Group» of bi- and multilateral creditors. Theoretically, the role played by the UNDP reflects the late 20th century internationalization of core state apparatuses and functions. It represents, at least in the case of Nicaragua, a nerve center of internal-external articulation, and a truly supranational organizations pursuant of the transnational agenda. Alongside its economic-administrative role, the UNDP became deeply involved in internal Nicaraguan politics, in liaison with the executive (and Lacayo in particular), including the sponsorship of several dozen national conferences and "dialogues" from 1990-1995 that brought together scattered political elites, private sectors representatives, and leaders of diverse organs in civil society. The goals of these activities was to foment elite consensus, to strengthen an internal polyarchic system, and to develop a solid political center with the left and right at its fringe, and with a political action capacity, as the core of a new historic bloc. These efforts materialized in Lacayo's National Project, although Lacayo's personal ambitions and his autocratic tendencies threatened to bring down the effort, underscoring contradictions internal to the transnational project in Nicaragua.ⁿ

therefore contribute to pacification. Although space constraints limit discussion, I concur fully and would add that the incorporation of this Sandinista elite lays the basis for a new hegemonic historic bloc in the country in the veritable Gramscian sense.

71. See, e.g., the special issue of NAC LA Report on the Americas, «The Politics of Corruption and the Corruption of Politics», Vol. XXVU, No. 3, Nov/Dec 1993.

72. For details on the 1994-95 dispute over constitutional reform package and Lacayo's role, see «The Crisis is Bordering on the Intolerable»), ENVIO, Vol. 14, No. 167, June 1995, pp. 3-13; {(Government of the Absurd Plays Another Month», ENVIO, Vol. 14, No. 168, July 1995, pp.3-10.

73. For these matters, see, e.g., William I. Robinson, «Nicaragua's Complex and Fluid Pre-Electoral Party Panorama», NOTISUR - Latin American Political Affairs, Vol. 4, No. 40, October 28, 1994, Latin

*America Data Base,
Latin American
Institute, University
of New Mexico,
Albuquerque.*

Conclusions: a globalization perspective on third world transitions

Contradictions of the Transnational Agenda in Nicaragua

Sections one and two presented an ideal-type theoretical construct and summarized the extent to which a transnational project was advanced in Nicaragua. Although the issue is best left for future research, it is essential to stress in this brief conclusion that this project has registered important successes, as summarized above, but has also run up against numerous difficulties which indicate a gap between goals and outcome, or intent and ability, and beyond this, deep social and political contradictions in emergent global society, including its dark underside of social apartheid and «poverty amidst plenty». For Nicaragua, as for elsewhere in the South, the crises of elite rule that became manifest in the 1960s-1970s have not been resolved with the triumph of global capitalism. Exuberant over the success of the 1980s campaign against the Sandinistas, U.S. officials originally expected the agenda of the transnational elite to fall smoothly into place in the 1990s. The AID Strategy Statement stated:

Over the course of the [1991-1996] period, we anticipate a major transformation of the Nicaraguan economy and society. By the end of this period, the economy will be dominated by the private sector, traditional exports will be growing rapidly, and a variety of non-traditional agricultural exports will be well-established. By 1996, enclave manufacturing will have moved beyond an initial concentration in textiles into a wide variety of manufacturing operations. The United States will once again become Nicaragua's principal trading partner,..Civic education efforts and the spread of a wide range of ideas through the media will have helped achieve general acceptance of democratic ideas, attitudes and values.⁷⁴

74. AID, Strategy Statement, p. 63.

But reality proved to be less rosy than U.S. forecasts. Social inequalities and consumption differentials, the concentration of wealth and income, and widespread impoverishment, a result of unbridled free market forces released under the neo-liberal program, advanced at an alarming rate in the early 1990s. Relative poverty for much of the population under the Sandinistas became absolute poverty under the new government. For instance, real wages dropped 50 percent in the first year of the new government, 69 percent of the population lived in poverty in 1992, and per capita food consumption fell by 31 percent between 1990 and 1992.⁷⁵ The health, educational, and other social gains achieved in the 1980s, although they deteriorated late in that decade as a result of

75. 'Why Social Conflict,' *Envio*, Vol. 12, No. 138 (Jan-March 1993), p. 18.

the war, suffered a dramatic reversal with the change of government and the application of the neo-liberal program.⁷⁶ Cholera, malaria and measles and other diseases had been eradicated or nearly eradicated reappeared in the early 1990s and reached epidemic proportions. The infant mortality rose from under 50 per 1,000 births in the 1980s to 71 per 1,000 in 1991, and to 83 per 1,000 in 1992." Widespread rural immiseration and the government's policies of squeezing the peasantry fueled renewed military conflict in the countryside. Although the old Sandinista-contra antagonisms played a part, the new rural conflict, including land invasions, spontaneous violent clashes, and even organized warfare in some areas, reflected the emergence of class polarization and class-based conflict in the countryside. Adding fuel to the fire was opulence amidst mass poverty that did not exist under the Sandinistas, generating a sociological relative deprivation and further heightening social conflict.

"Investors will be looking for clear indications that political turmoil will be contained and for evidence of progress toward the establishment of a free-market economy», The 1990 AID Strategy Statement warned. The government «will need to demonstrate that it has developed a working legal and regulatory structure such that it can guarantee contracts, establish property rights, resolve disputes, and enforce laws which govern business and investment. It must also be able to demonstrate that law enforcement entities have the capability to maintain order in accordance with government directives and policy».⁷⁸ But by 1996 only the first of the three functions of the neo-liberal state, achieving macroeconomic stability, had been met, Nicaragua, seen from the logic of the transnational project, was in a vicious circle. Structural adjustment was to have provided the macroeconomic stability for private capital to enter and operate freely. Private foreign investment was to bring about growth and development. Growth and development was to bring about social peace and political stability. But the twin legacies of a decade of revolution and an historically fractious elite made social stability and the consolidation of polyarchy highly problematic. The popular classes would not allow an anti-popular project to stabilize, and the elite was unable to reach consensus in its own affairs, and thus the economy continued to sink. Transnational capital, literally with «the world to exploit", would hardly chose Nicaragua to invest, given chronic instability, less docility among the popular classes than in most countries of the Third World, and the inability of the dominant groups to achieve hegemony.⁷⁹

The possibility of consolidating a polyarchic political system and elite social order and renewing externally-oriented capital accumulation seemed bleak in 1995. The popular classes resisted being drawn into a renewed elite hegemony. They became

76. *Ibid.*

77. Susanne Andersson, «New National Health Care Policy: Undercover Privatization»), Barricada Internacional, Vol. XIII, No. 367/8, nov.-dec. 1993, pp.12-13.

78. AID, Strategy Statement, p. 8.

79. The London-based Economic Intelligence Unit gave Nicaragua a «D» rating for political and policy risk in 1994, for the 4th post-electoral year straight, and forecast an increase in political instability. See The Economic Intelligence Unit, «Country Risk Service: Nicaragua»), 4th Quarter, 1994, London.

macrostructural approaches to revolutionary movements in Latin America and elsewhere in the Third World, e.g., how the changing world-historic context of revolutions influence outcomes. Further research should situate the failure of the Central American revolutions in the broader context of globalization as macrostructure that shapes and circumscribes the direction of social change. Research should explore empirically the development of transnational fractions as an outgrowth of capitalist development from the 1960s and on, and problematize the relationship between class restructuring, regime change, change in social structure, new forms of national-regional-global linkages, and the boundaries between the national/regional and the transnational.

Beyond Central America, I suggest the following model, based on the Nicaraguan experience, of transitions in the Third World. It should be reiterated, however, that by "transitions" I do not refer to "transitions to democracy" but to the fundamental restructuring of a social order through an extended transitional period of entrance into global economy and society. This 1960s-1990s transition in Nicaragua involved the following four categories:

- 1) change in the economic model, from an agro-export economy (or whatever the specific pre-globalization economy of the given country entails) linked to the world market via exchange to the predominance of new economic activities linked to transnational circuits of accumulation;
- 2) change in political regime, from authoritarianism to polyarchy (with a revolutionary interlude unique to Nicaragua's history);
- 3) change in the class structure, involving the decline of pre-globalization classes and fractions and the rise of local contingents of transnational classes, both dominant and subordinate;
- 4) change in international relations and exchanges, from a more narrow appendage of the dominant core power (in Nicaragua's case, the U.S.) to broader, although no less subordinate, insertion into supranational North-South sets of relations.

Such a typology of change bound up with globalization may provide a fruitful framework, or certainly a useful starting point, for research into transnational processes in other regions of the world.

(Managua/San Salvador: CRIES/PREIS, 1992). For Guatemala, see Jorge Escoto and Manfredo Morroquin, *La AID en Guatemala* (Managua: Ediciones CRIES, 1992); and Gonzato Guerrero, «President Arzu: A New Stage Begins», *ENVIO*, Vol. 15, No. 175-76, Feb.-March 1996, p. 11-15. For general discussion on Central America, see various authors, «Special Report: Nuevos Ricos», *Pensamiento Propio*, Año X, No. 92, July 1992, p. 17-31; Raul Marin, ((La Nueva Derecha en Centro-america», *Pensamiento Propio*, Año VIII, No. 71, June 1990, p.30-37.

Un estudio de caso sobre el proceso de globalización en el Tercer Mundo: una agenda transnacional en Nicaragua

Por, William I, Robinson

Introducción: consideraciones teóricas y conceptuales

Centroamérica cautivó la atención mundial desde la década de los años sesentas hasta los noventas, y fue un teatro de desafío revolucionario contra el orden mundial establecido. El surgimiento de movimientos guerrilleros, el descalabro del modelo agro-exportador prevaleciente y el auge de luchas ciudadanas en los años sesentas, introdujo un período de cambio democrático. En la década de los años ochentas la región estaba sumergida en una crisis general: guerras civiles entre la insurgencia revolucionaria y la contra-insurgencia organizada por Estados Unidos, el colapso de la economía regional y la abolición de las formas dictatoriales de autoritarismo político hasta entonces existentes. El triunfo de la Revolución Sandinista en 1979 en Nicaragua y la lucha revolucionaria en El Salvador, catapultaron al istmo al estrado de una nueva Guerra Fría. No menos dramática fue la época de fines de los ochentas y principios de los noventas, cuando se dio el proceso de paz y de desmilitarización, la «transición democrática» y la estabilización económica, bajo la mediación de organizaciones internacionales y de un nuevo modelo de libre mercado capitalista.

La crisis centroamericana generó una vasta cantidad de eruditos trabajos académicos, demasiados para ser consignados en este artículo y gran parte de los cuales se centran en uno u otro aspecto del cambio. Como latinoamericanista que soy, dado que

William I. Robinson es profesor adjunto de sociología en la Universidad de Tennessee (Knoxville). Es autor de varios libros sobre asuntos transnacionales, relaciones Norte-Sur y economía política del Tercer Mundo, incluyendo «Promoción de la Poliarquía: Globalización, Intervenciones de Estados Unidos y Hegemonía» (Cambridge University Press, 1996). Una versión modificada de este artículo fue publicada en la revista "Global Society" de Gran Bretaña, Vol II, No. 1, 1997)

mis investigaciones me han llevado a otras latitudes en estos últimos años -en los que he transitado desde el estudio de lo específico a lo global, y hasta el fenómeno transnacional- y a la luz de la literatura centroamericana reciente que he leído, estoy convencido de que la perspectiva de globalización y del fenómeno transnacional, arrojan muchas pistas que nos pueden ayudar a entender y a interpretar las luchas revolucionarias centroamericanas recientes y sus desenlaces. Asimismo, es evidente que una reinterpretación retrospectiva de los movimientos revolucionarios centroamericanos de los años sesentas a los noventas, y los resultados que han dado, nos pueden decir mucho sobre el proceso emergente de globalización del siglo XXI y nos provee de elementos importantes para renovar nuestra investigación sobre la sociología del desarrollo, la política económica internacional comparativa, estudios transnacionales y la teoría de relaciones internacionales.

La proposición fundamental que se hace aquí es que la historia reciente de Centroamérica sólo se puede entender correctamente si es analizada a través del prisma de la dinámica macro-social de nuestra época: la globalización. La crisis en la que entraron las revoluciones al finalizar la Guerra Fría, como proyectos alternativos para enfrentar al capitalismo mundial, debe ser ubicada teóricamente dentro del contexto histórico mundial de la globalización y del desarrollo de las naciones a fines del siglo XX. Las transiciones en Centroamérica se entienden mejor si se toma en cuenta el proceso estructural y no por medio del análisis de las dinámicas políticas superficiales que surgieron al finalizar la Guerra Fría o las estrategias temporales de revolución y contrarrevolución. La globalización económica y la transnacionalización de los estados, clases, procesos políticos y de la sociedad civil, nos señala un cambio elemental en los puntos de referencia de cada sociedad nacional y las delimitaciones entre lo nacional y lo transnacional. Centroamérica es un indicador importante del nuevo proceso de transnacionalización y, sobre todo, de la nueva agenda hegemónica transnacional del neo-liberalismo y de la poliarquía.¹ Al adelantar esta tesis, tomo como puntos de referencia los presupuestos esenciales de la teoría de sistemas mundiales que postulan que la sociedad internacional está constituida por la generalización de un sistema a nivel internacional y que las variaciones en esta generalización nos dan pistas sobre los patrones de cambio en el tiempo y el espacio². Sin embargo, difiero de la teoría ortodoxa del sistema mundial en cuando a la periodización de la economía capitalista mundial y la caracterización que ofrece de la época actual. La globalización que se viene desarrollando desde la década de los años sesentas hasta ahora, implica la suplantación de la fase nación-estado del capitalismo mundial por la de la fase de la transnacionalización. Por proceso

1. *El concepto de una agenda transnacional del neo-liberalismo y la poliarquía se trata detalladamente en: William I. Robinson, Promoting Polyarchy: Globalization, U.S. Intervention, and Hegemony (Cambridge: Cambridge University Press, 1996); Robinson, «Pushing polyarchy: the US-Cuba case and the Third World», Third World Quarterly, Vol. 16, No. 4, 1995, pp. 643-659.*

2. *Muy importante ver: Immanuel Wallerstein, The Modern World-System (New York: Academy Press, 1970) y The Capitalist World Economy (Cambridge: Cambridge University Press, 1979).*

3. La «Escuela Italiana» en relaciones internacionales es heterogénea y está creciendo. Ver especialmente a: Stephen Gilí, Ed, *Gramsci, Historical Materialism, and International Relations* (Cambridge: Cambridge University Press, 1993), para tener un vistazo del desarrollo y estado actual de la escuela y de los diversos enfoques de la misma. La obra cumbre quizás sea la de Robert W. Cox, *Production, Power, and World Order: Social Forces in the Making of History* (New York: Columbio University Press, 1987).

4. Para una discusión más detallada sobre este punto, ver William I. Robinson, «A Contribution to the Debate on Globalization: Nine Theses of Our Epoch», *Race and Class*, de pronta publicación, 1996.

transnacional me refiero a los cambios sociales, políticos y culturales asociados con esta transición hacia el capitalismo global, y me refiero a ello más adelante. También tomo como referencia los postulados y modelos gramscianos de las relaciones internacionales; se entiende que las relaciones internacionales son aquellas operaciones efectuadas por las fuerzas sociales entre y dentro de los estados que se conciben como unidades territoriales; en la época de la globalización los actores transnacionales tienden a suplantar a los actores nacionales; los conceptos gramscianos sobre la hegemonía y los bloques históricos de poder son de mucha utilidad para entender este fenómeno emergente de la transnacionalización.³

El presente ensayo examina la compleja y multi-dimensional transición (política, económica, etc.) que atravesó Nicaragua desde la década de los 1960 hasta entrada la de los 1990, centrando la atención en el cambio sufrido después de la salida de los sandinistas del poder en 1990, como estudio de caso en los procesos transnacionales en América Central y, más genéricamente, en el Tercer Mundo. La globalización como una nueva fase del capitalismo implica una transición a una etapa cualitativamente nueva en el sistema mundial. Tal como se discute más adelante, la globalización significa dos procesos intercalados. Primero, es la casi-culminación de un proceso iniciado hace varios siglos, donde las relaciones capitalistas de producción están minando y suplantando a todas las relaciones pre-capitalistas alrededor del globo terráqueo. Segundo, es la transición a lo largo de las últimas décadas desde el eslabonamiento de las naciones mediante el intercambio de mercancías y flujo de capitales en un mercado internacional integrado, en donde diferentes modos de producción coexistían dentro de formaciones sociales más extensas y las economías nacionales y regionales disfrutaban de autonomía a pesar de tener vínculos externos, a la globalización del proceso mismo de producción. La globalización significa una transición del eslabonamiento de sociedades nacionales basado en una economía mundial, a una emergente sociedad transnacional o global basada en una economía global. La integración a una sociedad global es la estructura dinámica causal que subyace debajo de los hechos de los cuales hemos sido testigos en naciones y regiones alrededor del mundo en las últimas décadas. El desmoronamiento de estructuras nacionales económicas, políticas y sociales es recíproco al desmoronamiento gradual que comenzó hace treinta años, de un orden mundial pre-globalización basado en los estados-naciones. Nuevas estructuras económicas, políticas y sociales surgen cuando cada nación y región se integra a las emergentes estructuras transnacionales y sus procesos.⁴

Cada etapa del sistema moderno mundial ha tenido efectos transformadores en los elementos constitutivos del sistema. Nicaragua (y en general, América Central) primero fue creada y después integrada, en el sistema mundial a través de la conquista colonial a inicios del siglo XVI, como parte de los orígenes del sistema y el período de acumulación primitiva del capital (mercantilismo). En este proceso, el tejido social pre-colonial fue completamente transformado y se estableció una estructura colonial que fue sostenida hasta ya bien avanzado el siglo XIX (a pesar de la independencia formal a inicios de ese siglo). A finales del siglo XIX, Nicaragua profundizó su inserción al sistema mundial con la introducción del café y otros productos de exportación que vinculaba firmemente el país al mercado mundial en el momento de su más rápida expansión y extensión y tuvo profundos efectos transformadores en las estructuras de clase y socioeconómicas y en el sistema político interno. Esta segunda transformación interna fundamental coincidió con una nueva fase en el sistema mundial, caracterizado por una segunda ola de expansión europea, la exportación de capital y la sustitución del capitalismo competitivo clásico con el capitalismo monopolico. Desde la década de los 1960, lo que ha ocurrido es la transición a un modo de inserción cualitativamente diferente correspondiente a la globalización y a la etapa actual en el sistema mundial: la entrada gradual de Nicaragua a la sociedad global en un período de varias décadas, culminando en los años 1990. Este movimiento ha sido inseguro y contradictorio, involucrando varios cambios en la estructura política, conflictos sociales violentos, cambios dramáticos en el estado y la estructura de clase, y demás.

Tal como requiere todo buen análisis social, me preocupan ambos aspectos: lo general en lo particular y lo particular en lo general. Consecuentemente, el presente estudio por un lado enfoca a Nicaragua y su reciente historia como referencia a un tema más general de cómo la globalización ha transformado y los procesos transnacionales han penetrado un país y una región en particular. Por otro lado, la complejidad del período de cambio en curso en Nicaragua, está basado en su historia nacional particular y en la excepcional respuesta conductual de los diferentes agentes, hacia la globalización y sus repercusiones. Las estructuras sociales, económicas y políticas están marcadas por las historias nacionales particulares y estas historias establecen los términos bajo los cuales cada sociedad entra al nuevo orden global. Un determinismo estructural, sin embargo, subyace en la parte global de la dialéctica. Cada vez más, la globalización con mayor frecuencia ha destruido la autonomía de los actores y estructuras nacionales y los ha integrado a otras más amplias de carácter transnacional. Informes que atribuyen la causalidad de las estructuras a variables nacionales particulares en la era de la

5. Ver, por ejemplo, Guillermo O'Donnell, Philippe Schmitter, Laurence Whitehead, eds., *Transitions from Authoritarian Rule*, Vols. I-IV, (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1986); Larry Diamond, Juan J. Linz y Seymour Martin Lipset, *Democracy in Developing Countries*, Vols. I-IV, (Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1989). Para una crítica de los paradigmas tradicionales sobre la democratización, ver Robinson, *Promoting Polyarchy*, Op. CU.; Barry Gills, Joel Rocamora y Richard Wilson, *Low Intensity Democracy: Política Power in the New World Order* (Boulder: Westview, 1993).

6. Ver W.B. Gallie, «Essentially Contested Concepts», *Aristotelian Society*, No. 56, 1956, pp. 167-198.

7. Robert A. Dahl, *Polyarchy: Participation and Opposition* (New Haven: Yale University Press, 1971).

globalización, reflejan la persistencia, entre estudiosos cuyos objetivos de investigación son los fenómenos transnacionales, de enfoques que se centran alrededor del estado-nación.

Es importante aclarar desde el inicio lo que quiero decir con una transición en Nicaragua. Por transición no me refiero a nociones convencionales de «transiciones a la democracia» en el Tercer Mundo o de cambios de régimen concebido como cambios en el conjunto de dirigentes de estado y sistemas políticos separados del movimiento histórico en la estructura social. Los paradigmas dominantes de «democratización» como el propuesto por O'Donnell et. al., o por Diamond et. al., desagregan la totalidad social de tal manera que en vez de dilucidar al movimiento histórico, lo oscurecen.⁵ Estos paradigmas promueven una definición estrecha de la democracia que teóricamente descansa en el funcionalismo estructural, en donde las diferentes esferas de la totalidad social están separadas y se les asigna una función autónoma, de tal manera que pueden ocurrir cambios en distintas esferas independientes de la totalidad, y el cambio político es analizado como la evolución de instituciones funcionalmente independientes. Al asignarle una función autonómica a la esfera política oscurecen nuestra comprensión de los cambios de regímenes políticos como sub-categoría de patrones más amplios de cambios estructurales en el tiempo, como el cambio de mediados de los 1960 a los 1990 en Nicaragua. La noción de una «transición a la democracia» en Nicaragua es también problemática porque supone que el país está actualmente en proceso de transformarse en una sociedad democrática, algo que no veo esté ocurriendo en la década de los noventa. La auténtica democratización basada en el poder («cratos») del pueblo («demos») no ha ocurrido y los cambios son en dirección opuesta en vez de, en dirección hacia, cualquier contenido democráticamente pleno de la vida social, tal como se desarrolla en una totalidad orgánica (es decir, económica, política y social). El supuesto de una «transición a la democracia» niega el carácter esencial que reclama el concepto de democracia y las estructuras normativas competentes involucradas con tales conceptos.⁶ Lo que se denomina «democracia» en mucho de la literatura sobre las transiciones en el Tercer Mundo es una concepción institucional considerada más precisamente como poliarquía, término acuñado primero por Robert Dahl.⁷ La poliarquía se refiere a un sistema donde un pequeño grupo es el que realmente gobierna y la participación de las masas en la toma de decisiones se reduce a la escogencia del liderazgo en elecciones manejadas por élites que compiten. Involucra una suposición pluralista, no verificable empíricamente en las poliarquías del Tercer Mundo, que las élites responderán a los intereses generales de las mayorías como resultado de que los que gobiernan necesitan ganar la mayoría de votos y, detrás

de este supuesto, está implícita una normativa que hace hincapié en el mantenimiento del sistema.

El cambio de régimen en Nicaragua, que no necesariamente significa una «transición a la democracia», como en el resto de Centroamérica, se ha dado como parte de un cambio amplio en el orden social: El período analizado involucró cambios de un régimen autoritario a uno revolucionario y, después, a un régimen poliárquico. El descalabro del sistema político autoritario con el fin de la dictadura somocista en 1979, fue seguido por un intento fallido de construir una democracia revolucionaria por el régimen sandinista (1979-1990), y continuado por otro régimen en 1990, el Gobierno de Violeta Chamorro, el cual representó un intento de instalar una poliarquía estable. Un enfoque sobre los procesos transnacionales como la causa dinámica subyacente, que realizo en la siguiente sección, revela la continuidad paradójica entre lo que aparece en la superficie como desconyunturas dramáticas entre períodos autoritarios, revolucionarios y poliárquicos. Lo que ha sucedido fueron cambios en el gobierno y el sistema político formal, simultáneamente con, y como una dimensión de un cambio mucho más fundamental en el orden social mismo, lo que involucra una completa reestructuración de la sociedad nicaragüense a todos los niveles—económico, político, social, cultural, etcétera. Por lo tanto, el término transición, tal como se utiliza aquí, no se refiere a [a «democratización» sino al cambio fundamental llevado a cabo en el orden social a lo largo de un extenso período de transición, desde los años de 1960 a los de 1990. Como veremos, el movimiento subyacente ha sido la inserción de la formación nacional nicaragüense a una formación social transnacional (sociedad global), recíproco al movimiento a nivel mundial del estado-nación a la fase transnacional del capitalismo mundial.

Un análisis de la inserción de Nicaragua al emergente orden mundial, se basa en examinar a Nicaragua y los Estados Unidos, dada la importancia central del dominio estadounidense en la historia de Nicaragua y el papel de los Estados Unidos como el poder casi colonial bajo el cual Nicaragua se ha desarrollado como formación nacional después de finalizar el colonialismo español. Como tal, este ensayo se enfoca principalmente en la política del estado norteamericano hacia Nicaragua como el agente conductual que promueve y facilita los procesos transnacionales en el país. En este contexto, la política norteamericana se concibe como lo que Leslie Sklair denomina «prácticas transnacionales»; actividad a nivel de comportamiento, recíproca a los cambios estructurales asociados con la globalización.⁸ Pero las relaciones Estados Unidos-Nicaragua en la época actual no son una continuación de la «hegemonía» histórica que Estados Unidos ha ejercido sobre Nicaragua. Los Estados Unidos como el actor externo dominante, a nivel de comportamiento, más bien

8. Leslie Sklair, *Sociology of the Global System* (Baltimore: John Hopkins University Press, 1991).

dante el flujo de capitales e intercambio en un mercado internacional integrado a la globalización del proceso productivo mismo. Esto involucra la reestructuración de la división internacional del trabajo y la reorganización de estructuras productivas en cada nación y tiene graves consecuencias en la textura social y política de cada sociedad. Cambios tecnológicos y organizativos han facilitado la descentralización en todo el globo terráqueo, de complejos procesos productivos simultáneos a la centralización de la toma de decisiones y administración de la producción mundial. El capital ahora posee los medios para moverse con la mayor facilidad alrededor del mundo en búsqueda de la mano de obra más barata y las condiciones más favorables para los diferentes circuitos del proceso productivo y distributivo, sin consideración a las fronteras nacionales. La transferencia hacia el Sur de fases intensivas de mano de obra en la producción internacional, combinados con la integración global de estructuras de producción nacional, implican el desplazamiento de relaciones de producción pre-capitalistas residuales, por las capitalistas, en las áreas especializadas en la manufactura y en la producción primaria.

Hasta la fecha, la carencia de integración de las economías nacionales erosiona las fronteras nacionales y trae consigo una tendencia hacia la uniformidad, no sólo en las condiciones de la producción, sino en la superestructura civil y política también, donde las relaciones sociales de producción se desenvuelven, incluyendo la externalización de los estados, la reestructuración de las clases nacionales y el cambio de los regímenes políticos. Visto desde la perspectiva más amplia del nivel estructural, la ola de transiciones hacia la poliarquía en regiones periféricas y semi-periféricas durante los finales del siglo XX, puede concebirse como un movimiento «superestructural» recíproco al surgimiento de una sola economía capitalista global como movimiento en la «base» económica. El supuesto epistemológico es que el análisis estructural debe sostener al análisis de comportamiento. Un método adecuadamente construido del análisis base-superestructuras identifica las complejas relaciones interactivas entre variables de la totalidad social y, particularmente, los efectos recursivos de políticas y actividades humanas sobre la economía y estructuras sociales. Los autoritarismos y las dictaduras se habían transformado en trabas para los emergentes patrones internacionales de acumulación de capital correspondientes a la economía global. Los sistemas políticos nacionales ya no son unidades autónomas. Las presiones globalizantes han estado socavando a las formas de autoridad política previamente afianzadas. El capital transnacional se ha vuelto lo suficientemente perjudicial e intrusivo como para botar todas las viejas barreras que separaban y compartimentaban a los grupos dentro y entre las sociedades. La comunicación masiva está integrando lo que antes eran expe-

rtas políticas y sociales de la globalización, ver, entre otros, Robimon, Promoting Polyarchy, Op. Cit.; Sklair, Op. Cit., Stephen Gilí, American Hegemony and the Trilateral Commission (Cambridge: Cambridge University Press, 1990).

// Para una discusión sobre las élites transnacionales, ver, entre otros, Robert Cox, «Gramsci, Hegemony and International Relations: An Essay in Method», *Millennium*, Vol. 12, No. 2, pp. 162-175; *Production, Power, and World Order*, Op. Cit.; Sklair, *Ibid*; Robinson, *Ibid*

12, Oswaldo Kunkely Edmundo F. Fuenzalida, «Transnationalization and its National Consequences», José J. Villamil (ed), *Transnational Capital and National Development: New Perspectives on Dependence* (Sussex: Harvester, 1977). También ver, Robinson, *Ibid*; Robert Cox, «Global Perestroika», en Ralph Miliband, *Socialist Register*

riendas sociales y culturales aisladas de los distintos pueblos dentro del sistema mundial. La globalización de la vida social ha originado nuevos movimientos sociales y revoluciones en la sociedad civil alrededor del mundo, empujando a la gente hacia nuevos papeles como agentes económicos y sociales y «agitando» a las masas a rebelarse en contra de arreglos autoritarios, los cuales son incapaces de controlar el intercambio social expansivo asociado con la economía global.

El agente de la economía global es el capital transnacional, el cual se ha convertido en la fracción hegemónica del capital a escala mundial y es manejado por una élite con conciencia de clase ubicada en países del Centro y dirigidos por los Estados Unidos.¹¹ La acelerada concentración del capital y el poder económico alrededor de esta élite transnacional en países del Centro tiene efectos profundos sobre los arreglos entre los grupos sociales existentes, constelaciones de clases y sistemas políticos en cada país del sistema mundial. El poder político y económico tiende a gravitar hacia nuevos grupos ligados al capital transnacional y la economía global, ya sea directamente o mediante su ubicación en aparatos estatales locales reorganizados. En cada región del mundo, desde Europa Oriental hasta América Latina, los estados, las economías y procesos políticos se están convirtiendo en transnacionalizados e integrados bajo el liderazgo de esta nueva élite. Esta élite transnacional tiene contingentes locales en cada país del Sur, en una nueva casta de élites de la Nueva Derecha «tecnócrata» en América Latina, África y Asia, lo que los economistas Osvaldo Sunkel y Edmundo Fuenzalida llaman «semillas transnacionales» (a veces denominada «burguesía modernizante») y que están supervisando procesos extensivos de reestructuración social y económica.¹²

Kees van Der Pijl ha analizado el fraccionamiento del capital mediante lineamientos funcionales en países núcleos del sistema mundial, la división del capital en fracciones de clases agrupados alrededor de conceptos competitivos de control, y la transnacionalización de estas fracciones y sus proyectos como consecuencia de la expansión transnacional del capital.¹³ Construyendo sobre este modelo, Gilí ha demostrado cómo la fracción transnacional, dirigida por el capital financiero transnacional, se hizo hegemónica en los 1970 y 1980 y obtuvo control sobre los Estados Unidos y otros aparatos estatales núcleos.¹⁴ Robinson ha identificado un fraccionamiento similar entre las élites recíprocas del Tercer Mundo (y subordinadas a) fracciones nucleicas. El ha documentado una «agenda transnacional» de la poliarquía y el neo-liberalismo como un concepto de control absoluto, que esta fracción hegemónica del capital núcleo ha desarrollado y comenzó a promover en regiones periféricas del sistema mundial en la década de los 1980.¹⁵

De esta forma, la élite transnacional tiene un proyecto económico y una contraparte política a ese proyecto. El proyecto económico, el neo-liberalismo, es un modelo que busca lograr condiciones para la movilidad total del capital.¹⁶ Este modelo incluye la eliminación de la intervención estatal en la economía y la regulación de naciones-estados particulares, sobre la actividad del capital en sus territorios. Los programas de «ajustes estructurales» neo-liberales que se imponen en el Sur, buscan la estabilidad macroeconómica (estabilidad de precios y cambio de moneda, etc.) como un requisito esencial para la actividad del capital transnacional, lo cual debe armonizar una amplia gama de políticas fiscales, monetarias e industriales entre múltiples naciones si es que va a funcionar simultáneamente y, a menudo, instantáneamente, entre numerosas fronteras nacionales. La élite transnacional impone este proyecto económico a nivel mundial, mediante estados, núcleos y sus subsidiarios especializados, como la Agencia Estadounidense para el Desarrollo Internacional (AID) y mediante instituciones supranacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial, en coordinación con las fracciones tecnocráticas de la Nueva Derecha del Sur como contrapartes «nacionales» que han logrado el control (o buscan hacerlo) sobre los estados periféricos. El objetivo es construir estados neo-liberales que demuestran tres funciones: asegurar la estabilidad macroeconómica y las condiciones jurídicas (incluyendo la garantía de los derechos de propiedad) para la operación del capital; proveer la infraestructura física y humana necesaria para la acumulación del capital; y mantener el orden social.

A cambio, el proyecto político de esta élite transnacional es la consolidación de sistemas políticos que funcionan mediante mecanismos consensuados de control social, es decir, de sistemas políticos poliárquicos. La poliarquía, diferente a los sistemas autoritarios basados en la dominación coercitiva, es una forma de organización política basada en la dominación consensuada, o hegemonía gramsciana. Las muy recientes «transiciones a la democracia» en el Tercer Mundo son transiciones de formas políticas organizativas coercitivas (autoritarias) a consensuadas (poliárquicas). Estas transiciones nacionales, a su vez, están ligadas a nuevas formas de control social transnacional bajo el capitalismo mundial.¹⁷ La poliarquía está mejor equipada que el autoritarismo bajo las condiciones de dislocación social y reorganización política que acompaña la entrada de cada nación a la economía mundial, para contener las demandas de los sectores populares. Los sistemas políticos poliárquicos se prestan a formas más duraderas de control social y, por ende, a la estabilidad. A la vez que sirve de mediador en las relaciones entre las clases, la poliarquía es también un ordenamiento institucional más propicio para la resolución de conflictos entre grupos dominantes. Pro-

1992 (hondón: The Merlin Press).

13. Kees van der Pijl, *The Making of an Atlantic Ruling Class* (hondón: Verso, 1984).

14. Gilí, *American Hegemony*, Op. Cit.

15. Robimon, *Promoting Polyarchy*, Op. Cit.

16. Ver, por ejemplo, Henk Overbeek (ed.), *Restructuring Hegemony in the Global Political Economy: The rise of transnational neo-liberalism in the 1980s* (hondón: Routledge, 1993).

17. El «consenso democrático» en el Hemisferio puede verse como consenso entre una creciente élite hemisférica cohesionada sobre el tipo de sistema político más propicio para la reproducción del orden en América hatina en el nuevo ambiente global. Para una discusión detallada, ver Robinson, *Promoting Polyarchy: «Pushing Polyarchy»*, Op. Cit.; and Gills, et al., Op. Cit.

18. *La distinción entre autoritarismo y poliarquía no debe ser menospreciado, ya sea en el sentido normativo o en el teórico. La poliarquía es, desde mi punto de vista, normativamente preferible al autoritarismo y también abre ciertos espacios para que las clases populares puedan luchar por sus intereses y ejercer influencias en formas que resultan imposibles bajo una dictadura, aún cuando las relaciones esenciales de la dominación de clases se reproducen mediante estructuras y procesos poliárquicos institucionales.*

19. *Para una discusión general y seis estudios de casos nacionales, ver Robinson, Promoting Polyarchy, Op. CU., y para una documentación detallada y análisis de este cambio de política norteamericana tal como se aplica a Nicaragua, ver William I. Robinson, A Faustian*

mueve el ejercicio del auto-control efectivo en los asuntos intragrupales y si funciona correctamente, logra la estabilidad intra-élite mediante la negociación y el acomodo. Bajo las condiciones fluidas de una sociedad global integrada, un sistema poliárquico es visto como más dispuesto a disipar las tensiones sociales más agudas y a incorporar bases sociales suficientes con las cuales se pueda sostener un medio estable.¹⁸

Los Estados Unidos ha tomado la delantera en promocionar el aspecto político del proyecto de la élite transnacional, mediante el cambio de su política post-Segunda Guerra Mundial de desarrollar alianzas estratégicas con regímenes autoritarios en el Tercer Mundo (como la alianza con la dictadura somocista), con su emergente política de «promoción de la democracia». Esta nueva orientación de políticas es, a nivel de conducta, un esfuerzo para desarrollar mecanismos consensuados de control social transnacional a fin de contener las demandas exigidas a los estados por las mayorías recientemente movilizadas en el Tercer Mundo y para prevenir más cambios radicales políticos y socioeconómicos, intentando conducir los movimientos nacionales de orientación democrática y dismantelar los aspectos más amenazadores del autoritarismo. Como bien se ha documentado en otras partes, la promoción de la poliarquía como nueva modalidad de intervención norteamericana es conducida mediante un aparato transnacionalizado de «promoción de la democracia» dentro del estado norteamericano. Este aparato incluye el Centro para la Democracia y Gobernabilidad (NED) de la AID, y nuevas agencias en el Departamento de Justicia y Defensa, entre otros. Involucra la utilización de «asistencia política» en conjunto con la plétora de instrumentos establecidos por la política exterior estadounidense, incluyendo asistencia económica y militar, diplomacia tradicional, y otras cosas más por el estilo. La política busca fomentar el funcionamiento de los sistemas poliárquicos en países periféricos y tiene como objetivo-meta las sociedades civiles como los ejes del orden hegemónico y el control social, en conjunto con los esfuerzos de influenciar los estados.¹⁹

Los sistemas políticos poliárquicos tienden a establecer fronteras donde las luchas sociales se desenvuelven dentro de parámetros legítimos que no transgreden el orden social. Bajo el capitalismo consolidado y un sistema poliárquico que funciona como la institucionalización política de las relaciones sociales del poder, la organización política de la oposición al sistema capitalista generalmente no tiene restricciones, debido a que las restricciones ideológicas, institucionales y estructurales se refuerzan mutuamente. Lo más preocupante es el poder estructural del capital, el cual normalmente tiende a bloquear o neutralizar los desafíos sistemáticos sin el recurso de la coerción generalizada. Stephen Gilí y David Law han desarrollado la idea del poder es-

tructural del capital transnacional, una extensión al ambiente global de ideas similares desarrolladas por Fred Bloch, Charles Lindblom y otros, sobre el «poder del veto» del capital sobre los estados. En sus análisis, las fuerzas mundiales económicas y sociales pueden ejercer el poder del veto o imponer su poder directamente sobre el poder estatal, ejercitado en el sentido weberiano.²⁰

La globalización involucra nuevas formas de articulación económica y política entre el centro y la periferia. Involucra la penetración de los estados periféricos por parte de las élites transnacionales, directamente, mediante diversos vínculos políticos-diplomáticos y demás entre el centro y la periferia, e indirectamente, a través de la imposición del capital transnacional vía sus agentes institucionales (FMI, Banco Mundial, etc.) y el poder estructural que el capital mundial ejerce sobre los estados-naciones, particularmente los pequeños y periféricos. También incluye la penetración de los organismos de la sociedad civil mediante variadas operaciones de «ayuda política» y «promoción de la democracia» y el desarrollo de nuevos nexos estado-sociedad civil. Los núcleos transnacionales, o reservas (pools), son cultivados en países periféricos y ligados con la élite transnacional como contrapartes «nacionales» a través de una perspectiva común e interés en nuevas actividades económicas (bajo la globalización, la lógica de la acumulación local y global convergen cada vez más), y mediante diversos vínculos políticos, culturales e ideológicos externos. Estos núcleos actúan como «cadenas de transmisión» de la agenda transnacional captando a los aparatos de estado y ministerios claves, mediante la hegemonía que esperan alcanzar en la sociedad civil y por medio del poder que esgrimen con su preponderancia en la economía local y los recursos materiales e ideológicos acumulados con su eslabonamiento externo. En este modelo, lo que sigue a continuación es la externalización de estados y sociedades civiles. Entre más periféricos es su estatus, más profunda su externalización y menor su autonomía. Mientras la nueva división internacional del trabajo reorganiza las estructuras nacionales productivas, el neo-liberalismo le otorga un inmanente sesgo de clase a los agentes del sector externo. Estos agentes tienden a fusionarse con los dirigentes políticos del estado neo-liberal y a unirse gradualmente, en un proceso con altibajos de contradicciones y conflictos, hasta ser una fracción transnacional de élites. Esta élite local espera convertirse en hegemónica y construir nuevos «bloques históricos» nacionales que amarran el orden social local al orden transnacional.

De esta forma, las clases son reestructuradas por el proceso de globalización. Las clases pre-capitalistas y los productores autónomos domésticos, tales como el campesinado, los pequeños artesanos y fracciones capitalistas orientados hacia los mercados internos, tienden a desaparecer. Aparecen nuevas clases tra-

Bargain: U.S. Intervention in the Nicaraguan Elections and American Foreign Policy in the Post-Cold War Era (Boulder: Westview, 1992). Para un resumen de las agencias norteamericanas involucradas en la «promoción de la democracia», ver United States General Accounting Office, Promoting Democracy: Foreign Affairs and Defense Agencies Funds and Activities - 1991 to 1993, Washington, D.C.: GAO/NSIAD-94-83, Enero 1994. Para una discusión sobre la «ayuda política», como un nuevo instrumento político, ver Michael A. Samuels y William A. Douglas, «Promoting Democracy», Washington Quarterly, Verano 1981, pp. 52-65. Debe ser enfatizado que no estoy argumentando que la intervención externa crea movimientos de democratización en el Tercer Mundo, ¡o cuales son actividades endógenas históricamente fundadas. El enfoque teórico es de cómo el comportamiento externo, como la intervención norteamer-

rica na y los limitantes de la economía capitalista internacional estrechamente se intermezclan con los movimientos mayoritarios por la democracia y ayudan determinar resultados poliárquicos para eliminar al autoritarismo.

20. Ver Stephen GUI y David Law, «Global Hegemony and the Structural Power of Capital», *International Studies Quarterly*, Vol. 33, No. 4, pp. 475-499; Fred Block, «The Ruling Class does not Rule: Notes on the Marxist Theory of the State», *The Socialist Register*, No. 7, Mayo-Junio 1977, pp. 6-28; Charles E. Lindblom, *Politics and Markets: The World's Political-Economic Systems* (Nueva York: Basic Books, 1977).

21. Entre muchas obras sobre la economía política Centroamericana post-Segunda Guerra Mundial, ver Víctor Blumer Thomas, *The Political Economy of Central America Since 1920* (Cambridge: Cambridge University Press, 1987); Jaime

bajadoras urbanas y rurales ligadas a los procesos de producción transnacional. Un grupo completamente nuevo aparece: grandes reservas de «supernumerarios» que han sido alienados de los medios de producción pero no están incorporados como trabajadores asalariados al proceso productivo capitalista y que no parecen ser de utilidad directa al capital (indirectamente, mantienen estáticos los salarios y pagan a grupos intersubjetivos que de otra manera podrían ser un desafío político al estatus quo). Estas nuevas clases y fracciones de clase deben verse como contingentes domésticos de emergentes clases transnacionales, incluyendo las dominantes y subordinadas.

Presiones globalizantes en Nicaragua

Podemos ver todo esto desarrollándose en Nicaragua desde los 1960 a los 1990. El apoyo de los Estados Unidos a la dictadura de la familia Somoza durante casi cinco décadas reflejó la «afinidad electiva» pre-globalización entre el autoritarismo y la dominación estadounidense en el Hemisferio Occidental. El capital extranjero se volcó hacia América Central durante la década de los sesentas y setentas, como parte del mercado común Centroamericano promovido por los Estados Unidos, integrando la región a la emergente economía mundial, desplazando al campesinado y a los artesanos locales y creando nuevas fracciones capitalistas opuestas al «capitalismo de compinches» que los autócratas tradicionales como los Somoza (o los Marcos, o los Duvaliers, etc.) tendían a practicar.²¹ Todo esto forjó la base estructural para los levantamientos sociales de los 1970-1980. El autoritarismo no pudo manejar las dislocaciones sociales y la reorganización generada por la penetración capitalista y la inserción de Nicaragua a la naciente economía global desde los años 1960 en adelante, lo cual engendró presiones para su desmantelamiento. El estado norteamericano había intentado facilitar la transición del autoritarismo a la poliarquía (de la élite somocista a la élite anti somocista) entre 1978-79, pero este esfuerzo fracasó debido a un conjunto de circunstancias muy particulares del país y por condiciones históricas concretas. Se destacan entre ellas, el subdesarrollo histórico y la debilidad política de la burguesía nicaragüense como clase y, por ende, la ausencia de una «tercera fuerza» entre la dictadura y la revolución, la estrategia insurreccional específica diseñada por los sandinistas basada en la lectura precisa de las condiciones nacionales e internacionales y la falta de un aparato establecido y bien aceitado de «promoción de la democracia» de parte de los Estados Unidos, que pudiera complementar la diplomacia tradicional de la política norteamericana.²²

Las fuerzas revolucionarias sandinistas construyeron una contra hegemonía viable a la dictadura y tomaron el poder estatal en

la revolución de 1979. Esto fue una «apertura» política momentánea en el sistema mundial, visto a través del modelo de las revoluciones del Tercer Mundo presentado recientemente por el sociólogo John Foran.²³ Pero las restricciones estructurales de la globalización, combinadas con la política exterior estadounidense, hizo imposible una base viable para consolidar y sostener una revolución social con la apertura política inicial, independientemente de los factores de comportamiento, tales como la conducta estatal sandinista. El proyecto se desmoronó debido a una gama de factores internos y externos, subjetivos y objetivos, incluyendo un modelo de democracia popular/participativa defectuoso debido a la subordinación de la sociedad civil al estado y abusos de poder «vanguardista» de parte de los sandinistas. Pero independientemente de las deficiencias del modelo sandinista de democracia revolucionaria, el proyecto no era viable debido a factores estructurales globales: La estructura de poder del capital transnacional que, en conjunto con el poder estatal mucho más vasto de los Estados Unidos, fue aplicado por la vía de una masiva campaña desestabilizadora, para hacer infuncional una alternativa popular a la poliarquía y al capitalismo de libre mercado.²⁴

Los vínculos entre las presiones estructurales relacionadas a la globalización y cambios en las variables internas económicas, sociales, políticas y otras, en la Nicaragua de los 1960 a los 1990, son complejos y diversos. Aparte de los factores de comportamiento (por ejemplo, decisiones sobre políticas tomadas por los sandinistas), el contexto global que Nicaragua enfrentaba en la década de 1980 empujó al gobierno revolucionario hacia alianzas de clases con fracciones capitalistas modernizantes que habían surgido en la década de los sesentas y setentas.²⁵ Estas fracciones, perfectamente distinguibles de los capitalistas Somocistas compinches, se mantuvieron ligadas al mercado capitalista mundial durante el período sandinista, sustituyendo cada vez más, al estado como el intermediario principal entre Nicaragua y esos mercados, y desarrollaron vínculos con las emergentes fracciones transnacionales dirigidas por los Estados Unidos. Actuaron como puntos de acceso para la penetración transnacional de los Estados Unidos, incluyendo una capacidad estructural para imponer políticas sobre el estado sandinista, tales como la agroindustria privada y subsidios industriales, todo lo cual minaba las clases que constituían la base social de la revolución y reorientaba el poder interno alejándolo de estas clases y orientándolo hacia una élite en proceso de reconstitución.²⁶ Desde mediados de la década de los ochentas en adelante, los objetivos de la guerra de los Estados Unidos cambiaron, de derrotar militarmente a los sandinistas con una contrarrevolución basada en el extranjero para lograr la restauración del autoritarismo, a nuevas formas de intervención política bajo la rúbrica de «promoción de

Wheelock, Imperialismo y dictadura (México: Siglo XXI, 1975).

22. Ver Robert A. Pastor, *Condemned to Repetition: The United States and Nicaragua (Princeton: Princeton University Press, 1987)*, para una discusión de la fracasada transición de 1978-79 hacia la poliarquía, contado por un miembro del círculo interno del aparato que dirigía la política del momento.

23. John Foran, «A Theory of Third World Social Revolutions: Irán, Nicaragua, El Salvador Compared», *Critical Sociology*, Vol. 19, No. 2, 1992, pp. 3-27.

24. *Vemos en este proceso la relación entre lo estructural y el comportamiento. El poder estructural del capital transnacional se expresó precisamente en la habilidad del estado norteamericano como el agente de comportamiento del capital hegemónico transnacional de aislar a Nicaragua de los mercados internacionales y créditos y de*

transformar en diferentes maneras, el comportamiento de diferentes actores nicaragüenses, aunque restricciones de espacio limitan la discusión. La documentación sobre la guerra norteamericana y el intento de los sandinistas con la democracia popular es voluminosa.

Para lo primero, ver, por ejemplo, Thomas A. Walker, Reagan Versus the sandinistas: The Undeclared War on Nicaragua (Boulder: Westview, 1987); William I. Robinson y Kent Norworthy, David and Goliath: The U.S. War Against Nicaragua (Nueva York: Monthly Review Press, 1987). Para lo segundo, ver, por ejemplo, Harry E. Vanden y Gary Prevost, Democracy and Socialism in Sandinista Nicaragua (Boulder: Lynne Rienner, 1993); Vanessa Castro y Gary Prevost, Eds., The 1990 Elections in Nicaragua and Their Aftermath (Landham, MD: Rowland and Littlefield, 1992); José Luis Corragio, Nicaragua: Revolu-

la democracia» en apoyo a una oposición «moderada». Esta oposición, organizada y entrenada mediante un programa a gran escala de ayuda política norteamericana operaba a través de métodos pacíficos (no coercitivos) en la sociedad civil para socavar la hegemonía sandinista, culminando en la derrota electoral de los sandinistas y la restauración de la élite con un sistema político poliárquico naciente.²⁷ Después de las elecciones, una coalición dirigida por un núcleo embrionario transnacionalizado (conocido como el Grupo de las Palmas) se posesionó del estado, particularmente de los ministerios claves de Finanzas, Economía y Desarrollo, el Banco Central y Relaciones Exteriores, y el altamente centralizado Ejecutivo mismo, a través del poderoso Ministerio de la Presidencia, encabezado por Antonio Lacayo, yerno de la nueva presidenta, Violeta Chamorro.²⁸ Lo que tuvo lugar a continuación fue la reinserción de Nicaragua a la economía global y una reestructuración neo-liberal de largo alcance.

La economía global de los 1960 hasta mediados de los 1990 exprimió a los productores domésticos en general y, en particular, al campesinado nicaragüense, el cual se semi-proletarizó en el período post Segunda Guerra Mundial. La reforma agraria sandinista prolongó la vida de esta clase y de otros agentes domésticos, pero la reconstitución y preservación de un campesinado no era viable estructuralmente. Para dar un ejemplo, la producción campesina para la exportación, al igual que el consumo interno, requería del subsidio del estado (el intento de autonomía nacional) para alinear los precios internos con los precios de mercado (el factor estructural global fuera del control nacional). En cambio, el apoyo a los precios y otros subsidios alimentó los desequilibrios que socavaban aún más la viabilidad de un proyecto revolucionario tratando de sobrevivir en una economía y sociedad global. Para dar otro ejemplo, la necesidad de mano de obra en el sector agro-exportador (cuya existencia prolongada era dictada por fuerzas extra-nacionales), mayoritariamente en manos de la burguesía rural, limitaba el alcance y ritmo de la reforma agraria y fortalecía la alianza sandinista con fuerzas objetivamente contra-revolucionarias.²⁹ El estira y encoge de la transformación de las clases rurales se vinculó con la contra-revolución armada (los «contras»), dirigidos por los Estados Unidos y cuya base social se materializó en el campesinado. La resistencia campesina a Somoza y a los sandinistas respondía a la incursión de las fuerzas socioeconómicas que minaban su estatus pero también hizo imposible un nuevo equilibrio para el campesinado como clase.³⁰ El programa neo-liberal sostenido en la década de los 1990, incluyendo la restauración y modernización de la agro-industria y crédito y estructuras de precios que vinculaban estrechamente la economía doméstica al mercado mundial, constituía la material-

zación de presiones globalizantes en el campo nicaragüense. Es eliminar, posiblemente para siempre, al campesinado.³¹

La economía capitalista global ha ejercitado la causalidad macroestructural en el escenario, altamente complejo que se extiende por varias décadas. Desde 1990, el estado norteamericano actuaba como el punto de eslabonamiento externo con la reserva transnacional. En la próxima sección, utilizo el marco arriba señalado para analizar el desarrollo de los acontecimientos en Nicaragua desde 1990. Las presiones de la globalización llegaron a constituirse en una «masa crítica» con la transferencia del poder estatal de los sandinistas a Chamorro y esto abrió el camino para la cristalización de la agenda transnacional en el país. Realizo el cambio de un análisis estructural a uno de comportamiento, enfocando especialmente a las políticas norteamericanas como el agente externo que facilita estos procesos transnacionales.

Estructurando la poliarquía y el estado neoliberal en Nicaragua

La intervención norteamericana después de los sandinistas

Fue tan impactante el éxito de las nuevas doctrinas norteamericanas de guerra de baja intensidad y estrategia de promoción de poliarquías, al sufrir los sandinistas la derrota electoral en 1990, que equivalía a una dramática declaración de los límites que se impusieron al cambio en un solo país en la era de la globalización. Después del cambio formal del gobierno, la Intervención norteamericana entró en una nueva fase, la de anticipar la agenda transnacional bajo las condiciones que se daban únicamente en Nicaragua: una revolución que se disolvía, un cambio de régimen lleno de incertidumbre y unas estructuras económicas y sociales gelatinosas y desgarradas por la guerra. La agenda fue adelantada a través de agencias multilaterales y Organizaciones Inter-Gubernamentales (OIG), partidas de ayuda económica y política asignadas juiciosamente, diplomacia bilateral y otras argucias de los artífices principales del poder gubernamental. Los objetivos fueron: 1) dismantelar lo que quedaba de la revolución, incluyendo la transformación parcial de las relaciones de propiedad a favor de las clases populares que se había dado, la estructura jurídica de la revolución y su aparato militar; 2) reconstituir una clase acaudalada y una élite política bajo el liderazgo de la Nueva Derecha «tecnócrata» ligada al orden capitalista internacional y sintonizada a la agenda transnacional; 3) construir un estado neoliberal; 4) profundizar el proceso, iniciado en los años ochentas, de penetración de la sociedad civil nicaragüense y construir una

ción y Democracia (México: Editorial Línea, 1985).

*25. Estas alianzas post-1979 no fueron solamente una continuación de la coalición anti-somocista. El gobierno sandinista intentó un proyecto de clase más «puro» en los primeros dos años, pero se retractó mientras el contexto internacional de la revolución - un clima muy desfavorable para los experimentos socialistas y las presiones excesivas que los Estados Unidos pudo aplicar - fue evidente. Sobre la relación entre la clase capitalista, las fracciones dentro de la misma y la revolución ver Rose Spalding, *Capitalist and Revolution in Nicaragua: Opposition and Accommodation, 1979 - 1993* (Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1994).*

*26. Entre tanta literatura sobre las políticas económicas sandinistas y las alianzas de clases que involucraba, ver Carlos Vilas, *Perfiles de la Revolución Sandinista* (Buenos*

Aires: Editorial begasa, 1985); Richard Stahler - Sholk, «Stabilization, Destabilization and the Popular Classes in Nicaragua, 1979-1988», *Latín American Research Review*, Vol. 25, No. 3 (Otoño 1990), pp. 55-88. A diferencia de este tipo de críticas arguyo que las limitaciones a las transformaciones revolucionarias eran estructurales y estaban localizados dentro del sistema global en vez de las decisiones basadas en el comportamiento (políticas seleccionadas entre opciones políticas) de los sandinistas.

27. Para una discusión detallada, ver Robinson, A Faustian Bargain, Op. Cit.

28. El Ministro de Finanzas Emilio Pereira, Vice-Ministro de Relaciones Exteriores José Pallás y varios Presidentes del Banco Central, todos tecnócratas entrenados en Harvard u otras «universidades globales» y con vínculos

contra-hegemonía opuesta a la conquistada por los sandinistas en la misma, y; 5) supervisar la reinserción de Nicaragua en la economía mundial y atar el orden social interno al orden transnacional.

Después de un año de estudio, la sede de AID en Nicaragua recientemente inaugurada (la AID se había retirado del país en 1981) declaró en el informe donde planteaban la política general norteamericana desde 1991 a 1996, año en el que se planificarían las próximas elecciones: «La estrategia presentada en este documento es extremadamente ambiciosa. Es difícil [no] sobre-enfatizar el grado de cambio que visualiza en la economía y la sociedad nicaragüense». La Declaración de Estrategia, un singular plan para la construcción de una república neo-liberal, proponía un programa exhaustivo de reestructurar todos los ámbitos de la sociedad nicaragüense en base al poder económico que los Estados Unidos y las agencias financieras internacionales podían ejercer sobre el país en escombros. La estrategia planteaba lo que el economista nicaragüense Ángel Saldomando llamaba «contra-reforma» en cada ámbito político e institucional. Este tipo de reestructuración económica e institucional masiva lógicamente llevaría a cambios en la correlación fuerzas política y sociales internas y así proveer una base social material para la más gradual pero crucial dimensión cultural e ideológica de la «contra-revolución a cámara lenta».

Los sandinistas entregaron el aparato ejecutivo formal. Pero esta transición se desarrolló dentro de un marco jurídico desarrollado bajo la revolución, cuyas estructuras sociales, económicas, políticas e ideológicas todavía estaban intactas. La derrota electoral hundió al partido sandinista, su base social y su legitimidad ya erosionada, en una aguda crisis interna sobre programas, orientación ideológica y estrategia. Pero el FSLN en 1990 todavía era el partido más grande y mejor organizado en el país. Las clases populares se mantuvieron politizadas y movilizadas en las antiguas organizaciones de masas y, más aún, en el nuevo movimiento social que afloró después de las elecciones de 1990. El voto por la UNO no representó el consenso interno sobre un programa neo-liberal. Ni las antiguas o nuevas fracciones de la élite nicaragüense, ni los Estados Unidos pudieron contar, en 1990, con un aparato militar represivo para imponer su agenda, debido a que la mayor parte del Ejército Popular Sandinista (EPS) se mantuvo intacto después del cambio de gobierno. El nuevo Ministro de la Presidencia, Antonio Lacayo, fue obligado a reconocer que «lo que sucedió en Nicaragua no fue una revolución social, sino una victoria electoral dentro del orden legal».

Las dificultades en el proyecto neo-liberal se evidenciaron en los meses después de la toma de posesión de Chamorro en abril de 1990. El nuevo gobierno anunció medidas neo-liberales radi-

cales, incluyendo despidos masivos dentro del sector público, privatizaciones, incrementos en tarifas de transporte, del servicio eléctrico, de agua, teléfonos y otros servicios, una drástica reducción en el gasto público social y la eliminación de los subsidios en los consumos básicos. Las medidas sirvieron como detonante de dos huelgas nacionales consecutivas, en mayo y julio, ambas paralizaron al país y demostraron la voluntad y habilidad de las clases populares de montar resistencia. El nuevo gobierno fue forzado a negociar. El programa tendría que ser implementado gradualmente, mediante una estrategia de «contra-revolución a cámara lenta». Nicaragua entró en un período de conflictos sociales endémicos, donde los ciclos de confrontación, negociación y arreglo, se alternaban con huelgas pacíficas y violentas, manifestaciones y enfrentamientos en el campo y las ciudades. La inestabilidad crónica y los conflictos sociales sirvieron de telón de fondo para continuos realineamientos de las fuerzas políticas del país y una implementación «sigilosa» de los programas neo-liberales.

Después de las elecciones, Washington aprobó un paquete de asistencia de \$541 millones de dólares para dos años, incluyendo aproximadamente \$25 millones en ayuda política canalizado a través de AID y la NED. El programa de la AID en Nicaragua se transformó en el más grande del mundo y la embajada norteamericana contaba con la mayor cantidad de personal en Centroamérica. El personal creció de 78 diplomáticos acreditados en 1989 a más de 300 a mediados de 1990. La penetración al estado Nicaragüense, después de las votaciones fue inmediata. La AID envió a un equipo de asesores legales internacionales al equipo de transición de Chamorro y le brindó al Centro para la Democracia, un centro estadounidense casi privado ligado al aparato estatal de «promoción de la democracia» que había manejado varios millones de dólares en fondos norteamericanos para políticas anti-sandinistas en los años ochentas, con nuevos fondos para establecer una oficina permanente en Managua con el propósito de asesorar y entrenar legisladores de la Unión Nacional de Oposición (UNO) —la coalición anti-sandinista que había formulado a Chamorro como su candidato en las elecciones de 1990—. La AID envió asesores y fondos: a la Asamblea Nacional para «mejorar sus operaciones internas en la resolución de conflictos y de forjar el consenso sobre políticas nacionales» y para implementar «reformas constitucionales»; a la Comisión Electoral, «a fin de prepararse para y monitorear las elecciones nacionales de 1996»; a las instituciones judiciales y al Contralor General, «para instalar controles financieros en las instituciones del gobierno»; y a los gobiernos municipales, para ayudar a «implementar la estrategia [de EE.UU.] en general».

transnacionales desarrollados mientras trabajaron en puestos anteriores a 1990 en instituciones como el Banco Mundial, el Banco Inter-Americano de Desarrollo (IDB), son ejemplos de este núcleo. Representaban la variante nicaragüense de los «Chicago Boys» chilenos, implementando calladamente la agenda neo-liberal detrás de la bulliciosa y mucho más visibles disputas políticas coyunturales de una élite política fraccionada. Para una discusión sobre el Grupo de las Palmas, ver Oscar-René Vargas, A dónde va Nicaragua: Perspectivas de una Revolución Latinoamericana, (Managua: Ediciones Nicarao, 1991).

29. Ver, por ejemplo, la discusión en Laura Enríquez, *Harvesting Change* (Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1991).

30. Ver, entre muchas obras y debates, Alejandro Bendaña, *Una tragedia campesina* (Managua: CEJ, 1991); Orlando Núñez,

Ed, La guerra en Nicaragua (Managua: CIPRÉS, 1991); Enríquez, Ibid.

31. En síntesis, una monografía de Nitlapán, instituto de investigación de la Universidad Centro Americana, identificó en 1994 a 240,000 núcleos familiares rurales, de los cuales 80,000 estaban proletarizados o semi-proletarizados, 90,000 eran pequeños y medianos productores ligados al mercado, bajo el liderazgo económico y organizacional de unos 2,400 negocios de agro-industrias. Estos negocios de agro-industrias establecieron condiciones generales e influenciaban políticas estatales hacia el sector agrícola. Los pequeños y medianos productores estaban en un proceso inestable de movilización «hacia arriba» a la agricultura capitalista o «hacia abajo» a la proletarianización. Las restantes 75,000 constituían el campesinado nato, de los cuales 62,000 fueron creados por la reforma agraria sandinista y eran los objetivos de

Las dimensiones ideológicas de la contra-revolución a cámara lenta tenía dos aspectos. El primero era extirpar de raíz cualquier vestigio de influencia sandinista e incorporar en un nuevo bloque histórico a las masas nicaragüenses, cuya conciencia y «praxis diaria» había sido transformada en diez años de revolución. Tal como ha notado el sociólogo nicaragüense Oscar René Vargas, el resurgir de un fatalismo y sumisión latentes de las clases populares dependería en gran medida de mecanismos culturales e ideológicos. El otro aspecto era el inculcar una cultura política poliárquica (una «cultura cívica») entre las élites como un importante componente para volver a configurar una burguesía local. La revolución sandinista había continuado desfigurando a una burguesía que como clase se había truncado históricamente como resultado de la historia particular de Nicaragua, la dependencia externa y décadas de dictadura. La asistencia política jugó un papel importante en estas actividades.

Desde la perspectiva de funcionarios norteamericanos, el desarrollo de una cultura política poliárquica entre las élites y la legitimación del orden social neo-liberal en la población, fue la contraparte crucial para erosionar el sistema de valores de la revolución. La manipulación de los valores religiosos, patriarcales y patrones culturales tradicionales y las inseguridades económicas, fue estratégico para esta actividad política-ideológica. Uno de los primeros pasos fue la penetración y reestructuración del sistema educativo como institución clave de reproducción ideológica. La AID destinó \$12.5 millones de dólares para reponer textos escolares utilizados en escuelas públicas que fueron elaborados bajo el gobierno sandinista. Los antiguos textos fueron quemados por órdenes del nuevo Ministro de Educación, Humberto Belli. Los nuevos textos «despolitizados» comenzaban con los «Diez Mandamientos de las Leyes de Dios», refiriéndose al divorcio como una «desgracia» y al aborto como «asesinato» y enfatizaban la importancia del «orden en la familia», así como «la obediencia a los padres y a las autoridades legítimas». El Catolicismo fue definido en los textos de geografía como la religión dominante en el mundo, «basada en las prédicas de Nuestro Señor Jesús Cristo». El texto de historia mundial aseveraba que todas las intervenciones norteamericanas se llevaron a cabo para traer «la paz y estabilidad» a países alrededor del mundo. La directora de AID en Nicaragua, Janet Ballantyne dijo que los textos ayudarían a «restablecer la falta de moral y cívica de los últimos once años».⁴²

Paralelamente a la penetración del estado nicaragüense, los funcionarios norteamericanos continuaron financiando programas de asistencia política con grupos anti-sandinistas que se habían iniciado a mediados de la década de los años ochentas y también introdujeron unos nuevos. El objetivo de estos programas post-electorales ya no era el de desarrollar sectores anti-

sandinistas en la sociedad civil que pudieran contribuir a los esfuerzos de desplazar al gobierno sandinista del poder estatal. Más bien, era contribuir a la despolitización de la población, eclipsar a los movimientos sociales de base más militante e incorporar a sectores claves al bloque histórico emergente bajo la hegemonía de un sector privado reconstituido. El financiamiento para el Congreso Permanente de los Trabajadores (CPT), un grupo que había sido apoyado por Washington durante los años ochentas, era para «ofrecer alternativas diferentes a los radicales sindicatos sandinistas».⁴³ Otros fondos se destinaron para programas nuevos de «capacitación y educación cívica» dirigidos a «la juventud, mujeres, maestros, profesionales, cooperativas y organizaciones de desarrollo comunal».⁴⁴ El Movimiento de Mujeres de Nicaragua, establecido en 1989 con fondos norteamericanos para competir con los grupos de mujeres sandinistas e independientes más radicales, era el de «rescatar la religión y la familia de la filosofía de libertinaje de los sandinistas». La organización le ayudaría a las mujeres a sobreponerse al infortunio que sufrían como resultado de los sandinistas -como «el abandono de parte de los hombres, abuso físico, relajamiento sexual y el lesbianismo»- y su «desprecio por la moral cristiana».⁴⁵ Igualmente, una organización juvenil organizada en 1989 con fondos norteamericanos, iba a concentrarse sobre «la transmisión de una orientación moral y cristiana» para vencer la «gran decadencia en valores» originado en la revolución sandinista.⁴⁶

Mientras la asistencia política norteamericana entraba al país a chorros en conjunto con la ayuda económica (ver abajo), la asistencia militar al EPS fue negada por parte de funcionarios estadounidenses. La conservación de un ejército popular nacido de una revolución privaba a las clases pudientes de un instrumento represivo. «El ejército y la policía actualmente son dominados por partidarios de los sandinistas», mencionaba la Declaratoria de Estrategia de la AID. «La lealtad de estas instituciones y sus miembros al actual gobierno es cuestionable y sus acciones en respuesta a los disturbios públicos durante el último año han suscitado dudas sobre si responden a los dictados del partido o a los mandatos del gobierno». Concluía: «estas instituciones deben ser 'profesionalizadas' para que puedan ejecutar sus funciones en la sociedad como garantes de la seguridad y la justicia».⁴⁷ Las administraciones Bush y Clinton aplicaron enormes presiones después de las elecciones, incluyendo amenazas diplomáticas y la suspensión temporal de las partidas de asistencia norteamericana en varias ocasiones, para purgar a la dirigencia del EPS y para «des-sandinizar» al ejército y la policía, como parte de una presión más amplia de avanzar una contra-revolución a cámara lenta. A mediados de 1992, la administración Bush congeló el desembolso de la ayuda por completo, una decisión que la entrante

presiones extra-económicas (legales) y económicas (principalmente créditos y otras políticas) resultando en el desmoronamiento de este sector (ver abajo). El informe Nitlapán fue en parte reproducido, y sintetizado, en el informe de la AID «Nicaragua 2000: A Vision for the Year 2000», Embajada de Estados Unidos, Managua, 1995:30-37. La erosión del campesinado también se examina en detalle en Jon Jonakin, «Agrarian Policy and Crisis in Nicaragua's Political Transition», informe presentado al XIX Congreso de la Asociación de Estudios sobre América Latina, Septiembre 28-30, 1995, Washington, D. C. Jonakin nota que en 1993 mismo, hasta 40,000 pequeños productores enfrentaron la pérdida hipotecaria de sus propiedades.

32. Sobre las políticas norteamericanas post-1990, ver, entre otros, a: Oscar-René Vargas, *A dónde va Nicaragua*, Op. Cit.; William I. Robinson y Kent Norsworthy, «The Nicaraguan Revolution

Since the Elections», CrossRoads, 6 (Enero 1991), pp. 21-27; Miclge Quandt, «U.S. Aid to Nicaragua: Funding the Right», Z Magazine, (Noviembre 1991), pp. 47-51; George R., Vickers and Jack Spence, «Two Years After the Fall», World Policy Journal (Verano 1992), pp. 533-562; Robinson, A Faustian Bargain, Op. Cit., pp. 163-167; Promoting Polyarchy, Op. Cit., capítulo sobre Nicaragua.

33. «Country Development Strategy Statemen: USAID \ Nicaragua 1991 - 1996» (Washington, D.C.: Agency for International Development, June 14, 1991), pp. 62 -63.

34. Ángel Saldomando, *El Retorno de la AID, caso de Nicaragua: Condicionalidad y Reestructuración* (Managua, Ediciones CRIES, 1992).

35. *Comentarios vertidos el 5 de abril de 1990 en conferencia de prensa citado en «Family Frictions», Barricada Internacional, Vol. 10, no. 320,*

administración Clinton ratificó. En abril de 1993, después de negociaciones con funcionarios nicaragüenses, la administración Clinton finalmente liberó los fondos congelados, pero con numerosas condiciones agregadas. Entre ellas estaban: la purga de los sandinistas del gobierno; la destitución del jefe del ejército Humberto Ortega (un sandinista) y otros oficiales con altos cargos en el EPS; mayor progreso en la devolución de propiedades a sus dueños pre-revolucionarios y/o la privatización de estas a favor de inversionistas nacionales y extranjeros; reformas constitucionales y otras recomposiciones de la estructura gubernamental.⁴⁸

A finales de 1993, estas presiones habían proporcionado algunos éxitos. Una combinación de no financiamiento, reestructuración y el reclutamiento de nuevos oficiales policíacos de las filas de los ex-contras y activistas políticos de derecha, hicieron mucho para transformar a la policía en una típica fuerza represiva latinoamericana, rutinariamente desbandando huelgas, desbaratando protestas populares, y así por el estilo. Más importante aún fue que el liderazgo mismo del EPS llegó a desarrollar su propia identidad corporativa una vez desligado del estado revolucionario. La jefatura del EPS llegó a percibir que de la integridad institucional del ejército dependía el lograr la legitimidad ante la élite local, Washington y la comunidad internacional. Lograr la legitimidad significaba adoptar una doctrina de «constitucionalidad» y demostrar la habilidad de reprimir las protestas de los sectores populares cuando este tipo de protestas transgredían canales legales o institucionales.⁴⁹ En las huelgas generales de 1990, el EPS ignoró órdenes del gobierno de reprimir violentamente a los manifestantes, arguyendo que su mandato constitucional estaba limitado a la defensa de la soberanía del país de las agresiones extranjeras, y no utilizando la fuerza en hechos políticos internos. Pero en los años subsiguientes, el EPS comenzó más y más a desalojar violentamente a campesinos que se habían tomado tierras en el campo, a atacar a trabajadores en huelga que ocupaban fábricas u oficinas de gobierno y a desbaratar muchas veces manifestaciones callejeras pacíficas.

Reinserción a la economía global

Paralelamente a esta asistencia política, y con un enfoque a más largo plazo, la asistencia económica norteamericana fue para reanimar al debilitado sector privado, para asistencia en la balanza de pagos y para cancelar las moratorias de la deuda al Banco Mundial y al FMI. La AID condicionó los desembolsos de toda la asistencia en torno a las políticas económicas y sociales del gobierno de Chamorro. La Declaración de Estrategia de AID estipulaba condicionalidad genérica. La mayor parte de ayuda norteamericana nunca entró al país porque se utilizó para pagar moras a

prestamistas extranjeros privados y agencias internacionales, los cuales restablecieron la situación crediticia del país y abrió el grifo para nuevos préstamos del Banco Mundial y FMI. Los representantes del Banco Mundial y el FMI, en conjunto con funcionarios de la AID, diseñaron un programa neo-liberal completo, de reajustes estructurales y condicionaron todos los créditos, desembolsos y reestructuraciones de deudas, al cumplimiento de este programa.⁵⁰ Después de 1992, Washington inició la clausura de ayuda bilateral estadounidense y la repuso con fondos de las agencias internacionales.⁵¹ La ayuda de Estados Unidos fue un mecanismo transicional para la inserción de Nicaragua en las estructuras financieras internacionales en representación del capital transnacional. Esta ayuda externa inexorablemente insertó a Nicaragua a la economía mundial. En 1992, la deuda externa nicaragüense llegaba a casi 11 mil millones de dólares, una de las deudas per cápita más altas en el mundo. De un total de 1 mil 200 millones de dólares en asistencia externa bilaterales y multilateral destinado para el país en 1991, más de 500 millones de dólares - el 43 por ciento- se destinó al servicio de la deuda. Otro 26 por ciento se destinó para importaciones, más que todo bienes de consumo. Cifras para 1992 y 1993 daban un cuadro casi idéntico. En 1992, Nicaragua pagó 495 millones de dólares sólo en intereses por esta deuda, y, de acuerdo a proyecciones gubernamentales, en 1993 tenía que pagar en servicios de la deuda (principal e intereses) 508 millones; 629.8 millones en 1994; 654 millones en 1995, y 733 millones en 1996. (En comparación, las ganancias por exportaciones eran de 217 millones de dólares en 1991).⁵² El servicio de la deuda externa claramente sería un mecanismo poderoso durante muchos años subsiguientes, para obligar a una eficaz reestructuración de la estructura productiva nicaragüense de acuerdo con un mercado mundial cambiante y la nueva división del trabajo. Este punto es crucial: la necesidad de obtener divisas para pagar la deuda requiere que las naciones reestructuren sus economías hacia la producción de exportables («comerciables») de acuerdo con las cambiantes estructuras de la demanda en el mercado mundial. A lo largo de un extenso período, el endeudamiento y subsiguiente revalorización del servicio fortalece a aquellos sectores con vínculos externos y redistribuye cuotas de poder económico y político hacia nuevos grupos ligados al capital financiero transnacional.⁵³ "

La camisa de fuerza económica internacional impuesta a Nicaragua estaba cumpliendo lo que la represión directa pudiera haber cumplido bajo arreglos autoritarios en un período anterior o en cualquier otro lado, como en el programa de contra reforma en Chile después del golpe de estado en 1973. Por ejemplo, «la reforma agrícola» de la AID no propuso el regreso forzado de tierras a sus antiguos dueños. Más bien, requería la privatización de

36. Para la cifra de 541 millones de dólares, ver *AID, Strategy Statement, «Resource Table»*, que aparece en una hoja sin numeración después del último número (63). También ver: *AID, ((Nicaragua: A Commitment to Democracy, Reconciliation, and Reconstruction»*, (Marzo 1990 «Fací Sheet» preparado para periodistas y- el público); «Economic Assistance Strategy for Central America, 1991-2000», Washington, D.C.: AID, Enero 1991. Para detalles del análisis, ver el excelente estudio de Saldomando, *Ibid.* y entrevista con Saldomando, «USAID's Strategy in Nicaragua», *ENVIÓ*, Vol. 12, No. 142 (Mayo 1993), pp. 23-31.

37. Robinson, A *Faustian Bargain*, op. cit., p166.

38. *Ibid*, p. 163.

39. *AID, Strategy Statement*, op. cit., pp 47-48.

40. Vargas, *A dónde va...?*, op. cit.

41. *Para las raíces históricas de la formación de clases nicaragüenses ver, por ejemplo, Bradford E. Burns, Patriarch and folk: The Emergence of Nicaragua, 1798 - 1858 (Cambridge: Harvard University Press, 1991); y la perspectiva sobre la dependencia de Jaime Wheelock en Imperialismo y Dictadura, op. cit.*

42. *Par detalles sobre los textos de AID, ver Quandt, «U.S Aid to Nicaragua..», op.cit.*

43. *AID, Strategy Statement, op. cit. p.46.*

44. *Robinson, A Faustian Bargain, op., p. 166.*

45. *Quandt, «U.S. Aid to Nicaragua..», op. cit.*

46. *Ibid.*

47. *AID, Strategy Statement, p.20.*

48. *Ver Departamento de Estado de los Estados Unidos, Oficina del Asistente Secretario Portavoz, en*

la economía, la promoción de los no tradicionales y la determinación del derecho a la propiedad de acuerdo a las fuerzas libres del mercado. Este criterio puramente «económico» aplicado bajo la bandera de la «eficiencia» y políticas fiscales y monetarias con el objetivo de lograr la estabilidad macroeconómica, actuaba como mecanismo no coercitivo que enajenaba a pequeños propietarios campesinos, minaba al campesinado como clase, reconcentraba la tierra y fomentaba a un nuevo y modernizado sector capitalista de la agro industria. La estabilidad macroeconómica exigía tasas de interés «reales», una reducción drástica en el crédito bancario para pequeños propietarios y la eliminación de garantías gubernamentales para el sector campesino. Al mismo tiempo, un acuerdo firmado con el FMI en Abril de 1994, prohibía explícitamente al gobierno reponer los fondos bancarios estatales, aún cuando los nuevos créditos internacionales se destinaron para capitalizar la nueva banca privada (ver abajo). Mientras los bancos estatales servían casi exclusivamente a los campesinos, los bancos privados casi exclusivamente le prestaban a la agro industria.⁵⁴ Sin créditos y otros servicios estatales y, por ende, sin los medios para competir en el mercado, los campesinos fueron forzados a vender sus tierras. La promoción de la agricultura para la exportación a gran escala por encima de la producción de alimentos para el consumo interno también socavó al campesinado, dado que los productores campesinos producían casi el 100 por ciento de la producción alimentaria doméstica, mientras la producción de cultivos de exportación estaba en manos de grandes terratenientes y la agro industria. La estructura crediticia y las políticas fiscales y monetarias diseñadas por la AID y las agencias internacionales beneficiaron a una clase local acaudalada que se propuso reinsertar a Nicaragua al mercado internacional. En 1993, por ejemplo, 28,000 pequeños productores no recibieron ningún crédito en absoluto, mientras que solamente nueve agroindustrias capitalistas recién consolidadas y grupos de exportación monopolizaron más del 30 por ciento de todos los préstamos.⁵⁵ A finales de 1994, el Banco Nacional de Desarrollo (el principal banco estatal que sirve a la producción campesina), que tenía prohibido recapitalizarse según el acuerdo con el FMI, fue forzado a cerrar 22 de sus sucursales en todo el país y a elevar las tasas de interés a los niveles del mercado determinados por el sector del gran capital, efectivamente negándole créditos a 50,000 familias campesinas.⁵⁶ Estas mismas políticas de crédito y demás relacionadas al ajuste también perjudicaron a los trabajadores urbanos y pequeños propietarios. La ayuda norteamericana e internacional, por ejemplo, fue condicionada en base a la pronta privatización de 400 empresas estatales, que representaban el 40 por ciento del PNB. La militancia en luchas laborales para obtener empresas públicas que fueran entregadas a los co-

lectivos de trabajadores, desembocó en la creación de un nuevo sector sindical dueño del «Área Propiedad de los Trabajadores», compuesto por el 25 por ciento de las empresas privatizadas. Pero el mismo mecanismo de distribución de créditos comenzó a minar la viabilidad de estas empresas manejadas por los trabajadores. De esta manera la privatización se volvió sinónimo de una reconcentración de la propiedad.

La liberalización del comercio también fue un poderoso instrumento en la recomposición social interna y reorganización económica, complementaria a los efectos de la deuda y de otras políticas de ajustes. Fortalecía a agentes, particularmente aquellos ligados a grupos externos y debilitaba a otros, con implicaciones concomitantes para la influencia política relativa de los diferentes sectores. En 1991, el consumo público cayó un 35 por ciento y el privado creció 33 por ciento, indicando una relación inversa entre la caída en el gasto gubernamental de servicios sociales para los sectores populares y un incremento en el consumo privado en el reducido sector de las clases alta y media. Como resultado de la repentina apertura del mercado a las importaciones, Nicaragua experimentó un rápido incremento de las importaciones precipitando a miles de pequeñas industrias y productores agrícolas a la bancarota. La mayor parte de las nuevas importaciones no fueron bienes para la producción, sino bienes de consumo, especialmente objetos suntuarios, beneficiando a un nuevo sector de altos ingresos, así como a grandes importadores que comenzaron a utilizar el recién acumulado capital para comprar propiedades y establecer negocios financieros, contribuyendo así al proceso de la reconcentración de las riquezas y la restauración, bajo nuevas condiciones, de las relaciones de propiedad pre revolucionarias.⁵⁷

La reactivación comercial a través de importaciones no productivas fue un elemento calculado en la estrategia norteamericana, conducido mediante un Programa de Importación de Bienes (PIB), cuyo objetivo declarado era el de fortalecer al sector privado.⁵⁸ El PIB estaba relacionado a un programa de crear 10 bancos privados, para cuyo fin la AID gastó 60 millones de dólares solamente en 1991 y 1992, en fondos de capitalización y en la importación de bienes por parte de importadores a gran escala, financiados por estas instituciones financieras privadas. Los importadores y los miembros de las nuevas directivas de los bancos a menudo se traslapaban, fomentando el desarrollo de nuevos grupos económicos poderosos.⁵⁹ De esta manera, los bancos privados en vez del estado nicaragüense, canalizaron los recursos externos, incluyendo el apoyo para la balanza de pagos, que ingresó a los bancos privados desde la AID y el FMI.⁶⁰ El sistema de bancos privados fungía como enlace directo entre los emergentes inversionistas nicaragüenses y el capital financiero transnacional.

su nota de prensa titulada «Statment by Richard Boucher, Spokeman», fechada el 2 de abril de 1993.

49. Para una explicación de esta doctrina, tal como la describió Humberto Ortega, ver la entrevista con Ortega en *Barricada*, del 29 de diciembre de 1992. También ver Humberto Ortega, *Nicaragua: revolución y democracia*; Ciudad México: Organización Editorial Mexicana, 1993 (?).

50. Ver por ejemplo, Adolfo Acevedo Vogl, *Nicaragua y el FMI: El pozo Sin Fondo del Ajuste*, Managua: Ediciones CRIES, 1993, y «Algunas Implicaciones de los Acuerdos con el FMI y El Banco Mundial (ESAF y el ERC- 11) para el país y la Sociedad Nicaragüense», Managua: CRIES, Documento de trabajo no. 94\2, Marzo 1994; José Luis Medal, *Nicaragua: políticas de estabilización y ajuste*, Managua: Nitlapan, 1993.

51. Ver Roberto Larios», *Bowing before financial Organizations», Barricada Internacional*, VolXIII, no. 367-8, Nov\Dec 1993, pp.8-9: Nitlapan \ CRIES, *De la Deuda Externa a la búsqueda de alternativas para el desarrollo*, Managua, Agosto 1994.

52. Para estos detalles y estadísticas, ver Arne Larson», *Foreign Debt: Where Have All the Dollars Gone, ?»* *Envió*, Vol.12, no. 143, June 1993, pp.4-10; ver también Nitlapan \ CRIES, *Ibid*

53. Para una discusión, ver, por ejemplo, varias contribuciones en Barbara Stallings Robert Kaufman, *Debt and Democracy in Latin America* (Boulder: Westview, 1989).

54. Para estos detalles, ver AID, «Nicaragua 2000». Este informe de AID era explícito: «Los bancos privados dramáticamente incrementarán su capacidad de prestarle al sector de la agro-industria. Los productores con mayor

La Declaración de Estrategia decía que un objetivo clave de estos bancos sería el de movilizar recursos internos para las actividades de los inversionistas locales y extranjeros. Otro objetivo era el de transferir el dinero, créditos, políticas crediticias y los mecanismos financieros de la economía, desde el estado al sector privado, proveyendo así un poderoso empuje a la reconstitución de una clase acaudalada y hegemónica ligada al capital transnacional y con la capacidad y recursos para fomentar un nuevo modelo económico para Nicaragua (ver abajo).

Las consecuencias de estas políticas de ajustes financieros, crediticios y comerciales, son un ejemplo de cómo, en la época de la economía global, el capital transnacional llega a penetrar, perturbar e incorporar a sus estructuras, a sectores previamente fuera de (o disfrutando una cierta autonomía vis-a-vis) la economía global. La reconcentración de la tierra significaba el empobrecimiento de las crecientess filas del campesinado nuevamente desposeído. Simultáneamente, sólo en el primer año del programa de ajustes, casi el 20 por ciento de los trabajadores asalariados perdieron sus trabajos como resultado de despidos masivos de los empleados públicos y obreros de empresas estatales.⁶¹ Un 60 por ciento de la Población Económicamente Activa estaba sub empleada o desempleada para 1991.⁶² Sin embargo, vistas desde una perspectiva más universal, la enajenación de pequeños propietarios, la reconcentración de la propiedad y la contracción del empleo en el sector público ayudó a facilitar condiciones para el nuevo modelo económico para Nicaragua previsto por el capital transnacional y sus representantes locales. En este modelo, la reinserción de Nicaragua a la economía global supuestamente se basaría en un sector agro exportador modernizado enfatizando las exportaciones «no tradicionales» (Exportaciones Agrícolas No Tradicionales, o EANT) y en operaciones de ensamblaje con maquiladoras en zonas francas urbanas como parte de la posición de centroamérica como el traspasio sureño de la zona de libre comercio de norteamérica.⁶³ En 1990, el gobierno instaló en las afueras de Managua la primera de lo que iba a ser una serie de «zonas francas» libres de impuestos para compañías transnacionales. Para 1993, una docena de empresas estaban operando mayoritariamente plantas textiles pagando salarios de 30 dólares al mes en su mayoría a obreras, bajo reglamentos estatales que prohíben la sindicalización.⁶⁴ La agro industria orientada a la exportación y ensamblaje de maquiladoras requiere de abundante mano de obra barata obtenida de grandes reservas de obreros sin propiedades y desempleados, a la par de una reserva de desempleados que mantienen los salarios bajos. El programa neo liberal estaba creando exactamente este tipo de fuerza laboral mediante la privatización, despidos masivos en el sector público, la reconcentración de propiedades rura-

les y urbanas, y otras medidas por el estilo. En cambio, la intervención política-ideológica mencionada anteriormente, se esforzaba en asegurar que esta fuerza laboral fuera dócil y sumisa en su comportamiento político.

Todo esto fue parte del proceso de largo alcance de reestructuración de clase incluyendo la atomización de la anteriormente bien organizada clase obrera, la proletarización del campesinado y el desarrollo de la élite de la Nueva Derecha compuesta por el sector privado modernizado y «tecnócratas» administrativos. La asistencia norteamericana fue utilizada para financiar varias universidades élites e institutos técnicos, incluyendo un nuevo programa de 3.1 millones de dólares de la AID en el INCAE para «capacitar consultores» y ubicarlos en diferentes ministerios del gobierno como «asesores técnicos y económicos». ⁶⁵ El programa neoliberal, con su distintivo sesgo de clase, impuso la carga de los ajustes en los asalariados del sector público formal y del mercado interno y favoreció a los exportadores productores a gran escala, y a conglomerados comerciales y financieros ligados al capital transnacional.

La agenda transnacional avanzó mediante programas de asistencia económicas y políticas y las agencias financieras internacionales no podían materializarse sin actores nacionales lo suficientemente fuertes como para actuar de mediadores y en sintonía con la estrategia transnacional. El apoyo norteamericano directo para el sector privado reorganizado a través del PIB, los bancos privados, el proceso de privatización, etcétera, tenía la intención precisa de promover a estos actores nacionales. El objetivo era el de fomentar una élite «modernizante» con la capacidad de: 1) influenciar políticas estatales; 2) influenciar a la sociedad civil mediante el predominio en la economía; 3) servir como eslabones locales para el capital transnacional; 4) desarrollar su propio poder económico y darle la habilidad de promover y manejar la acumulación de capital dentro del nuevo modelo económico. Los programas norteamericanos intentaron establecer vínculos con las élites locales y desafiar a los sectores populares, buscando como penetrar el estado y la sociedad civil, para formar una red de instituciones en la sociedad civil como estructuras paralelas al estado y poder instrumentalizar al estado, y desarrollar un nexo estado-sociedad civil mostrando una interpenetración de intereses y personal entre el gobierno y las esferas «privadas». Estos eslabonamientos fueron desarrollados mediante la estrecha coordinación en medio de, e interpenetración institucional entre, el gobierno (manejando el estado) y un sector privado élite y hegemónico en la sociedad civil. Aunque el nombramiento de asesores norteamericanos en ministerios claves de planificación de políticas económicas y sociales fue un requerimiento para los desembolsos de ayuda estadounidense en el primer año después

frecuencia dependerán de préstamos para la producción de los suplidores del rubro, procesadores y exportadores en vez de los bancos [de esta manera, los productores agrícolas se vinculan al mercado global, no solamente mediante el mercadeo, sino también a través de intermediarios comerciales que importan bienes de producción]. El papel del BANADES (Banco Nacional de Desarrollo, el principal banco estatal sirviendo a los productores campesinos) disminuirá», (p. 40, énfasis en el original).

55. Larios, 'Bowling Before...', *La estrategia de la AID de 1996-2000 era de acelerar esta tendencia. Ver «Nicaragua 2000», pp. 36-37. Ver también a Jonakin, Op. Cit.*

56. Scarlet Cuadra, «Feeding the Big Fish», *Barricada Internacional, Vol. 15, No. 381, Enero 1995, pp. 12-13. «Es más rentable prestar \$20,000 a un sólo productor que prestarle \$1,000 a 20 pequeños productores»,*

declaró un oficial del Banco, explicando la lógica de la eficiencia impuesta por el FMI. Ver también Jonakin, *Ibid.*

57. Ver Larson, «Foreign Debt.», *Op. Cit.*; Medal, *Nicaragua: políticas de estabilización*, *Op. Cit.*

58. AID, *Strategy Statement*, *Op. Cit.*, p. 39.

59. Ver *Strategy Statement*, *Tabla de Recursos*; Saldomando, *El retorno...*, *Op. Cit.*, p. 97 y pp. 88-89 para un listado de los nuevos bancos privados y sus principales miembros de las juntas directivas.

60. Saldomando, *Ibid.*, 92; Medal, *Nicaragua: políticas de estabilización*, *Op. Cit.*, pp. 141-157. *El ESAF de abril de 1994 suscrito con el FMI de parte de prestamistas multilaterales y del Club de París*, prohibía al gobierno reponerle los fondos a los restantes bancos estatales. Para el fin de ese año, los bancos

de las elecciones,⁶⁶ una actividad de mayor importancia financiada por los Estados Unidos fue la creación de un cuerpo de «tecnócratas» de la Nueva Derecha esmeradamente entrenados e ideológicamente compenetrados en la cosmovisión y la lógica de la élite transnacional —personas que, en la estrategia norteamericana a largo plazo, eventualmente llegarían a asumir las riendas del estado nicaragüense establecer el orden interno hegemónico eslabonado a la hegemonía transnacional.

Cambiando el alineamiento político internacional y la articulación interna-externa

Siendo la política exterior como la búsqueda de los intereses de los estados en la arena internacional, constituye la expresión de una estructura socioeconómica particular y del carácter de clase resultante del estado. Los alineamientos políticos internacionales de Nicaragua se observan mejor a la luz de la concepción de Van der Pijl sobre las relaciones internacionales como «un aspecto del desarrollo social global, en donde los estados funcionan para articular las condiciones de producción social y poder entre gobernantes y gobernados, y entre estados como tales».⁶⁷ Los alineamientos políticos internacionales de Nicaragua han pasado por tres etapas diferentes desde los 1970 hasta los 1990, reflejando el período prolongado de integración a la sociedad global bajo diferente regímenes políticos locales y estructuras sociales.

Bajo Somoza, la política exterior nicaragüense era un apéndice y subordinada a las consideraciones norteamericanas en América Latina durante la Guerra Fría y reflejaban una dependencia externa pre-globalización con los Estados Unidos que era casi estrictamente bilateral. Los sandinistas buscaban una política exterior dinámica dirigida al establecimiento de redes diplomáticas mundiales en apoyo a sus esfuerzos de disminuir su dependencia de los Estados Unidos y diversificar sus relaciones económicas y alianzas estratégicas con distintas fuerzas internacionales. Esto incluía al Movimiento de los países No-Alineados y otros foros en el Sur, el ex-bloque soviético, América Latina, regímenes nacionalistas y revolucionarios del Tercer Mundo, y otras regiones núcleo en el sistema mundial, especialmente la Unión Europea (UE). Esta política exterior logró cierto éxito político coyuntural, pero se enfrentó con un proceso de globalización que se comenzaba a desarrollar bajo los términos dictados por el liderazgo de Estados Unidos entre los poderes núcleo del Norte y sus instrumentos económicos y políticos transnacionales. De esta manera, la alineación internacional nicaragüense bajo los sandinistas a la larga «acabó anidando», en el conflicto con los Estados Unidos. La política exterior del gobierno de Chamorro fue en gran medida «economicista», buscando cómo eslabonar al estado ni-

caragüense a las agencias multilaterales, identificar nuevos mercados y fuentes de ayuda bilateral y restablecer aquellos mercados y fuentes de crédito perdidas bajo los sandinistas; atraer la inversión extranjera y asegurar el tratamiento preferencial en cuanto a los acuerdos sobre la deuda y el comercio, en función del proyecto general de reinserción a la economía global bajo el modelo neo-liberal. Esta política exterior «economicista» en los 1990 se enfocaba concretamente en: la normalización de las relaciones con los Estados Unidos; las iniciativas de integración económica y política Centroamericanas; la diplomacia activa en el Hemisferio Occidental dentro de la dinámica de relaciones Inter-americanas y la integración del libre comercio hemisférico; la reconstitución de relaciones con la Unión Europea, especialmente con aquellos países con los cuales las relaciones se deterioraron bajo los sandinistas (ej.: Alemania, Reino Unido); la apertura de nuevas relaciones con Taiwan, Corea del Sur y la expansión de relaciones con el Japón, países del Golfo, y los estados miembros de la Asociación de Naciones del Sur Este Asiático (ANSEA).⁶⁸

Muy lejos de ser relaciones entre iguales, las relaciones Estados Unidos -Nicaragua continuaron siendo de dominación y subordinación, incluyendo imposiciones unilaterales norteamericanas. Muy ilustrativa es la decisión tomada por Managua en 1991, bajo amenaza de Estados Unidos de suspender su ayuda bilateral y de bloquear los créditos multilaterales, de retirar la demanda que tenía Nicaragua en la Corte Internacional de Justicia (CIJ) por 12 mil millones de dólares en indemnización y declarada en su famosa decisión de 1986 como violatoria del derecho internacional en su política hacia Nicaragua. Pero el marco general bajo el cual las relaciones Estados Unidos - Nicaragua se desenvolvían, cambió, de un mundo competitivo entre poderes del núcleo dominante y sus «esferas de influencia», a uno de integración global donde las tensiones Norte-Sur y los conflictos transnacionales de clase constituyen el eje de fricción internacional. Las relaciones post-1990 con los Estados Unidos más que ser de completa dependencia bilateral e integración, eran un tutelaje de los Estados Unidos en el proceso de reinserción al sistema global.

El énfasis en las iniciativas de integración Centroamericana reflejan la reestructuración de las clases del Istmo en la década de los ochentas y noventas que habían resultado en una unidad más orgánica entre la Nueva Derecha regional de las clases políticas y empresariales colectivamente eslabonadas al capital transnacional y, en particular, al consenso de la élite regional sobre la agenda transnacional. Lo mismo se puede decir de la participación de Nicaragua en el hemisferio en su conjunto. La resolución de los conflictos regionales, la estabilización de sistemas poliárquicos y la armonización de políticas económicas naciona-

privados manejaron el 53% de los ahorros internos y el 33% de los créditos. Ver United States Agency for International Development, «Nicaragua 2000: Vision for the Year 2000», AID, Managua, Marzo de 1995, p. 19.

61. «Why Social Conflict», *Envío*, Vol. 12, No. 138, (Enero-Marzo 1993), p. 18.

62. Larios, «Bowling Befare..»,

63. Ver, por ejemplo, AID, *Strategy Statement*, Op. Cit.; AID, «Economic Assistance Strategy for..», Op. Cit. Para mayor discusión sobre este modelo general para la Cuenca del Caribe, ver, por ejemplo, H. Rodrigo Jaitberth Rojas, et. al., *La triangulación centroamericana-México-EUA: ¿Una oportunidad para el desarrollo y la paz?* (Managua: Ediciones CRIES, 1991).

64. Ver «Welcome to the Free Trade Zone», *Envío*, Vol. 12, no. 150, pp. 27 -33.

65. Saldomando, El Retorno..., op. cit., pp.74-78.

66. Ver, por ejemplo, Saldomando, El Retorno..., p.80.

67. Kees Van Der Piji», *Soviet Socialism and Passive Revolution*», en Stephen GUI, Ed, *Gramsci, Histórica! Materialism, and International Relations*, op. cit., pp. 237-328.

68. *La política exterior nicaragüense entre 1990 y 1995 es analizada en detalle por el Vice-Ministro de Relaciones Exteriores, José Palláis, en su discurso a estudiantes de Universidad Autónoma Americana, Managua 10 de Mayo de 1995, distribuida a periodistas y público por el Ministerio de Relaciones Exteriores.*

69. Palláis, *Ibid.*

les, todas son precondiciones para atraer al capital transnacional y eslabonar a la región, y al hemisferio en general, a la economía mundial. Esto incluye la participación activa de Nicaragua en la reactivación en los años noventa de la Organización de Estados Americanos (OEA) como organización inter-gubernamental importante que implementa la agenda transnacional en el Hemisferio Occidental, La expansión dramática de la diplomacia nicaragüense en Asia es la única excepción al patrón general de contracción post-1990, de una diplomacia con perspectiva mundial a una regional del Hemisferio Occidental. Las relaciones políticas y diplomáticas extendidas a los países de la Cooperación Económica del Pacífico Asiático (CEPA) reflejan un creciente comercio transpacífico y el incremento de la inversión de la Cuenca del Pacífico (especialmente taiwanesa, coreana, japonesa y china) en América Central y Latina como un componente de la integración global. Además, Nicaragua firmó más de 200 acuerdos internacionales entre 1990-1995, la gran mayoría con la intención de delinear los términos para el establecimiento de empresas extranjeras en Nicaragua y los mecanismos económicos y concomitantes arbitrajes políticos bajo emergentes condiciones de integración y globalización.⁶⁹ De esta manera, el estado nicaragüense funcionaba mediante sus relaciones externas para hacer compatible la superestructura jurídica interna con las emergentes superestructuras políticas transnacionales que regulan la economía global.

Desarrollo de una semilla transnacional

Detrás de la diplomacia formal hay cambios en los alineamientos internacionales basados en nuevas formas de articulaciones internas-externas, la acentuada externalización del estado nicaragüense y la integración de la nueva estructura nacional de clases, a patrones de formaciones de clases transnacionales de finales del siglo XX. En particular, una semilla transnacionalizada ligada a la élite transnacional comenzó a germinar en el país y buscar la hegemonía entre la élite. A riesgo de simplificar un fenómeno altamente complejo, en el período post-electoral, la élite nicaragüense se dividió aproximadamente en dos grupos-basados en la reorganización productiva de diferentes fracciones del capital. La primera estaba sintonizada a la agenda transnacional de la poliarquía y el neo-liberalismo, con una visión más a largo plazo de la modernización capitalista basada en el nuevo modelo económico arriba mencionado. Este grupo se aglutinó en los círculos internos del Ejecutivo, en ministerios claves como el de Finanzas y el Banco Central y en las universidades, centros de investigación y establecimientos financieros organizados con la asistencia norteamericana y multilateral. Económicamente estaba vinculado a las actividades del sector comercial liberado, la banca y otros servicios, las EANT e incipientes operaciones de

maquiladoras.⁷⁰ El otro estaba basado en la vieja clase oligárquica agro-exportadora y las actividades de un mercado local en decadencia, imbuidos en la política tradicional de influencias y corrupción partidista e inclinados a restaurar un orden autoritario al estilo somocista. La lucha entre y dentro estos dos grupos a menudo ha tomado la forma de pleitos políticos internos muy evidentes y de intereses personales. En parte, este es el resultado de la cultura política nicaragüense en particular e indica la compleja y a veces contradictoria relación entre procesos estructurales (globalización) y la respuesta de comportamiento de los agentes específicos (la élite nicaragüense). Pero también refleja un conflicto más fundamental en la formación de las clases y los intereses de las fracciones al interior de las mismas, intermezclado con la penetración y germinación del proyecto transnacional para Nicaragua.

Las relaciones entre los Estados Unidos (y otros poderes núcleos) y las élites autóctonas, históricamente han sido y siguen manteniendo los altibajos de las tensiones, conflictos y contradicciones, aún cuando las afinidades de intereses son orgánicas. Explicar la conducta de los agentes requiere una habilidosa combinación de niveles de análisis estructural y de comportamiento. Los actores a menudo operan a base de lógicas múltiples que implican raciocinios en conflicto. Por ejemplo, el problema tan ampliamente documentado de corrupción generalizada entre las élites tecnócratas estatales en toda América Latina es una consecuencia lógica de oportunidades para el enriquecimiento ilícito que han estado disponibles por parte del modelo neo-liberal mismo, el cual enfatiza la privatización y desregulación del sector público y le otorga un papel grandemente reducido al estado, incluyendo sus funciones de monitoreo interno.⁷¹ La corrupción es una respuesta racional a las condiciones generadas por el proyecto transnacional, aunque esté en conflicto con los objetivos de ese proyecto. El punto más general, que por sí mismo sería objeto de otro artículo, es que hay numerosas motivaciones detrás del comportamiento de los agentes, enraizados en escenarios históricos específicos y circunstancias concretas. La lógica de la globalización como proceso estructural subyacente que aquí estamos analizando, no determina cabalmente el comportamiento de los agentes. Más bien, interactúa de una manera altamente compleja con otros factores determinantes en el comportamiento, incluyendo condiciones locales e históricas, procesos de aprendizaje, formación de identidad, y otros. En el caso de Nicaragua, la formación de la semilla transnacionalizada es un proceso lleno de conflictos y que dista mucho de haberse completado. Ambiciones personales, disputas entre facciones, pleitos de élites por repartirse el botín del estado y una cultura política históricamente inculcada de autoritarismo y clientelismo, son algunos de los fac-

70. Ver Rose Spalding, «Economic Elites: The Chamorro Years», ponencia presentada a la XIX Conferencia Internacional de la Asociación Americana de Estudios sobre América Latina, 28-30 de Septiembre de 1995, Washington, D.C., para conocer una discusión muy esclarecedora sobre el fraccionamiento entre las élites económicas y el predominio de estos nuevos sectores vinculados al exterior. De manera importante, esta emergente fracción hegemónica incorporó a elementos de una nueva élite sandinista, «la nueva burguesía sandinista», que había adquirido grandes propiedades durante la transición política de 1990 y comenzaron a desarrollar una afinidad de intereses de clases y de fusionarse con la emergente fracción transnacional. Ver, por ejemplo, la discusión en Spalding, *Ib id.*, y la entrevista con el líder sandinista Henry Ruiz en *El Nuevo Diario*, 30 de junio de 1995, pp. 1 y 14. Vargas (*Op. Cit.*) argumenta que esta nueva élite sandinista utilizó su autoridad con las clases populares para contener la

movilización y así contribuir a la pacificación. Aunque las restricciones de espacio limitan la discusión, estoy completamente de acuerdo con el autor, y agregaría que la incorporación de esta élite sandinista establece la base para un nuevo bloque histórico en el país en el sentido estrictamente gramsciano.

71. Ver por ejemplo la edición especial de *NACLA Report on the Americas*, *The Politics of corruption and the corruption of politics*, Vol. XXVII, no. 3, Nov/Dec 1993.

72. Para detalles sobre la disputa sobre el paquete de reformas constitucionales de 1994-95 y el papel de Lacayo, ver «*The Crisis is bordering on the Intolerable*», *ENVIÓ*, Vol. 14, No. 167, Junio 1995, pp. 3-13; «*Government of the Absurd plays another month*», *ENVIÓ*, Vol. 14, No. 168, Julio de 1995, pp. 3-10.

tores que se han intercalado con la incubación de esta semilla. Este escenario no se presta a interpretaciones simplistas y ha confundido a observadores que analizan fenómenos coyunturales o centran su atención solamente en el factor de comportamiento.

Por ejemplo, el Ministro de la Presidencia Antonio Lacayo y su círculo interno en el poder ejecutivo, se opusieron con vehemencia al paquete de reformas constitucionales en 1994 y 1995, las cuales habían sido formuladas por la Asamblea Nacional (parlamento). Las reformas así como fueron escritas en borrador, prohibían a Lacayo como familiar de la Presidenta Chamorro ser candidato presidencial en 1996. La mayoría de los observadores atribuyeron su oposición únicamente a sus ambiciones personales presidenciales. Sin embargo, el paquete de reformas conllevaba cambios institucionales que potencialmente pudieran frustrar la propensión del estado nicaragüense a asumir la agenda transnacional, incluyendo una significativa transferencia de poderes de un ejecutivo centralizado a un legislativo más descentralizado. Las reformas le dieron al legislativo por ejemplo, el poder de ratificar o anular los acuerdos internacionales logrados por el ejecutivo (por ejemplo, acuerdos con el FMI sobre ajustes estructurales) y mayor discreción sobre el presupuesto y otras políticas económicas. El aparato ejecutivo altamente centralizado, forjado para un estado anti-democrático también controlaba todas las palancas claves de las políticas nacionales de interés transnacional (es decir, políticas fiscales, monetarias, de impuestos y presupuestarias, así como asuntos externos), lo cual lo transformó en una correa de transmisión efectiva para los intereses transnacionales. Detrás de sus ambiciones personales, la oposición de Lacayo a las reformas estaba basada en la influencia que diversos agentes nacionales pudieran ejercer sobre la toma de decisiones claves en el estado. Lacayo por ende, recibió un sólido respaldo en su oposición a las reformas por parte del FMI, del Banco Mundial y las oficinas del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Nicaragua. Solamente cuando la disputa se había transformado en una crisis constitucional que comenzó a minar la estabilidad nacional y amenazaba con crear rupturas en el frágil sistema poliárquico mismo, fue que el embajador norteamericano John Maisto y representantes de las agencias multilaterales y el Club de París irrumpieron y sigilosamente le indicaron a Lacayo que debía ceder.⁷²

Similarmente, muchos observadores atribuyeron la creación por parte de Lacayo y su Gabinete ejecutivo en 1995 de su propio partido político, el Proyecto Nacional, independiente de la UNO, a su propia ambición personal y a la de sus seguidores. Aunque estas ambiciones eran importantes, la agrupación, que declaró como su objetivo la formación de un «centro» amplio como alter-

nativa a los sandinistas de izquierday las viejas fuerzas somocistas de derecha, fue en realidad un proyecto desarrollado a lo largo de varios años en estrecha coordinación con representantes de las élites transnacionales en el país. El PNUD, a través de su director para América Central, Francesco Vincenti, jugó un papel decisivo. En conformidad a la diplomacia realizada posterior a las elecciones de 1990, oficiales de la AID, el FMI, el Banco Mundial y los donantes del Club de París acordaron centralizar todas las operaciones en el país a través del PNUD. Como resultado, el PNUD supervisó la asignación de recursos externos como representante en Nicaragua del «Grupo Consultivo» de acreedores bi- y multilaterales. Teóricamente, el papel desempeñado por el PNUD refleja la internacionalización de las funciones y los aparatos de los estados núcleos, en las postrimerías del siglo XX. Representa, por lo menos en el caso de Nicaragua, el centro neurálgico de articulación Interno-externa y una organización supranacional de conformidad con la agenda transnacional. A la par de su papel económico-administrativo, el PNUD se involucró profundamente en la política interna nicaragüense, vinculándose con el ejecutivo (y con Lacayo en particular), patrocinando incluso varias docenas de conferencias nacionales y «diálogos» desde 1990 a 1995, que reunió a élites políticas dispersas, representantes de los sectores privados y líderes de diversos organismos de la sociedad civil. Los objetivos de tales actividades eran fomentar el consenso de la élite, fortalecer un sistema poliárquico interno y desarrollar un centro político sólido al margen de la izquierda y de la derecha, y con capacidad de acción política, como el eje de un nuevo bloque histórico. Estos esfuerzos se materializaron en el Proyecto Nacional, de Lacayo, aunque las ambiciones personales de éste y sus tendencias autocráticas amenazaron con derribar los esfuerzos, poniendo de relieve las contradicciones internas ante proyecto transnacional en Nicaragua.⁷³

Conclusiones: una perspectiva de la globalización sobre las transiciones en el Tercer Mundo

Contradicciones de la Agenda Transnacional en Nicaragua

Las secciones una y dos presentaron una construcción teórica ideal y resumieron el alcance hasta dónde el proyecto transnacional avanzó en Nicaragua. Aunque es mejor dejar el tema para futuras investigaciones, es esencial hacer énfasis en la breve conclusión de que este proyecto ha obtenido importantes éxitos, tal como se resumieron arriba, pero también se ha en-

73. *Sobre estos temas ver, por ejemplo, William I. Robinson, «Nicaragua's Complex and Fluid Pre-Electoral party Panorama», NOTISUR - Latin American Political Affairs, Vol, 4, no. 40, October 28, 1994, Latin America Data Base, Latin American Institute, University of New México, Albuquerque.*

frentado a numerosas dificultades que indican un vacío entre metas y resultados, o intento y habilidad y, más allá de esto, profundas contradicciones sociales y políticas en la emergente sociedad global, incluyendo su lado tenebroso del apartheid y «miseria en medio de la abundancia». En Nicaragua como en otras partes del Sur, las crisis de gobierno de las élites que se manifestó en las décadas de los 1960 - 1970 no han sido resueltas con el triunfo del capitalismo global. Eufóricos por los éxitos de la campaña en contra de los sandinistas en la década de los ochentas, los funcionarios norteamericanos originalmente esperaban que la agenda de la élite transnacional se cumpliera sin complicaciones en los años 1990. La Declaración de Estrategia de la AID planteaba:

En el transcurso del período [1991-1996] anticipamos una gran transformación de la economía y la sociedad nicaragüense. Al finalizar este período, la economía será dominada por el sector privado, las exportaciones tradicionales crecerán rápidamente y una variedad de exportaciones agrícolas no-tradicionales estarán bien establecidas. Para 1996, la manufactura en enclave se habrá expandido más allá de la concentración inicial en textiles hacia una amplia variedad de operaciones manufactureras. Los Estados Unidos será una vez más el principal socio comercial de Nicaragua... Los esfuerzos sobre la educación cívica y la divulgación de una amplia gama de ideas a través de los medios, habrán logrado la aceptación de ideas, actitudes y valores democráticos.⁷⁴

Pero la realidad demostró ser menos alentadora que los pronósticos norteamericanos. Las desigualdades sociales y diferencias en indicadores de consumo, la concentración de las riquezas y los ingresos y el empobrecimiento generalizado, producidos por las fuerzas desenfrenadas del libre mercado liberadas bajo el programa neo-liberal, avanzaron a pasos alarmantes a inicios de la década de los noventas. La pobreza relativa para una buena parte de la población bajo los sandinistas se transformó en pobreza absoluta bajo el nuevo gobierno. Por ejemplo, los salarios reales cayeron en un 50 por ciento en el primer año del nuevo gobierno, 69 por ciento de la población vivía en pobreza en 1992, y el consumo alimentario per cápita bajó en 31 por ciento entre 1990 y 1992.⁷⁵ Los logros en la salud, educación y otros servicios sociales alcanzados en los años de los 1980, aunque se deterioraron a finales de la década como resultado de la guerra, sufrieron un retroceso dramático con el cambio de gobierno y la aplicación del programa neo-liberal.⁷⁶ El cólera, la malaria, el sarampión y otras enfermedades que habían sido erradicadas o casi erradicadas, reaparecieron a comienzos de la década de los noventas y alcanzaron proporciones epidémicas. La mortalidad infantil subió de menos de 50 por 1,000 nacimientos a comienzos de los 1980, hasta 71 por 1,000 en 1991, y 83 por 1,000 en 1992.⁷⁷ La miseria generalizada en el área rural y las políticas gubernamentales

74. AID, *Strategy Statement*, p. 8.

75. «Why Social Conflict», *Envío*, Vol. 12, no. 138 (Jan-March 1993), p.18.

76. *Ibid.*

77. Susanne Andersson, «New National Health Care Policy: Undercover Privatization», *Barricada Internacional*, Vol. XIII, no. 367/8, nov.-dec. 1993, pp. 13-13.

mentales de exprimir al campesinado incentivó nuevos conflictos militares en el campo. Aunque los viejos antagonismos sandinistas-Contras jugaron su papel, el nuevo conflicto rural, incluyendo la invasión de tierras, enfrentamientos violentos espontáneos, e inclusive hasta la guerra organizada en algunas zonas, reflejaron la emergente polarización de clases y conflictos ligados a antagonismos de clase en el campo. Echándole leña al fuego, estaba la opulencia entre la pobreza masiva que no existió bajo los sandinistas, generando una carencia sociológica relativa y la intensificación de conflictos sociales.

«Los inversionistas estarán buscando indicadores claros de que los trastornos políticos serán controlados y de que hay evidencias de progreso hacia el establecimiento de una economía de libre mercado», advertía la Declaratoria de Estrategia de la AID en 1990. El gobierno «necesitará demostrar que ha desarrollado una estructura de trabajo legal y regulatoria tal, que pueda garantizar contratos, establecer derechos de propiedad, resolver disputas, y hacer cumplir las leyes que regulan los negocios y las inversiones. También deberá demostrar que las entidades policíacas tienen la capacidad de mantener el orden de acuerdo con las directivas y políticas gubernamentales». ⁷⁸ Pero para 1996, sólo la primera de las tres funciones del estado neo-liberal, lograr la estabilidad macroeconómica, se había cumplido, Nicaragua, vista desde la lógica del proyecto transnacional, estaba en un círculo vicioso. Los ajustes estructurales tenían que haber materializado la estabilidad macroeconómica para el que el capital privado pudiera entrar y operar libremente. La inversión extranjera privada acarrearía el crecimiento y el desarrollo. El crecimiento y el desarrollo iban a conseguir la paz social y la estabilidad política. Pero el doble legado de la década revolucionaria y una élite históricamente fracturada, hizo muy difícil la estabilidad social y la consolidación de la poliarquía. Las clases populares no permitían estabilizar un proyecto anti-popular, y la élite no pudo lograr el consenso en sus propios asuntos, y así la economía continuó hundiéndose. El capital transnacional, literalmente con «el mundo para ser explotado», a duras penas escogería a Nicaragua para invertir, dada la inestabilidad crónica, las clases populares menos dóciles que en la mayoría de los países del Tercer Mundo y la incompetencia de los grupos dominantes en lograr la hegemonía. ⁷⁹

En 1995, la posibilidad de consolidar un sistema poliárquico político, el orden social de las élites y el resurgimiento de una acumulación de capital orientado hacia el exterior parecía lejana. Las clases populares se resistían a estar bajo una renovada hegemonía de las élites. Se volvieron cada vez más reacias, abandonando las alianzas políticas mientras el país entero se polarizaba entre una masa empobrecida y una minoría opulenta. Estas

78. AID, *Strategy Statement*, p.8.

79. *La Unidad de Inteligencia Económica basada en Londres le dio a Nicaragua una calificación de «D» por los riesgos políticos y de políticas para 1994, para el cuarto año post-electoral consecutivo y vaticinó un incremento en la inestabilidad política. Ver The Economic Intelligence Unit, «Country Risk Service: Nicaragua», 4to Trimestre, 1994, Londres.*

diferencias en Nicaragua y en el resto de América Central subrayan las contradicciones internas del capitalismo global y del proyecto de «democracia de mercado» de las élites transnacionales.

Generalizaciones y direcciones para investigaciones futuras

El marco sobre la globalización desarrollado y aplicado a Nicaragua, ofrece un importante marco macro-estructural que carece de mucha documentación sobre los conflictos centroamericanos y sus desenlaces desde los años 1960 hasta los años 1990. Por ejemplo, El Salvador y Guatemala experimentaron también crisis de autoritarismo y desafíos revolucionarios cuyo origen estructural fue la integración a la economía global desde la década de los sesentas en adelante, la dislocación y reorganización de las clases nacionales que esto engendró, y la incapacidad de las estructuras políticas autoritarias para dirigir el cambio, Pero la «apertura política» momentánea en el sistema mundial estuvo ausente en estos dos países y los programas de contra-insurgencia organizados por los Estados Unidos, entre otros factores, impidieron a las fuerzas revolucionarias tomar el poder estatal.⁸⁰ Ambos países experimentaron la reestructuración de clases involucrando la germinación de núcleos transnacionalizados vinculados a la élite transnacional, la externalización de estados, el desarrollo de nuevos patrones de acumulación de capital eslabonado a la economía global (particularmente al capital financiero global) y esfuerzos por adelantar la agenda transnacional en cada país. En El Salvador, una fracción transnacionalizada se adhirió a un sector del aparato partidario de la Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) y a las nuevas asociaciones de empresarios. Esta fracción logró la hegemonía sobre la élite y sobre la transición en su conjunto, e implementó radicales transformaciones neo-liberales después de alcanzar el poder en 1988. En Guatemala, la antigua oligarquía exportadora retuvo mayor fuerza y la fracción transnacionalizada representada en varias asociaciones y centros de investigaciones empresariales y organizada políticamente en el Partido de Acción Nacional (PAN), nunca logró ningún liderazgo decisivo (aunque el PAN ganó las elecciones nacionales en 1996). El rompimiento con el autoritarismo y una transición a la poliarquía quedó incompleto a pesar de la instalación de estructuras electorales formales y de un gobierno civil. Aunque el ajuste neo-liberal se ha realizado en ambos países, en Guatemala ha quedado rezagado debido a la continua oposición tipo «capitalista compinche» de gran parte de la clase empresarial y política ligada al aún fuerte sector oligárquico agro-exportador.⁸¹

Aunque aquí no tiene cabida tal discusión, los temas tratados en este documento pueden contribuir a rectificar los métodos

80. Ver, por ejemplo, la discusión sobre el Salvador de Foran, «A Theory of Third World Social Revolutions», *op. cit.*

81. Para un análisis detallado sobre El Salvador, ver Breny Cuenca, *El poder intangible: la AID y el estado salvadoreño en los años ochenta* (Managua/San Salvador: CRIES/PREIS, 1992). Para Guatemala, Jorge Escoto y Manfredo Morroquín, *La AID en Guatemala* (Managua: Ediciones CRIES, 1992) y Gonzalo Guerrero, «President Arzú: A New Stage Begins»,

macroestructurales aplicados a los movimientos revolucionarios en América Latina y en otras partes del Tercer Mundo; por ejemplo, cómo el cambiante contexto histórico-mundial en el que ocurren las revoluciones, influye en los resultados de las mismas. Futuras investigaciones deberán ubicar los fracasos de las revoluciones centroamericanas en el contexto más amplio de la globalización como macroestructura que forja y circunscribe la dirección del cambio social. Las investigaciones deberán explorar empíricamente el desarrollo de fracciones transnacionales como resultado del desarrollo capitalista desde la década de los 1960 en adelante y la problemática de la relación entre la reestructuración de clases, cambio de regímenes, cambios en estructuras sociales, nuevas formas de eslabonamientos nacionales-regionales-globales y las fronteras entre lo nacional \ regional y lo transnacional.

Más allá de América Central, sugiero el siguiente modelo, basado en la experiencia nicaragüense, de transiciones en el Tercer Mundo. Debo reiterar, sin embargo, que por «transiciones» no me refiero a «transiciones a la democracia», sino a la reestructuración fundamental de un orden social mediante un período de transición extenso de entrada a la economía y la sociedad global. Esta transición durante las décadas de los 1960-1990 en Nicaragua, involucra las siguientes cuatro categorías:

- 1) cambios en el modelo económico agro-exportador (o cualquiera que sea la economía específica pre-globalización propia de ese país) eslabonado al mercado mundial mediante el intercambio, al predominio de nuevas actividades económicas vinculadas a circuitos transnacionales de acumulación;
- 2) cambios en regímenes políticos, del autoritarismo a la poliarquía (con un intervalo revolucionario único en la historia de Nicaragua);
- 3) cambios en la estructura de clase, que implica la decadencia de las clases y fracciones de clase pre-globalización, y la emergencia de contingentes locales de clases transnacionales, incluyendo las dominantes y subordinadas;
- 4) cambios en las relaciones e intercambios internacionales, de ser un pequeño apéndice del poder núcleo dominante (en el caso de Nicaragua, los Estados Unidos) a pasar a una más amplia, aunque no menos subordinada, inserción en el conjunto de relaciones supranacionales Norte-Sur.

Esta tipología de cambios relacionados a la globalización puede lograr un marco fructífero, o seguramente un punto de partida útil, para la investigación de los procesos transnacionales en otras regiones del mundo.

ENVIO, Vol. 15 No. 175-76, feb.-marzo 1996, p. 11-15. Para una discusión general sobre Centro América, ver varios autores, «Special Report: Nuevos ricos», Pensamiento Propio, Año X, No. 92, Julio 1992, p. 17-31; Raúl Marín, «La nueva derecha en cenroamérica», «Pensamiento Propio, Año VIII, no. 71, junio 1990, p. 30-37.

Andrés Serbin: «El ocaso de las islas. El Gran Caribe frente a los desafíos globales y regionales».

Pável Isa Contreras

«El ocaso de las islas» de Andrés Serbin es una compilación de diversos trabajos, con claras conexiones y vínculos entre ellos - los cuales le ofrecen una singular unidad, en la que el autor procura, a través de un interesante y coherente análisis de los grandes cambios globales, hemisféricos y regionales, delinear los desafíos más importantes que enfrenta el Gran Caribe en el nuevo escenario global. Los trabajos destacan el rol de los diversos actores envueltos, tanto los tradicionales como los nuevos interlocutores que han emergido en los últimos años.

El conjunto de trabajos identifica como uno de los grandes retos de la región la consolidación un proceso de regionalización en el Gran Caribe que logre responder al desafío del nuevo escenario global, lo cual implica que sea sostenible, en especial desde el punto de vista político y económico. Para ello, señala que es imprescindible lograr que se desarrollen mecanismos flexibles de participación de la sociedad civil en las instituciones de la regionalización, y que apunten hacia la articulación de respuestas estratégicas y consensuadas a la globalización.

A pesar de haber sido parcialmente superadas las viejas concepciones regionales (p.e. la de «Cuenca del Caribe» derivada de la visión estratégica de la política exterior de los Estados Unidos en los ochentas, o la que se originó en los países del Caribe angloparlante y con un fuerte sesgo etnohistórico y cultural que se circunscribía exclusivamente a las antiguas posesiones inglesas en la región) y de estar tomando cuerpo una nueva concepción más amplia -que es la que sustenta la recién creada Asociación de Estados del Caribe (AEC) y que incluye a todas las islas, a Centroamérica y al Grupo de los Tres-, el trabajo del colega y amigo Andrés Serbin destaca la falta de «mitos unificadores» que, rescatando la base cultural e histórica común, desarrolle una conciencia regional que logre fortalecer el proyecto regionalizador y finalmente acrecentar el margen de autonomía de los países de la región.

Pável Isa Contreras. Economista dominicano, Director Regional de Investigaciones de CRIES.

Frente a la virtual extinción del Gran Caribe como región estratégicamente importante debido al fin de la Guerra Fría, y frente a la polarización hemisférica que se está generando a partir de la consolidación de NAFTA y de MERCOSUR, la región parece crecientemente aislada y marginada. Aunque se evidencia una reactivación de los esfuerzos de regionalización e integración como la revitalización de viejos esquemas de integración subregionales y la creación de nuevos esquemas, estas iniciativas parecen ser fundamentalmente reactivas, mientras persisten serios problemas para consensuar agendas comunes dadas las grandes asimetrías entre los países y sociedades en términos de tamaño, desarrollo económico o régimen político. El panorama se complejiza al incorporarse los nuevos interlocutores de la sociedad civil regional e internacional, cada vez más visibles, pero con desiguales capacidades de poder e influencia, e intereses disímiles, y los actores transnacionales como las corporaciones. Este es, sin dudas, el nudo central y el aporte más relevante e interesante que Andrés Serbin nos trae en esta excelente colección de trabajos.

Las reflexiones y las evidencias que el autor nos presenta sobre lo que él llama la «transnacionalización» de la sociedad civil en el Gran Caribe, la conformación de una «comunidad social internacional y regional» o la «globalización desde abajo», derivada de la constitución de una enorme diversidad de redes y espacios de articulación a nivel regional e internacional de organizaciones con una amplia gama de intereses y perspectivas, y el rol y las potencialidades de esas organizaciones en la nueva regionalización, podría ser uno de los elementos más controversiales y apasionantes que Serbin aporta en su libro.

No hay dudas de la creciente importancia de las plataformas regionales e internacionales que las organizaciones y movimientos sociales y de ONG han desarrollado en los últimos años, en especial las conformadas alrededor de la problemática de las mujeres, del medio ambiente, de los derechos humanos, y de las comunidades, entre otras. Sin embargo, cabe preguntarse hasta qué punto se puede identificar este proceso como uno de conformación de una «comunidad social» regional o internacional. Si bien podemos hablar de una transnacionalización de la sociedad civil, ¿constituyen las diversas redes, asociaciones y plataformas de acción regionales una verdadera «comunidad»? ¿Está el proceso de transnacionalización de la sociedad civil regional lo suficientemente desarrollado como para hablar de una comunidad? ¿Cuáles son los elementos que definirían la existencia de una «comunidad internacional»? Aunque en uno de los capítulos Serbin se detiene a comentar los antecedentes de este fenómeno en el Gran Caribe y destaca algunas de las experiencias más relevantes, se hace necesario un análisis más sistemático y profundo

que valore el desarrollo, el peso y el impacto de estas instancias y redes regionales.

Más aún, para los movimientos y organizaciones sociales con vinculaciones regionales sería de gran interés evaluar los diversos esfuerzos que se han desarrollado en la región para constituir y consolidar espacios regionales, enfatizando sobre los factores que han contribuido a los éxitos, a los fracasos y los déficits, y que arroje luz sobre las potencialidades de éstos. Seguramente la diversidad de intereses y capacidades es uno de los elementos centrales para explicar los escollos de la construcción de amplias plataformas de acción regional conjunta de la sociedad civil. Sin quedar explícito, ésta es una de las puertas que Serbin nos abre para una nueva agenda de investigación.

De otro lado, otra de las riquísimas reflexiones que Andrés Serbin aborda en su valioso aporte, pero que demanda de mayores esfuerzos de investigación, es la dinámica que se ha desarrollado para definir la nueva agenda regional al calor de la acción y la participación de diversos grupos de interés y de presión. Aunque Serbin deja claro que las agendas que han dominado los recientes esfuerzos de regionalización han sido las de las élites económicas y políticas, y que la reacción de estos grupos al nuevo escenario económico mundial ha sido fundamentalmente adaptativa y sintonizada con el discurso de las instituciones financieras internacionales (IFI), sería útil conocer en detalle los elementos que han condicionado el proceso. Las lecciones para los actores sociales con perspectiva regional sería seguramente muy provechoso en el futuro inmediato.

Sin embargo, las perspectivas e intereses de los grupos civiles no empresariales que se han regionalizado en épocas recientes son diferentes a las de las élites. La mayor parte de las organizaciones sociales «transnacionalizadas» tienen un discurso crítico frente a las recientes reformas económicas emprendidas por los gobiernos de los países de la región y promovidas por las instituciones financieras internacionales (IFI) y los gobiernos de los países más desarrollados, debido a los altos costos sociales que están teniendo, en especial en los grupos más vulnerables.

De tal forma que si bien hasta ahora el liderazgo de la agenda regional puede ser claramente identificado, tal y como lo apunta Serbin, la creciente visibilidad de esos nuevos actores implica un serio reto para los procesos de regionalización e integración en términos de consensuar posiciones, ya no sólo entre países, sino entre sectores y actores. Si los recientes esfuerzos de regionalización impulsados desde las élites políticas y económicas como respuesta a la globalización (y cuya concepción regional es, en principio, compartida por la mayor parte de esas organizaciones) no logran articular efectivos mecanismos de participación social y trasladan los «déficits democráticos» desde el

nivel nacional hacia el regional, las bases de este nuevo proceso quedarían debilitadas. El resultado sería una regionalización sesgada y excluyente, cuestionada en su legitimidad, con insuficiencias importantes para lograr dar respuestas estratégicas e incluyentes a los desafíos globales, y sus resultados serían básicamente una extensión del proceso de globalización polarizante.

Recientemente, algunos de los esquemas de integración subregional han creado o remozado sus mecanismos de consulta y participación. Sin embargo, parece que estos esquemas son insuficientes, cuando no inoperantes, para desarrollar una efectiva vinculación con los nuevos interlocutores regionales de la sociedad civil.

En ese sentido, Andrés Serbin identifica como un importante desafío la construcción de instituciones de la regionalización más democráticas y abiertas. Pero ¿pueden los Estados nacionales superar sus propias limitaciones democráticas y promover el desarrollo de instituciones regionales más abiertas y participativas? ¿Es acaso posible lograr avances institucionales y democráticos en el nivel regional sin consolidar bases a nivel nacional? Aunque ambos procesos no tienen por qué ser lineales ni sincrónicos, y aunque los avances regionales pueden contribuir a superar déficits a nivel nacional, es difícil pensar en el desarrollo de esquemas supranacionales de consulta y participación aparejado de un fuerte y persistente rezago democrático en los sistemas políticos nacionales.

De tal forma que el desafío regional está íntimamente vinculado a los retos nacionales de construir sociedades y sistemas políticos más democráticos. La vinculación entre la democratización a nivel nacional, los avances en la apertura a la participación civil en las instituciones de la regionalización y el desarrollo de la «comunidad regional e internacional» es otra de las áreas que quedan al descubierto y que requerirán ulteriores esfuerzos de análisis e investigación.

Sin embargo, el reto de promover la participación ciudadana en la regionalización no es exclusivo de los gobiernos. La diversidad de organizaciones y movimientos sociales es tan amplia, y a veces con intereses y perspectivas contradictorias, que obliga a ingeniar creativas formas de organización y concertación de posiciones comunes desde la sociedad civil que viabilicen el diálogo, eviten la fragmentación y, en definitiva, la exclusión. Al mismo tiempo, la construcción de una institucionalidad regional que canalice apropiadamente las demandas y la participación social no se trata solamente de la conformación de estructuras organizativas, sino del desarrollo de un conjunto de prácticas sociales sistemáticas sobre estructuras organizativas determinadas. Esto involucra a las diversas partes e interlocutores y obliga a importantes trans-

1. Hay que destacar que, paradójicamente, la cooperación internacional, especialmente la no gubernamental, ha sido un importante actor que ha promovido la «regionalización» de las agendas de las organizaciones y movimientos sociales de reciente data. Ha sido precisamente la cooperación internacional la que ha apoyado a muchas de estas iniciativas de reflexión e investigación. Sin embargo, las prioridades han cambiado y el riesgo de encontrar «déficits de pensamientos» es real.

formaciones en las prácticas y estructuras de muchas organizaciones civiles, en especial las de tipo tradicional.

Otra de las importantes reflexiones que aporta Serbin en «El ocaso de las islas» es la relevancia del fortalecimiento de una «comunidad epistémica regional» que, vinculándose a los círculos de toma de decisiones y a las organizaciones de la «sociedad regional» puedan generar análisis y reflexiones que contribuyan a la definición de acciones intra y extraregionales de carácter estratégico. El autor destaca con mucha propiedad una serie de importantes esfuerzos que se han venido desarrollando en los últimos años que han contribuido a la gestación de «networks académicos regionales», y a su vez, a la generación de nuevas perspectivas y visiones de la región desde ella misma.

Encarar los desafíos de la economía y la política global demanda de la consolidación de una comunidad académica e intelectual regional que interactúe con las instancias oficiales y con los nuevos interlocutores regionales en procura de contribuir, tanto desde «arriba» como desde «abajo», a la construcción del «imaginario regional» más allá del mercado regional ampliado, y a la definición de políticas estratégicas de cara al resto del mundo. Andrés Serbin enfatiza en relación al aporte que la «comunidad epistémica regional» puede ofrecer: sería especialmente importante en la generación de propuestas políticas y económicas consistentes y viables hacia un desarrollo más equitativo y sustentable, desde la perspectiva de la sociedad civil transnacionalizada, pero además -habría que agregar-, alimentándose, alimentando y generando vínculos con las organizaciones sociales que trabajan en el nivel local.

Sin embargo, uno de los problemas más serios que enfrenta esto es la escasa prioridad política que se le otorga desde los Estados, y las graves restricciones de recursos derivada. ¿Cómo se puede promover espacios académicos y de reflexión a nivel regional en medio de una creciente retirada de los Estados y de la cooperación internacional de la investigación y la formación de alto nivel; los primeros como consecuencia de los problemas presupuestarios, y la segunda bajo el pretexto de una escasa vinculación con las transformaciones sociales más urgentes?¹ He aquí uno de los retos más acuciantes para la comunidad académica y de investigación en el Gran Caribe.

Más aún, cabe preguntarse ¿cómo pueden los gobiernos de la región apostar con seriedad y firmeza a un proyecto de regionalización como respuesta estratégica a los recientes cambios globales, contraviniendo las sugerencias, propuestas y el poder de las IFI en la gestión económica, las cuales descartan la integración Sur-Sur como un camino necesario para encarar la globalización de los mercados, a la vez que desalientan en los países menos desarrollados la investigación y la formación de

alto nivel? La salida pasa por la transformación de la voluntad política de las élites y actores que dominan la agenda internacional de los países de la región, y por una estrategia de sensibilización desde la sociedad civil hacia esos actores.

Como todo buen libro, y como bien lo expresa el autor en el prefacio, «El ocaso de las islas» genera más preguntas que respuestas, y más sugestivas ideas sobre los caminos a seguir para la investigación y el accionar social que «respuestas y propuestas contundentes». A pesar de su título, más que presagiar la marginación del Gran Caribe de la dinámica global que parece indetenible, Andrés Serbin nos trae una reflexión que nos lleva a ver la región «en grande» y nos conduce, con toda la sobriedad y seriedad de un sólido investigador e intelectual, desde las transformaciones globales de mayor trascendencias para nuestras sociedades, hasta provocadoras y sutiles sugerencias sobre la agenda regional de las organizaciones y movimientos sociales. Aunque es un libro académico, no se podría afirmar con total certeza para quiénes es más útil: si para los y las intelectuales o si para los y las activistas que, desde innumerables y diversos espacios están construyendo ciudadanía y sociedad civil local, nacional, regional y global o, lo que es lo mismo, construyendo Gran Caribe.

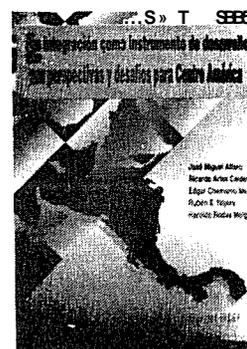
res Stella Arnaiz Burne, Alfredo César Dachary, Antonio de Lisio, Francine Jácome, LaVerne Ragster y Glenn Sankantsing; todos coautores del mismo.

«Los retos de la cooperación ambiental: el caso del Caribe» señala que en el Caribe los organismos regionales, internacionales, gobiernos y ONG, apartando temores y soberanías recalcitrantes, deben abordar conjuntamente temas de interés común como lo son la armonización de las legislaciones ambientales, la evaluación de los impactos sobre el uso de los recursos, la transferencia de tecnologías «limpias» -desarrollo de energías alternativas como las energías eólica, solar y maremotriz-, el desarrollo de políticas de gestión ambiental, y la educación ambiental. Es sólo con voluntad política, como la cooperación ambiental en la región podrá -de manera eficiente- enlazar a todos los actores que como un mosaico de razas, costumbres e intereses, se despliegan en las islas y costas continentales a través de ese cuerpo de agua tropical que es el Mar Caribe.

La integración como instrumento de desarrollo: sus perspectivas y desafíos para Centro América — Contribuciones de un seminario regional del INCEP

Publicado por el Instituto Centroamericano de Estudios Políticos (INCEP), Serie PANORAMA CENTROAMERICANO / Temas y Documentos de Debate No. 6/96, Ciudad de Guatemala, Guatemala, noviembre - diciembre de 1996. El libro reúne los aportes de diversos investigadores y otras personalidades participantes en un seminario regional organizado por el INCEP en la ciudad de Panamá, en junio de 1996.

El contenido se divide en tres partes que recogen diversos trabajos. I Parte: «Orígenes, evolución y perspectivas de la integración centroamericana», por Edgar Chamorro Marín y Rubén E. Nájera. II Parte: «La integración como instrumento de desarrollo», dividido en los siguientes temas: Estado y sociedad civil en Centro América, por Ricardo Arias Calderón; Democracia y ajuste en Centro América, por José Miguel Alfaro Rodríguez; y Perspectivas y desafíos de la integración económica centroamericana, por Haroldo Rodas Melgar. Finalmente, la III Parte presenta: «Panamá frente al desafío de la integración», que incluye los documentos siguientes: Una visión desde Panamá, por Ricardo Arias Calderón; Los procesos de integración no son excluyentes, por Haroldo Rodas Melgar; Panamá sí tiene vínculos con Centro América, por Carlos Manuel Echeverría; Profundizar la integración laboral cen-



troamericana, por Felicitó Ávila; Panamá está presente en Centro América, por Ricardo Sol; y Promover una integración gradual, por Carlos Enrique Rivera Ortiz.



Homines

Revista de Ciencias Sociales publicada dos veces al año por la Universidad Interamericana de Puerto Rico. En el Vol. 19, Núm. 2, Vol. 20, Núm. 1; febrero-diciembre de 1996, se hace hincapié en la investigación histórica y educativa. La revista incluye las siguientes secciones: Investigación Histórica; Hechos e Ideas de Actualidad; Divulgación; Sobre la Mujer (investigación y discusión); Sociedad: Cultura Estética y Visual; Actividades Académicas y Calendario Congresos; Reseñas de Libros, Revistas y Editoriales, y una sección especial: El Legado Histórico de Lidio Cruz Monclova.

Entre los trabajos presentados en las distintas secciones antes citadas^ cabe mencionar: «Experimentos genocidas en Puerto Rico», por Pedro Pablo Rodríguez y «Reflexiones en torno a la democracia y los partidos políticos en América Latina», por Carlos Varona (Investigación Histórica). «La cultura popular bien pensada», por MirkoLauer, «Hispanics and the work forcé of the United States», por José R. González; «Puerto Rico como miembro del NAFTA - Tratado de Libre Comercio Norteamericano», por Aliñe Frambes-Buxeda; «México y el Tratado de Libre Comercio (TLC NAFTA)», por Dieter Boris; «La reestructuración de la economía argentina en nuevas condiciones políticas (1989 - 1992)», por Jorge Schvarzer; y «Violencia familiar: propuesta de un modelo de intervención para profesionales de ayuda», por Zulma V. De Urrutia; (Hechos e Ideas de Actualidad).

La sección Divulgación está dedicada a la investigación educativa, centrada principalmente en la realidad puertorriqueña. Algunos de los documentos incluidos aquí, son los siguientes: «La huelga magisterial del 3 de noviembre de 1993 y las negociaciones con el patrono», por Rubén Maldonado Jiménez; «Presente y futuro de la educación postsecundaria en Puerto Rico: resultados de una entrevista a líderes educativos», por Carmen Lebrón de Oliva; «Breve panorama histórico de los programas preescolares: tradicionales y modernos», por Ray Robles Torres; y «El impacto de la adicción a drogas, alcoholismo y sida en la sociedad y cómo impacta en la comunidad universitaria», por Griselles Acosta.

En cuanto a los trabajos dedicados a estudios de género en la sección Sobre la Mujer (investigación y discusión), vale mencionar: «La mujer puertorriqueña como líder», por Yolanda Zayas; «Julia de Burgos y Yosano Akiko; la comparación de dos poetas

precursoras de la liberación de la mujer en Puerto Rico y Japón», por Shigaki Yoshiko; «La inmigrante dominicana en España», por Gina Gallardo Rivas; «En el salón me dijeron 'mami': Reflexiones en torno a las mujeres, la educación y la búsqueda de alternativas pedagógicas al sexismo», por Loida M. Martínez Ramos; y «La construcción del rol de la mujer en Puerto Rico: tres perspectivas generacionales», por Blanca Villamil.

La revista también publica artículos de interés sobre artes plásticas, lingüística, teatro, literatura, cultura popular y música en la sección Sociedad: Cultura Estética y Visual. La sección Reseñas de Libros, Revistas y Editoriales, brinda, además de las reseñas, un panorama bastante extenso de revistas, editoriales y libros.

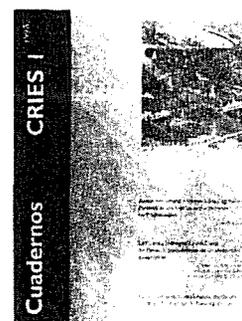
Cuadernos CRIES No. 1 y No. 2

Publicados por la Editorial CRIES, Serie «Cuadernos & Documentos de Trabajo», Managua, Nicaragua, febrero de 1997.

En estos cuadernos se presentan cinco estudios de caso que significan un esfuerzo interdisciplinario de analizar temas críticos del desarrollo, desde el punto de vista de la sostenibilidad ambiental y de la economía política. La investigación se realizó en 1992-1993, como parte de un esfuerzo regional auspiciado por la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, CRIES, con sede en Managua, Nicaragua y coordinado por Charlotte Elton del Centro de Estudios y Acción Social Panameño, CEASPA. Participaron investigadores del CEASPA, del Centro de Estudios Latinoamericanos Justo Arosemena, CELA, del Centro de Investigación y Docencia de Panamá, CIDPA, y de la Facultad de Economía de la Universidad de Panamá. También participaron investigadores de NITLAPÁN de la Universidad Centroamericana de Nicaragua; de la Maestría de Política Económica de la Universidad Nacional de Costa Rica (CINTERPEDS), y del Postgrado de Economía de la Universidad de Honduras.

El Cuaderno No. 1, contiene tres estudios de caso. El primero se refiere al «Ajuste estructural y sostenibilidad agrícola en Panamá: el caso de las exportaciones no tradicionales», dividido en las siguientes secciones: I) El ecosistema en la política de ajuste y las exportaciones agrícolas no tradicionales, II) El ajuste en la agricultura y la sostenibilidad agrícola en Panamá; III) Dimensiones del problema del efecto de los cultivos no tradicionales de exportación en el ecosistema de Panamá, IV) El efecto de los cultivos no tradicionales sobre la sostenibilidad agrícola de Panamá; y V) Algunas alternativas.

El segundo caso, trata sobre «La cuenca hidrográfica del Canal de Panamá: posibilidades de un desarrollo sustentable», que incluye los temas siguientes: I) Principales características de la





cuenca hidrográfica del Canal de Panamá, II) Importancia económico-social de la cuenca; III) Las propuestas formuladas para desarrollo de la cuenca; IV) Ejes estratégicos para intentar un desarrollo sustentable en la cuenca hidrográfica del Canal de Panamá; y V) Conclusiones.

El tercer caso aborda «La economía de la explotación maderera en la región oriental de Panamá: Darién». Contiene los temas: I) El Darién; II) La política del Estado hacia el sector forestal; III) Aspectos técnicos de la explotación maderera; IV) La cadena de la explotación maderera; y V) La sostenibilidad en la extracción maderera.

El Cuaderno No. 2, presenta dos estudios de caso. El primero es «El impacto de las políticas de ajuste estructural sobre el medio ambiente en Honduras», dividido en: I) Introducción; II) Caracterización del problema social; III) Los impactos sectoriales del ajuste estructural y sus posibles consecuencias ambientales; IV) Los resultados del ajuste en el sector forestal y las tendencias actuales de la deforestación. Incluye, también, cuatro anexos y bibliografía.

El segundo estudio de caso trata el problema de la «Deforestación y frontera agrícola en Nicaragua». Se divide en: I) Frontera agrícola y deforestación en Nicaragua, II) Los mecanismos del avance de la frontera agrícola, III) Tendencias actuales en el avance de la frontera agrícola; IV) Elementos para una alternativa, y V) Un desarrollo socialmente más equitativo. Se agregan cuadros, mapas y bibliografía.

Publicaciones recientes de CRIES

Libros

- El retorno de la AID: el caso de Nicaragua
Ángel Saldomando, 1992, 124 p.
- El poder intangible: La AID y el estado salvadoreño en los años ochenta
Breny Cuenca, 1992, 252 p.
- La mano visible del mercado: La asistencia de Estados Unidos al sector privado costarricense en la década de los ochenta
Carlos Sojo, 1992, 113 p.
- La AID en Guatemala: Poder y sector empresarial
Jorge Escoló y Manfredo Marroquin, 1992, 166 p. (conAVANCSO, Guatemala)
- AID y las transformaciones globales en El Salvador
Hermán Rosa, 1993, 133 p.
- Nicaragua y el FMI: El pozo sin fondo del ajuste
Adolfo Acevedo, 1993, 178 p.
- Café amargo: Pequeños productores de Centroamérica y crisis cafetalera
Welvin Romero y Finn Hansen, 1993, 214 p.
- El ajuste que no ajusta
CRIES/Asociación de Comunicación Popular, 1993, 56 p.
- Alternativas campesinas: Modernización en el agro y movimiento campesino en Centroamérica
Klaus Tangermann e Ivana Ríos (coordinadores), 1994, 320 p.
- Somoza: Expediente Cerrado
Claribel Alegría y D.J. Flakoll, 1994, 150 p.
- Masacre en la selva
Ricardo Falla, 1994, 240 p.
- La transformación neoliberal del sector público
Trevor Evans (coordinador), 1995, 292 p.
- Structural Adjustment and the Public Sector in Central America and the Caribbean
Trevor Evans, Carlos Castro and Jennifer Jones, 1995, 246 p.
- Relaciones Europa-Centroamérica: Ayuda externa y comercio desfavorable
Finn Hansen, 1996, 104 p.

Revista Pensamiento Propio

Coordinadora Regional de Investigaciones Económica y Sociales (Cries)

La revista *Pensamiento Propio* se publica tres veces al año (en abril, agosto y diciembre).
Pensamiento Propio is issued three times a year (in april, august and december).

PRECIOS DE LA SUSCRIPCIÓN ANUAL Prices for a one-year subscription

Nicaragua	US\$ 22.50
Centroamérica	US\$ 30.00
México y El Caribe	US\$ 33.00
Estados Unidos, Canadá y América del Sur	US\$ 33.00
Europa	US\$ 42.00
Asia y Australia	US\$ 45.00

Estos precios incluyen gastos de envío por vía aérea.
These prices include postage by air mail.

Para suscripciones o si desea información sobre canjes de *Pensamiento Propio* con instituciones y bibliotecas, favor escribir a / For subscription orders or for information concerning exchange of *Pensamiento Propio* with institutions and libraries, write to:

Cries
Revista Pensamiento Propio
De la Iglesia El Carmen, 1 cuadra al Norte
Apartado 3516
Managua, Nicaragua
Fax: (505) 2 681565; Tel. (505) 2225217 - 2225137 - 2682362
e mail: cries@nicarao.apc.org.ni

ORDEN DE SUSCRIPCIÓN/SUBSCRIPTION ORDER

Favor escribir con letra de imprenta o a máquina/ Please fill in using print letters or typewriter

Fecha/date _____

Adjunto cheque o giro bancario número _____
Attach check or money order number

del Banco _____ Por la cantidad de _____
from the Bank of _____ for the amount of _____

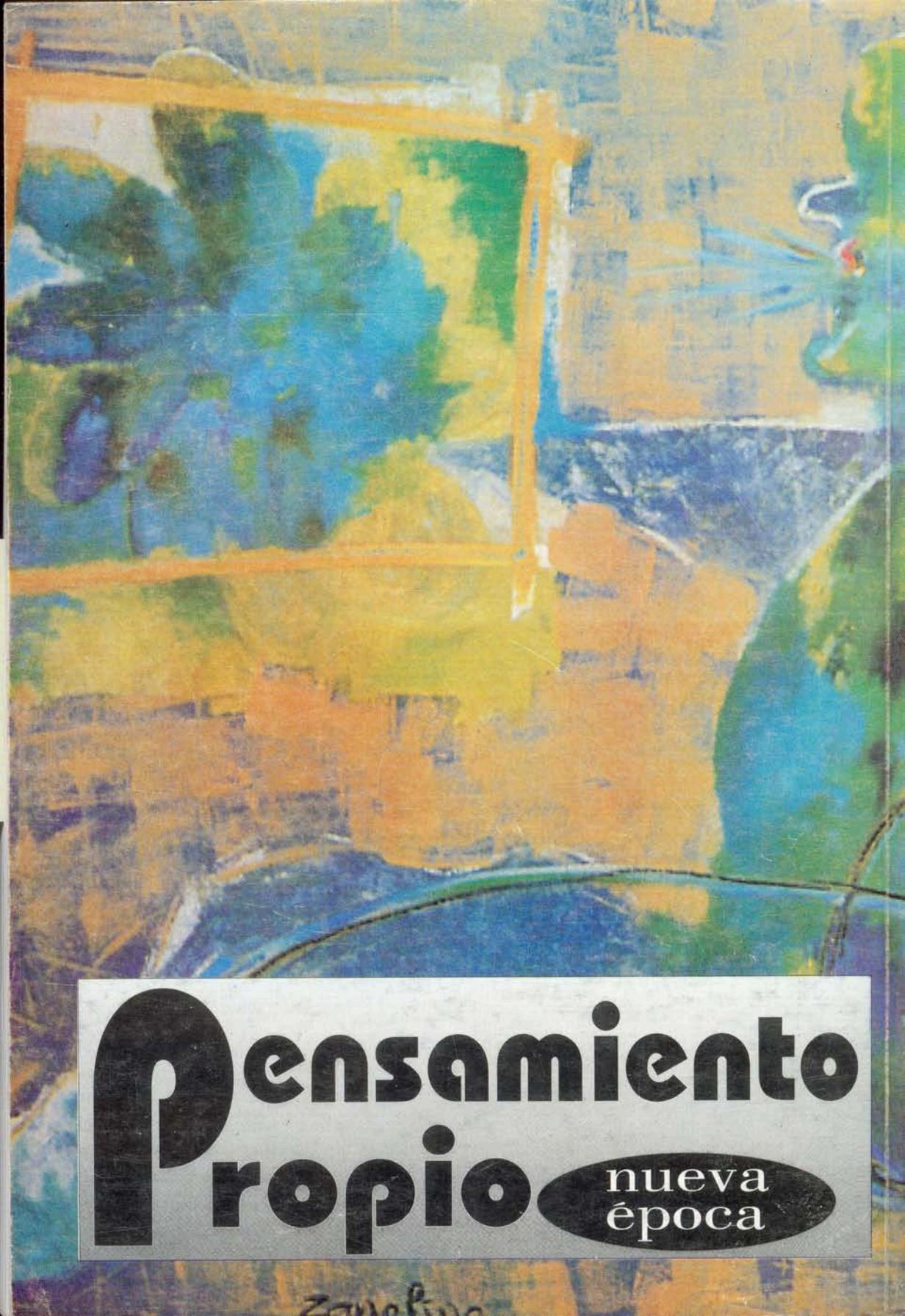
a nombre de Cries, como pago por mi suscripción por un año a: *Revista Pensamiento Propio*
payable to Cries for my one-year subscription to: *Revista Pensamiento Propio*.

Nombre/Name _____

Dirección/Address _____

Ciudad/Estado/Código Postal _____
City/State/Postal Code

País/Country _____



**Pensamiento
propio** nueva
época

Zanabino