

Pensamiento Propio

4

nueva época

La revista de ciencias sociales del Gran Caribe

Año II No.4 mayo-agosto 1997



Pensamiento Propio

4

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
- Lic. Clara Arenas**
*Asociación para el Avance de las Ciencias
Sociales en Guatemala (AVANCSO)*
Guatemala
- Lic. 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
- Oscar Neira**
Nitlapán
- Patrick Dumazert**
Nitlapán

Equipo de trabajo

- Edición**
Daisy Zamora/Lillian Levi
- Diseño y diagramación**
Fabián Medina
- Levantado de Texto**
Rosa Espinoza Rivas

En la carátula y contracarátula: «Flora» (técnica mixta, 80 x 96 cm) de Janet Cook-Rutnik. Nacida en Nueva York en 1946 y afincada en las Islas Vírgenes.





Revista Pensamiento Propio

Número 4

MANAGUA, NICARAGUA
(MAYO – AGOSTO, 1997)

EDITORIAL

OJALÁ TE TOQUE VIVIR EN TIEMPOS INTERESANTES / ANDRÉS SERBIN.....	3
MAY YOU LIVE IN INTERESTING TIMES / ANDRÉS SERBIN.....	6

COYUNTURA

ABORDAR INTEGRALMENTE EL PROBLEMA DE LA DEUDA: UN RETO PARA TODOS/RICARDO ZAMBRANA GODOY.....	9
--	---

INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS

EL RÉGIMEN BANANERO DE LA UNIÓN EUROPEA, EL CARIBE Y AMÉRICA LATINA/ PAUL SUTTON.....	25
POLÍTICA, RELIGIÓN Y ECONOMÍA EN LA REFORMA EDUCATIVA DE NICARAGUA/ANDRÉS PÉREZ.....	54

DOCUMENTOS

THE GREEN PAPER ON RELATIONS BETWEEN THE EUROPEAN UNION AND THE ACP COUNTRIES ON THE EVE OF THE 21ST CENTURY: A CARIBBEAN NGO EVALUATION/ DAVID E. LEWIS.....	80
DOCUMENTO OFICIAL (GREEN PAPER) SOBRE LAS RELACIONES ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y LOS PAÍSES ACP EN EL UMBRAL DEL SIGLO XXI / DAVID E. LEWIS.....	107
INTERVENTION OF THE CARIBBEAN POLICY DEVELOPMENT CENTRE CPDC TO THE 18TH MEETING OF THE CARICOM HEADS OF GOVERNMENT, JAMAICA, 01 JULY 1997.....	140
INTERVENCIÓN DEL CENTRO DE DESARROLLO POLÍTICO DEL CARIBE (CPDC) EN LA DÉCIMO OCTAVA REUNIÓN DE JEFES DE ESTADO DEL CARICOM SOSTENIDA EN JAMAICA, EL 1º. DE JULIO DE 1997.....	149
POSICIÓN Y PROPUESTA DE LAS ORGANIZACIONES AGLUTINADAS EN ICIC Y CACI CON RESPECTO A LA EVALUACIÓN DEL SISTEMA DE INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA.....	159

RESEÑA

MIGUEL GONZÁLEZ PÉREZ: «GOBIERNOS PLURIÉTNICOS: LA CONSTRUCCIÓN DE REGIONES AUTÓNOMAS EN LA COSTA ATLÁNTICA-CARIBE DE NICARAGUA. UN ESTUDIO SOBRE EL ESTADO NACIONAL Y LA AUTONOMÍA REGIONAL» / ALTA HOOKER BLANDFORD.....	168
PULSO BIBLIOGRÁFICO.....	180
LIBROS Y CUADERNOS CRIES.....	184



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..org.ni

Esta publicación ha sido posible gracias al apoyo de ASDI.

Para la publicación de trabajos en *Pensamiento Propio*

Para garantizar la calidad del contenido de nuestra revista y asegurar un proceso de selección atinado y transparente, el Comité Editorial de Pensamiento Propio ha establecido las siguientes pautas para el arbitraje de los materiales enviados:

- relevancia regional del tema.
- rigor analítico y metodológico.
- calidad de la exposición y de la argumentación.
- afinidad del contenido con la temática de CRIES.

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

- original impreso en español o en inglés.
- versión en Word o Wordperfect, en disquete 3.5 HD.
- extensión máxima de diez páginas.
- incluir un resumen del contenido.

La decisión última sobre la publicación de los materiales enviados compete exclusivamente a nuestro Comité Editorial.

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.

Ojalá te toque vivir en tiempos interesantes

Dr. Andrés Serbin ()*

Cuando hace tres números, Pensamiento Propio inició una «nueva época» como la revista de ciencias sociales del Gran Caribe, estaba marcando un viraje no sólo en la política editorial de la revista, sino también una renovación y una reorientación de CRIES,

Los recientes y acelerados pasos en este sentido se asocian con la realización, en este año, de una reunión regional preparatoria en Haití y de la V Asamblea General en Panamá; con la elección de una nueva Junta Directiva y la realización de sus dos primeras reuniones de trabajo (la primera en Panamá, conjuntamente con los miembros de la Junta Directiva saliente, y la segunda en Barbados); con la creación de diversas comisiones de trabajo (incluyendo en particular las comisiones de investigación, finanzas, estrategia comunicativa y sociedad civil); con la incorporación de nuevos centros de la región a la red CRIES, y con un enriquecedor debate interno sobre las prioridades estratégicas que enfrenta nuestra organización frente a los nuevos desafíos regionales, hemisféricos y globales en esta etapa de la mundialización del capitalismo.

En este marco -sin perder de vista el rico capital de la trayectoria y la experiencia acumulados desde su creación en 1982-, CRIES revitaliza y retoma algunos de sus rasgos más destacados para enfrentar una nueva coyuntura regional y mundial.

En primer lugar, retoma su rasgo más distintivo como una red de centros y de organizaciones no gubernamentales del Gran Caribe que promueve una visión y una respuesta regional frente a los impactos de la globalización y del fin de la guerra fría; frente a los nuevos procesos de integración regional y subregional y de democratización y consolidación democrática en la cuenca del Caribe y, en especial, frente a la necesidad de promover, desde la región, un conocimiento social riguroso y de alta calidad académica, adecuado a las nuevas demandas emergentes en torno

(*) Presidente de CRIES.

a un desarrollo sostenible de las sociedades grancaribeñas. Este primer componente implica retos específicos para establecer vínculos, nexos y acciones conjuntas en el contexto de una globalización fragmentadora y plagada de contradicciones que tiende a reforzar las consabidas divisiones culturales, lingüísticas, étnicas y políticas entre las sociedades del Caribe insular, de América Central y de países como Colombia, México y Venezuela, unidas por la geografía pero frecuentemente separadas por la historia y la geopolítica.

En segundo lugar -el activo más importante de tres lustros de consolidación institucional-, la estrecha e histórica vinculación de CRIES con las demandas y las necesidades de diversos sectores de la sociedad civil del Gran Caribe, como referente fundamental de sus programas e iniciativas en el campo de las ciencias sociales. En esta perspectiva, la relación entre la comunidad epistémica de la región, configurada por los diversos centros e institutos de investigación y, en especial, el amplio espectro de actores y organizaciones sociales -excluidas o postergadas en sus aspiraciones-, en el marco de una creciente diferenciación de intereses y expectativas de clase, género, etnicidad y edad, constituye un eje decisivo para orientar el trabajo de CRIES en los próximos años.

En tercer lugar, junto con la necesidad de promover un conocimiento social desde una perspectiva del Gran Caribe y de un estrecho vínculo con las demandas y aspiraciones de la sociedad civil, la comprensión de que CRIES, en tanto red de centros y organismos no gubernamentales, no aspira a sustituir el trabajo a nivel nacional de las diversas organizaciones que la componen, sino a coordinar y promover el desarrollo de programas regionales en relación con una sociedad civil regional emergente y en función de los procesos de integración y democratización en curso en la región. En este sentido, la red apunta a desarrollar y consolidar programas de investigación y de acción conjunta y coordinada en una perspectiva regional del Gran Caribe como una de sus tareas prioritarias.

Es en esta perspectiva, sucintamente presentada, que el foco de las actividades de CRIES se concentra, para los próximos años, en la instrumentación de un programa principal sobre regionalismo y sociedad civil, para el cual han sido emprendidas, con los diversos centros miembros de la red, una serie de iniciativas -talleres, simposios, conferencias, desarrollo de investigaciones y producción de documentos, apoyo a las organizaciones de la sociedad civil, campañas de difusión y diseminación- que, en una primera fase, deberán culminar en la realización del Foro Regional de la Sociedad Civil del Gran Caribe -en noviembre de 1997 en Cartagena de Indias-, previo a la Reunión del Consejo

de Ministros de la Asociación de Estados del Caribe, en la confianza de que tales actividades contribuirán a iniciar la construcción de un ámbito adecuado para la reflexión y la discusión de estos temas, frecuentemente nuevos y poco explorados en la actual coyuntura, y a crear las condiciones para avanzar -en conjunto con las organizaciones de la sociedad civil-, en el análisis y la elaboración de propuestas y recomendaciones para el diseño e implementación de políticas públicas específicas en el contexto regional.

En este mismo sentido, el presente número de Pensamiento Propio inicia una progresiva metamorfosis para convertirse en un órgano adecuado a estos objetivos. Es por ello que se ha reestructurado el diseño inicial de la revista para incluir una sección de artículos arbitrados con la colaboración de un consejo asesor internacional con el propósito de mantener un alto nivel de excelencia académica; una sección de documentos que ilustre cabalmente el avance de las diversas iniciativas regionales, y una sección informativa para difundir las acciones emprendidas, junto con las habituales reseñas y el pulso bibliográfico, que permiten captar a cabalidad los avances en la producción de un conocimiento social propio de la región. Adicionalmente, con la intención de superar las compartimentaciones lingüísticas que caracterizan a la región, los artículos se publican en su lengua original -español o inglés-, con un resumen en uno u otro idioma, de manera de posibilitar un mayor acceso a los aportes del área hispano o angloparlante.

Como expresaba la antigua sentencia china: «ojalá te toque vivir en tiempos interesantes», no hay duda de que esta nueva etapa, para CRIES y para Pensamiento Propio, augura, una vez más, el desafío de estar a la altura de los nuevos retos políticos y de las demandas sociales que imponen estos nuevos tiempos de la globalización, la integración y la democracia en nuestra región.

May You Live in Interesting Times

Dr. Andrés Serbin ()*

Pensamiento Propio's initiation of a «new era» as a social science journal covering the Greater Caribbean region reflected a shift not only in the magazine's editorial policy, but also a renovation and reorientation of CRIES itself.

This recent and accelerated change has been associated with a series of events, including: the regional preparatory meeting held this year in Haiti, and the Fifth General Assembly held in Panama; the election of a new Board of Directors and their first two working meetings (the first held jointly with the exiting Board members in Panama, and the second in Barbados); the creation of different working commissions (particularly those related to research, finances, communication strategy and civil society); the incorporation of new regional centers into the CRIES network; and an enriching internal debate about the strategic priorities facing our organization given the new regional, hemispheric and global challenges occurring in the present stage of the globalization of capitalism.

In this context, CRIES is revitalizing and re-embracing some of its most outstanding qualities -without losing sight of the wealth of experience accumulated since its creation in 1982- to address a new regional and international climate.

In the first place, there is CRIES's most distinctive trait as a network of centers and non-governmental organizations in the Greater Caribbean region which promote a regional approach and response to the impact of globalization and the end of the cold war, and to the new processes of regional and sub-regional integration and democratization and democratic consolidation in the Caribbean Basin. In particular, CRIES responds to the need to promote -from the region- a social understanding that is both rigorous and of a high academic quality, and is adapted to emerging demands related to the sustainable development of the societies of the Greater Caribbean. This characteristic implies taking on the specific challenge of establishing links, connections

(*) President of CRIES.

and joint actions in the context of a fragmented globalization that is plagued by contradictions which tend to reinforce traditional cultural, linguistic, ethnic, and political divisions between the societies of the Caribbean, Central America, and nations such as Columbia, Mexico and Venezuela, which are linked in geographical terms but have frequently been separated by history and geo-politics.

In the second place -and the most important asset over the past 15 years- is CRIES's close, historical relationship to the demands and needs of diverse sectors from the Greater Caribbean region's civil society, providing a fundamental point of reference for their programs and initiatives in the social science arena. Thus, the relation between the region's epistemological community -made up of the different research centers and institutes and, in particular, the broad spectrum of social actors and organizations who are increasingly marginalized in the framework of the increasing differentiation of class, gender, ethnic and age interests and expectations-will act as a decisive element in orienting CRIES's work over the next years.

Thirdly, together with the need to promote social understanding aimed at creating an approach to the Greater Caribbean region and a close connection to the aspirations of civil society, is the knowledge that CRIES's aim -as a network of centers and non-governmental organizations- is not to substitute the national level work carried out by the organizations which comprise the network. Instead, its goal is to coordinate and promote the development of regional programs related to an emerging, regional civil society, and in function of the integration and democratization processes underway in the region. In this sense, the network aims to develop and consolidate research programs and joint and coordinated actions, with a regional approach to the Greater Caribbean, as one of its priority tasks.

With this approach, CRIES's activities in the coming years will concentrate on implementing a principal program on «regionalism» and civil society. For this, a series of initiatives -workshops, symposiums, conferences, the development of research and the production of documents, support to civil society organizations, and publicity campaigns- have been underway with the different centers affiliated with the network. In the first phase, these initiatives will culminate in a Regional Forum of the Greater Caribbean's Civil Society, in November, 1997, in Cartagena, Columbia, prior to the Meeting of the Council of Ministers of the Association of Caribbean States, in the hope that such activities will contribute to developing an adequate climate for reflecting upon and discussing these often new and unexplored themes. It is also hoped that it will help create the conditions for

moving forward -together with organizations from civil society- in analyzing and developing proposals and recommendations for designing and implementing specific public policies, in a regional context.

Similarly, this issue of Pensamiento Propio initiates a progressive metamorphosis, in which the magazine will convert itself into a journal capable of achieving such objectives. Thus, the initial design has been restructured to include a section of articles written with the collaboration of an International Board of Advisors, with the goal of guaranteeing a high level of academic excellence; a section of documents which specifically illustrate the progress of different regional initiatives; and an informational section to publicize actions undertaken. These will be accompanied by the usual reviews and bibliographic reports to help integrally understand progress toward producing social knowledge about the region. In addition, to overcome the linguistic divisions that characterize the region, the magazine's articles are published in their original language -Spanish or English- with a summary in the other language, to allow greater access to contributions from Spanish or English speaking areas.

As expressed by the ancient Chinese sentence -«may you live in interesting times»- this new stage, both for CRIES and Pensamiento Propio, will involve responding to the new political challenges and social demands imposed by the processes of globalization, integration, and democratization taking place in our region.

Abordar integralmente el problema de la deuda: un reto para todos¹

Ricardo Zambrana Godoy (*)

Introducción

Entre el 2 y el 5 de julio, se realizó en el Club del Banco Central de Tegucigalpa, Honduras, el Encuentro Continental de los Países Pobres Altamente Endeudados, con participación de representantes de la sociedad civil y de gobiernos directamente afectados por la iniciativa -promovida por el FMI y el Banco Mundial-, para el alivio de la deuda de los países pobres severamente endeudados (HIPC), particularmente Honduras, Nicaragua, Guyana y Bolivia; representantes de organizaciones de la sociedad civil de México, Perú y El Salvador que han realizado algún tipo de incidencia respecto al problema de la deuda externa; un representante de la Red Africana sobre Deuda y Desarrollo (AFRODAD/Tanzania), del *Center of Concern* con sede en Washington, un representante del CELAM y de organizaciones europeas encabezadas por la Red Europea sobre Deuda y Desarrollo (EURODAD), SÜDWIND, NOVIB, OXFAM UK, KEPa (Cooperación Finlandesa).

El evento -auspiciado por la Red Europea sobre Deuda y Desarrollo (EURODAD), el Foro Social de Deuda Externa y Desarrollo de Honduras (FOSDEH), la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), OXFAM UK y *Christian Aid*-, fue organizado con el objetivo de contribuir a la construcción de una estrategia sobre la deuda externa que implique un tratamiento integral a los países pobres altamente endeudados; adoptar una posición común frente a los gobiernos y organismos multilaterales con respecto a los temas de sostenibilidad de la deuda, los criterios para la elegibilidad en el marco de la Iniciativa y el impacto sobre el desarrollo social; constituir espacios e instancias de seguimiento y monitoreo a la implementación de la

1. Informe acerca del Encuentro Continental de los Países Pobres Severamente Endeudados (HIPC's), realizado en Tegucigalpa, Honduras, entre el 2 y el 5 de julio de 1997.

(*) Ricardo Zambrana Godoy es licenciado en ciencias sociales y realizó estudios de maestría en política económica. Ha dedicado la mayor parte de su vida laboral a la docencia universitaria y a la educación popular. Actualmente se desempeña como investigador en CRIES.

Iniciativa HIPC's desde la sociedad civil y, finalmente, contribuir a la construcción de una instancia continental de cabildeo e incidencia de la sociedad civil latinoamericana, de cara a negociaciones futuras con los gobiernos y organismos multilaterales.

El encuentro representó un valioso espacio para obtener abundante información y conocimientos sobre la Iniciativa HIPC's, conocer y debatir la perspectiva gubernamental expuesta por representantes de los Bancos Centrales de Solivia, Honduras y Nicaragua, así como la perspectiva de la sociedad civil representada por redes y ONG's de América Latina, Europa y África y por un delegado del CELAM. Durante el encuentro se discutieron y compartieron puntos de vista y propuestas sobre las posibles esfuerzos futuros de coordinación y acción entre los gobiernos y la sociedad civil y entre las organizaciones de la sociedad civil en los planos Sur-Sur y Sur-Norte.

El presente documento ofrece información básica sobre la Iniciativa HIPC's y una descripción de los principales puntos de vista debatidos en el Encuentro, las propuestas de mayor relevancia que se plantearon y los acuerdos más importantes que se obtuvieron.

Algunos antecedentes sobre la iniciativa HIPC's

En su reunión cumbre realizada en Lyon, Francia, en septiembre de 1996, el grupo de los siete países económicamente más desarrollados del mundo acordaron -junto al Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional-, desarrollar una iniciativa de alivio de deuda externa para los países pobres severamente endeudados, con el objetivo de que estos países logren niveles adecuados de sostenibilidad de deuda.

Un país puede calificar para ser elegible como beneficiario de esta iniciativa, si cumple algunos requisitos:

- a) Que sea elegible sólo para asistencia de la Asociación Internacional de Fomento (IDA) del Banco Mundial que otorga préstamos sin intereses a los países más pobres cuyo ingreso anual per cápita es menor de US\$ 1,305. La mayoría de los préstamos de la IDA son destinados a países cuyo ingreso per cápita es menor de US\$ 805.
- b) Que tenga solvencia crediticia. Que se caracterice por el cumplimiento del pago de la deuda a las instituciones financieras internacionales y a los países miembros del Club de París.
- c) Que enfrente una situación de deuda insostenible.

- d) Que tenga un buen historial en su aplicación de ajustes y reformas.

Sin embargo, no todos los países pobres severamente endeudados que reúnan los requisitos para ser sujetos de alivio de deuda multilateral bajo la Iniciativa, van a ser beneficiados por la misma. Se requiere pasar primero por varias etapas.

La **primera etapa** comprende un período de tres años de ajuste estructural en el marco de los programas del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional, durante el cual los países deben cumplir con las condicionalidades macroeconómicas y de reforma estructural propias de estos programas, y para cuya implementación las IFI ofrecerán apoyo. Durante estos primeros tres años, el país beneficiario recibirá un tratamiento de parte del Club de París para una reducción del servicio de la deuda por arriba del 67 %.

Esta etapa será imprescindible para que un país se vuelva elegible para la operación stock-de-deuda o de reducción de saldos según los Términos de Nápoles de los acreedores oficiales bilaterales miembros del Club de París. Esto implica la reducción del 67% *de la deuda elegible*.

Conforme a los lineamientos establecidos, al finalizar esta primera etapa se arribará a un «punto de decisión». En este momento será necesario, primero, realizar un análisis de sostenibilidad de la deuda preparado por el personal del FMI y el BM, junto con los dirigentes del país deudor, para determinar si la operación de reducción de saldos de parte del Club de París -junto con por lo menos la acción comparable de otros acreedores no multilaterales-, sería suficiente para que el país lleve a cabo una *deuda sostenible* en otros tres años, o si necesita, además, alivio de la deuda multilateral.

Según el FMI, un país determinado tendrá deuda sostenible cuando sea capaz de hacer frente completamente a sus obligaciones externas presentes y futuras, sin recurrir a ayuda o reprogramación de deudas o acumulación de atrasos, y sin establecer compromisos indebidos.

La sostenibilidad de la deuda será medida utilizando la evolución de tres indicadores durante un período de cifras proyectadas de veinte años que llegan hasta el 2004. Estos indicadores son:

- a) El coeficiente del saldo total de la deuda (medido en valor presente neto) con respecto a las exportaciones de bienes y servicios, el cual debe declinar durante el transcurso del período señalado, colocándose en el intervalo entre 200 y 250 %.

- b) El coeficiente del servicio de la deuda respecto a exportaciones deberá descender y colocarse en el intervalo de 20 a 25 % durante el mencionado período.
- c) La eliminación de las brechas financieras.

Se prestará particular atención a medidas o indicadores de vulnerabilidad tales como la carga del servicio de la deuda en el presupuesto gubernamental, la concentración y diversificación de la base exportadora del país y la cobertura de las reservas internacionales de la banca central que, según las condicionalidades establecidas con el FMI, deben ser equivalentes a tres meses de importaciones.

Los países cuyos mecanismos en uso estén adecuados para lograr la sostenibilidad de la deuda en tres años, saldrían del proceso de reprogramación. Por lo tanto no serán elegibles para ayuda adicional dentro o bajo la Iniciativa.

Países cuyos mecanismos en uso no permitan que la sostenibilidad se logre en tres años, pasarían por una **segunda etapa** en la cual podrán recibir más acción adecuada bajo la Iniciativa para llevar a cabo la sostenibilidad de la deuda hasta un «punto de completación» o «punto de conclusión».

En esta segunda etapa, el Club de París otorgaría una reducción del 90 por ciento *del servicio de la deuda*, considerando que otros acreedores bilaterales y comerciales ofrezcan, por lo menos, el mismo tratamiento al país endeudado. Un grupo consultivo sería convocado para establecer un plan de financiamiento e identificar las necesidades de alivio adicionales para que el país alcance la sostenibilidad de la deuda en el punto de conclusión.

Las instituciones financieras internacionales y otros donantes otorgarían un apoyo financiero ampliado, y el país endeudado establecería un segundo acuerdo bajo los programas del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. El punto de conclusión o de completación se concretará siempre y cuando el país cumpla exitosamente ese segundo acuerdo.

En este punto, el Club de París otorgaría una reducción adicional de, al menos, el 90 por ciento *del saldo de la deuda*, considerando que otros acreedores bilaterales y comerciales ofrezcan, como mínimo, el mismo tratamiento al país endeudado. Asimismo, las instituciones multilaterales escogerían, de entre un menú de opciones, las medidas para que el país alcance la sostenibilidad de la deuda, tales como mayores montos de préstamos altamente concesionales y donaciones para financiar el pago de la deuda multilateral.

Casos fronterizos, de países donde hay un grado razonable de duda acerca de si los mecanismos en uso harían que la

sostenibilidad de la deuda llegara al «punto de conclusión», podrán diferir la acción del Club de París en cuanto a la operación stock-de-deuda (reducción del 67 por ciento de la deuda elegible) por tres años, y así dejar abierta la posibilidad de recibir mayor asistencia bajo la Iniciativa. Estos países estarán asegurados de acción adicional hasta el «punto de completación» si la necesitasen para lograr sostenibilidad de la deuda.

Cuando un país sea finalmente elegido como beneficiario de la Iniciativa, debe prolongar las mejoras en el manejo de su economía y realizar reformas en la política social y estructural, incluyendo especialmente acciones que mejorarán el cuidado básico en salud y educación.

Esta Iniciativa de los organismos financieros internacionales, será puesta en práctica bajo **algunos principios guía:**

1. El objetivo será el tratamiento general de la sostenibilidad de la deuda sobre una base de caso-por-caso, enfocándose en la deuda total del país.
2. La acción se contemplará sólo cuando los deudores hayan mostrado -a través de un registro de políticas de reforma y organización-, la habilidad de utilizar bien cualquier soporte excepcional provisto para llevar a cabo un resultado sostenible.
3. Acciones adicionales para los casos problema deberán ser coordinados entre todos los acreedores involucrados con una participación amplia y equitativa
4. Cualquier acción para aliviar la carga de la deuda a acreedores multilaterales debe preservar la integridad financiera de las instituciones financieras multilaterales y su status de acreedor preferido, y ser coherente con la limitación de sus estatutos para que las instituciones continúen proveyendo financiamiento a todos los países miembros en términos apropiados.
5. Se espera que todos los acreedores participen en la provisión excepcional de asistencia después de los mecanismos requeridos para alcanzar la sostenibilidad de la deuda. La cantidad de ayuda a ser provista por cada grupo de acreedores se decidirá caso por caso, y se basará en la necesidad de lograr la sostenibilidad de la deuda para que amplia y equitativamente compartan el costo de la Iniciativa y para preservar el status de preferencia de las instituciones financieras multilaterales. El alivio de deuda provisto en el punto de completación será incondicional, y removerá efectivamente la porción de deuda de los libros de los acreedores de cada país.

6. Nueva ayuda financiera externa para los países interesados deberá ser en términos concesionalmente apropiados, así como apoyar sus esfuerzos para aspirar a una reforma y establecer un registro de buena política.

Por lo pronto, han sido considerados como candidatos elegibles para la Iniciativa un conjunto de 41 países, la mayoría de ellos africanos. Del continente americano han sido considerados Guyana, Nicaragua, Honduras y Solivia.

Aportes de los participantes en el encuentro

La Iniciativa HIPC's fue el centro de atención de las intervenciones de los participantes de este encuentro, y sus aportes estuvieron dirigidos principalmente a considerar su pertinencia, su viabilidad, sus limitaciones, los aspectos que habría que reformular y las condiciones que habría que construir para contribuir de manera efectiva al alivio y solución del problema de la deuda.

Varios expositores abordaron la Iniciativa HIPC's desde una perspectiva más integral, situando algunos elementos que inciden de manera relevante en el problema de la deuda:

1. La estructura económica de los países en desarrollo es básicamente dependiente de las exportaciones. Esta dependencia ha sido agravada porque se ha puesto demasiado énfasis en la promoción de exportaciones de bienes primarios, por una deficiente estrategia internacional sobre la deuda, y por políticas de ajuste estructural mal concebidas.
2. Desde principios de la década de los setenta, los tipos de cambio han flotado, resultando en mercados de dinero inestables. Esto ha provocado una caída dramática de las monedas de los países en desarrollo respecto del dólar y, como consecuencia, en incrementos en los montos de la deuda y en los pagos de la misma.
3. Las tasas de interés no son fijas. Las políticas monetarias desde 1980 han limitado la demanda de dinero, causando alzas en las tasas de interés entre el 7 y casi el 20 por ciento. En los años noventa, las tasas de interés han declinado nuevamente.
4. Corrupción y falta de fiscalización. No existe un adecuado control sobre la viabilidad de los créditos ni el destino de los fondos que se contratan vía deuda externa, lo cual en ocasiones ha provocado que la deuda no sea suficientemente aprovechada para la creación de capacidades para el desarrollo. Se considera que las prácticas irresponsa-

bles, tanto de los deudores como de los acreedores, han dado lugar a muchos proyectos inútiles, improductivos e insostenibles, los cuales van más allá de la capacidad de pago de los prestatarios. Esto ha agravado el problema.

5. La inversión extranjera, en algunos casos más que en otros, también ha contribuido al incremento de la deuda externa. En diversos momentos, para cubrir la remisión de utilidades se ha acudido al endeudamiento externo. Para el futuro, un incremento en la inversión extranjera -tanto directa como de portafolio-, podría conducir a una nueva crisis de deuda debido a la fluctuación de los tipos de cambio.
6. Esfuerzos anteriores de reducción de la deuda de los países pobres han tendido a convertir la deuda bilateral y comercial en deuda multilateral que por principio es no negociable. La consecuencia de esto es que esos países -que dependen fuertemente de la ayuda externa para mantenerse-, deben usar una parte creciente de la misma para servir su deuda multilateral. Dado que son países pobres que no acceden a los mercados de capital, es aún mayor su dependencia hacia la banca multilateral para obtener nuevos fondos. Proyecciones realizadas en 1995 por el FMI en un conjunto de 34 países, mostraban que para un considerable número de éstos el nivel de endeudamiento no bajaba a largo plazo cuando se tomaba en cuenta la necesidad de nuevos financiamientos futuros. Esto implicaría más vigorosos esfuerzos de ajuste en el futuro, y plantea un límite a los montos de financiamiento multilateral que estos países podrán absorber, más la necesidad de recurrir mayormente a donaciones.

Tomando en cuenta estos elementos y la historia de las iniciativas para aliviar el problema de la deuda, algunos expositores consideraron que podríamos ver la Iniciativa, en el fondo, como un reconocimiento del fracaso de los organismos multilaterales, lo cual no debería obstaculizar la identificación de algunas de sus potenciales virtudes:

1. Le daría un tratamiento no sólo a las deudas bilaterales, sino también a las comerciales y multilaterales. Si la Iniciativa funciona, será la primera vez que se ponga en práctica un enfoque integral, o menos segmentado.
2. Implicaría una acción concertada, incorporando los grupos principales de acreedores.
3. Podría contribuir a alcanzar la sostenibilidad de la deuda, en principio posibilitando que los gobiernos deudores paguen la deuda y al mismo tiempo hagan las inversiones necesarias en términos del desarrollo humano sostenible.

4. Si da resultado, aportaría una salida al problema de la deuda externa.

La mayor parte de las consideraciones expuestas durante el Encuentro, sin embargo, se concentraron en sus principales limitaciones e inconsistencias.

Algunas de las críticas se refieren a las concepciones que subyacen en su formulación.

Por un lado, el endeudamiento externo es tratado como un problema de liquidez que se puede resolver con reestructuraciones de las deudas y refinanciamientos ligados a la implementación de severos programas de ajuste, y no como un problema estructural de falta de solvencia proveniente del bajo nivel de desarrollo y de las condiciones adversas a nivel internacional para economías poco diversificadas.

Los acreedores multilaterales, por otra parte, mantienen el así llamado estatus preferencial, que implica que las deudas contraídas con dichas instituciones tienen que ser pagadas puntualmente y en su totalidad.

Asimismo, ser pobre y altamente endeudado es condición necesaria pero no suficiente para tener derecho a beneficiarse de la Iniciativa. Más importante aún es demostrar un comportamiento modelo en la aplicación de los programas del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional, y esto no por uno o dos años, sino por más de seis años, aún para países que lo han estado haciendo durante muchos años. En los primeros casos conocidos -Uganda y Bolivia-, ambos han estado cumpliendo con más de diez años de ajuste estructural, pero tuvieron que demostrar uno y casi dos años más de cumplimiento.

Es hasta después de haber recorrido seis años de ajustes consecutivos y haber demostrado éxito en la aplicación de las medidas, que un país elegible puede llegar al «punto de completación» en el que, si se tiene suerte, todos los acreedores bilaterales acordarían beneficiar al candidato con lo prometido por la Iniciativa.

Esta condicionalidad así expresada fue uno de los aspectos de la iniciativa más fuertemente criticados, sobre todo porque las medidas que es necesario adoptar para restablecer el equilibrio en la balanza de pagos con niveles tan elevados de endeudamiento contribuyen a deteriorar las condiciones sociales de los países endeudados.

Una opinión bastante generalizada entre los participantes del encuentro, es que el cumplimiento de los programas de estabilización y ajuste estructural del FMI y del Banco Mundial no han ayudado aún a solucionar de manera sustantiva el problema de la deuda, y su calidad y eficacia están ampliamente cuestiona-

das. Desde esta perspectiva, hasta podría resultar contradictorio para los países elegidos que se les exija llevar a cabo reformas que mejoren el cuidado básico en salud y educación,

En otro orden, la Iniciativa parece depender demasiado de la voluntad de los países acreedores para compartir la carga de aliviar la deuda proporcionalmente, así como de lo que estos acreedores puedan proporcionar. Debemos recordar que no existe, hasta ahora, un instrumento jurídico que obligue a los acreedores a participar en las provisiones excepcionales.

Finalmente, en la formulación de la Iniciativa no se incluye el problema de la deuda doméstica o interna, la cual está creciendo en muchos países fuertemente endeudados.

Otra serie de cuestionamientos estuvo dirigida a los criterios de elegibilidad y sostenibilidad que contiene la Iniciativa.

Hubo bastante consenso entre los participantes alrededor de que los criterios de elegibilidad son demasiado estrechos, con lo cual quedan excluidos algunos países con importantes problemas de deuda, tanto en África subsahariana como en Latinoamérica y Asia.

También se señaló que existe poca congruencia en la aplicación de los criterios técnicos seleccionados. En ciertos casos se hace muy difícil discernir entre los criterios de orden técnico y los de orden político. Esta dificultad es catalogada como falta de transparencia.

Por ejemplo, los expertos del Banco Mundial y del FMI consideraban inicialmente que Costa de Marfil, al igual que Honduras, no eran elegibles para condonaciones bajo los presentes términos, ya que su nivel de endeudamiento alcanza «apenas» el 156% de las exportaciones y se coloca por lo tanto debajo de los 200-250% considerados como nivel crítico. Sin embargo, Costa de Marfil es una antigua colonia francesa, y como tal, todavía fuertemente dependiente de ese país europeo tanto en lo político como en lo económico. Francia exige mejor tratamiento para sus aliados en África y presionó para que en el caso de Costa de Marfil se utilice la carga fiscal de la deuda que para dicho país es de 298%-, y no las exportaciones. Honduras, que tiene -según los cálculos de las IFI's-, una carga fiscal del endeudamiento externo de hasta 301%, no ha recibido el mismo tratamiento. En similares condiciones se encuentran cerca de 10 países entre los que se incluyen Tanzania, Congo y Guyana.

Otro ejemplo es Uganda, país anglófono que había aplicado exitosamente durante más de 10 años programas de ajuste estructural. Uganda suministra apoyo político a los rebeldes de Zaire que luchan contra la dictadura de Mobutu. Las IFI's habían anunciado hace más de un año que Uganda se beneficiaría con el

programa ya en junio de 1997. Como resultado de las presiones de diversos acreedores bilaterales, dicho país tendrá que esperar probablemente hasta mediados de 1998.

Por otra parte, se consideró que el concepto de **sostenibilidad de la deuda** que le sirve de sustento a la Iniciativa, tiende a minimizar la reducción de la deuda, principalmente debido a que considera la sostenibilidad demasiado estrictamente en términos de las exportaciones y utiliza proyecciones de las exportaciones demasiado optimistas, basándose en el concepto de exportaciones brutas, en vez del concepto más adecuado de exportaciones netas, que no contabiliza las importaciones esenciales y el componente de importaciones que tienen las exportaciones, incluyendo las remesas de trabajadores en el exterior y proyectando en el marco de esta iniciativa un crecimiento anual del valor de las exportaciones de 3 por ciento real, a pesar de que en las mismas tablas estadísticas del Banco Mundial los precios de las materias primas tienen proyecciones mucho más reducidas: solamente cuatro de los 24 productos agrícolas cumplen con el criterio de un crecimiento anual del 3% real.

Sobre la utilización del valor presente neto (VPN) en el cálculo de la deuda, algunos expositores consideraron que también tiende a subestimar el problema y que deberían utilizarse cifras nominales. Tanto inversionistas como gobiernos de los países HIPC argumentan que los actores económicos en general y los inversionistas en particular miran los valores de la deuda nominal, no el VPN. Es cierto que el concepto de VPN toma en cuenta que los préstamos fueron hechos bajo términos concesionales, pero esto no captura las percepciones subjetivas de los actores claves.

Otro de los problemas que se identificaron es que el concepto de sostenibilidad que se utiliza en el marco de la Iniciativa define el indicador carga fiscal sobre la deuda demasiado alto para este grupo de países pobres y severamente endeudados (56%), aplicándoles un parámetro similar al criterio deuda/PiB que se utiliza para la entrada a la Unión Económica y Monetaria de los países ricos europeos más desarrollados (60% deuda/PIB).

Por otro lado, no se incluye en el cálculo la deuda privada no garantizada, aunque hay que pagarla con divisas.

En cuanto a los criterios de sostenibilidad, los participantes enfatizaron que dedicar más de un cuarto de los ingresos por exportaciones al pago de la deuda externa mientras los gastos en salud y educación en su conjunto representan en el mejor de los casos apenas el 8% del presupuesto nacional, no puede redundar nunca en un despegue económico en países con alto grado de analfabetismo y sistemas ineficientes de salud.

Se criticó, asimismo, el hecho de que en el período entre el punto de decisión y el punto de culminación el FMI sólo estará prestando nuevos créditos en vez de donaciones, aumentando de esta manera la deuda, en vez de disminuirla y, lo que es peor, la deuda multilateral, que por principio es no negociable.

Se alertó ante la posibilidad de que algunos miembros del G-7 saboteen la reducción pronta de la deuda o de que algunas instituciones multilaterales (por ejemplo el FMI) la minimicen para no tener que vender una parte de sus reservas en oro.

Una perspectiva muy interesante fue aportada por el representante del CELAM, quien recordó que la Iglesia Católica se encuentra en la celebración del jubileo cristiano, uno de cuyos principales fundamentos es el perdón de las deudas. Recordó que la deuda es un verdadero obstáculo para el desarrollo de los países pobres severamente endeudados y que, desde el punto de vista de los principios de la *jerarquía valórica* y del *bien común* de la Iglesia Católica, una deuda deja de obligar éticamente mientras el deudor se encuentre en condiciones precarias que hacen imposible el pago, aunque también advirtió que la solución puede resultar peor que el remedio si el no pago conlleva a una catástrofe financiera internacional. Al respecto, uno de los asistentes al encuentro señaló que la deuda total de los países pobres no es más que el 2.5 % del total de la deuda externa de los países que no pertenecen al G-7, por lo cual su condonación no provocaría ningún desequilibrio a las finanzas internacionales.

Finalmente, se valoró que los programas ESAF van a ser cada vez más difíciles de cumplir, por lo cual el programa de alivio de la deuda tendría que posponerse. Esto significa que los seis años previstos originalmente, podrían convertirse en diez. En esta perspectiva, la salida que pretende aportar la Iniciativa HIPC puede ser muy difícil de alcanzar.

Algunas recomendaciones

En las intervenciones de los expositores invitados y en los trabajos de grupo durante el encuentro, surgieron algunas recomendaciones vinculadas al problema de la deuda en general y a la Iniciativa HIPC en particular. Expondremos aquí aquellas que nos han parecido más relevantes de cara a las acciones que se podrían desarrollar en el futuro.

En términos generales, se considera fundamental fortalecer en cada país la capacidad de negociación y gestión de la deuda externa con el propósito de crear equipos humanos de negociación profesionales y permanentes, dotados de calidad técnica, compromiso patriótico y ética, capaces de aprovechar ventajosamente las oportunidades de alivio de deuda que puedan pre-

sentarse en los mercados financieros internacionales. Estos equipos deben ser dotados de la institucionalidad necesaria para su funcionamiento eficiente, y deberían tener suficiente independencia respecto a intereses particulares de grupos económicos o financieros específicos. Sería idóneo que cuando se produzcan cambios de gobierno en cada país, no se cambien a los funcionarios públicos que están atendiendo el problema de la deuda.

En esa misma perspectiva, en cada país debería mejorarse el registro y monitoreo de la deuda contratada, que posibilite contar con información oportuna y confiable del servicio de la deuda y que sirva para efectuar análisis y elaboración de reportes con cierta periodicidad, con el fin de contribuir a mejorar la gestión de la deuda.

Estos esfuerzos no deberían hacerse solamente desde los gobiernos, sino también desde la sociedad civil, para mejorar la capacidad de incidencia de los grupos representativos de la población.

Igualmente imprescindible es que las alternativas de respuesta al problema de la deuda sean discutidas conjuntamente entre gobierno y sociedad civil de cada país y entre gobiernos y sociedad civil de los países deudores, con miras a construir una capacidad de propuesta conjunta -que sea reconocida como válida por los países desarrollados y los IFI's- y realizar esfuerzos mancomunados de incidencia ante los acreedores. En esa dirección, se valoró muy positivamente la experiencia de estrecha comunicación entre la sociedad civil y el Banco Central de Honduras.

Al respecto también se recomendó exigir que los IFI's cumplan con sus mandatos jurídico-institucionales de incorporar la participación de los sectores representativos de la sociedad.

Se sugirió trabajar en cada país en procura de mecanismos metodológicos y sistemáticos de información sobre el comportamiento de la deuda hacia las organizaciones de la sociedad civil, colegios profesionales, gremios empresariales, sociales y educativos, fortaleciendo los espacios necesarios para el análisis consciente de la contratación y el cumplimiento de los objetivos de la deuda.

Para el mejor aprovechamiento de los recursos provenientes del endeudamiento externo se consideró muy importante fortalecer los procesos de formulación, ejecución y evaluación de proyectos de inversión, en el marco de programas coherentes de inversión pública en el mediano plazo, con el fin de optimizar el uso de los recursos provenientes del endeudamiento externo.

Asimismo, se valoró la necesidad de acceder a mecanismos adicionales de alivio de deuda que permitan a cada país lograr viabilidad financiera y económica a mediano y largo plazo. Se po-

1. Swap: permuta financiera

drían considerar algunos mecanismos de canje de la deuda, tales como swaps¹ de deuda bilateral, fondos de contravalor, swaps de deuda externa privada, bonos de conservación, adquisición de valores gubernamentales, cobertura de riesgos cambiarios y swaps de deuda recíproca entre ONG de países deudores.

Con relación a la Iniciativa HIPC's en particular, en el encuentro se aconsejó utilizar la perspectiva del desarrollo sostenible para obtener un enfoque más integrador y distinto al estrecho marco en que se ha encerrado el concepto de sostenibilidad de la deuda. Se propuso trabajar con el concepto de «espacio de desarrollo humano»: toda persona debe gozar de cierto grado de desarrollo humano. Desde esta perspectiva, los gobiernos están obligados a utilizar los recursos existentes en su presupuesto, primero que nada para el bienestar y desarrollo de los habitantes de sus países y -solamente después de cubrir esas necesidades-, para pagar la deuda. Según ese concepto, solamente aquel servicio de la deuda que permita cubrir estas necesidades básicas debería ser considerado «sostenible».

En ese sentido, también se consideró que deben ser modificados los criterios de sostenibilidad de la deuda ya establecidos. Por ejemplo, que el coeficiente de saldo de deuda respecto de las exportaciones no se sitúe entre el rango de 200-250, sino entre 150 y 200, o tomar como referencia un valor presente neto de 150% de deuda a exportaciones, y de 15% de servicio de la deuda a exportaciones. Asimismo, debería utilizarse un parámetro más refinado de exportaciones, como la diferencia del total de exportaciones y de las importaciones «estrictamente necesarias»(combustible, maquinaria agrícola, medicamentos, etc.). Otra manera podría ser no incluir en el total de exportaciones el valor de las remesas de trabajadores en el exterior, sobre todo tomando en cuenta la volatilidad de esos ingresos.

Se estableció la necesidad -siguiendo el ejemplo de Bolivia-, de que en cada país se realicen estudios de sostenibilidad propios e independientes de los que hacen los IFI's para responder a la interrogante de si el país puede o no ser elegible a la Iniciativa HIPC. Esto debe incluir análisis propios en relación a la variabilidad de los precios de exportación y de volúmenes de exportación.

Adicionalmente, el cálculo del VPN (valor presente neto) debe hacerse sobre la base de una tasa de descuento más baja, considerando el valor de las deudas en el mercado secundario internacional. Esto permitiría obtener un valor presente neto mayor, resultando, en consecuencia, mayores coeficientes del saldo y servicio de la deuda que los utilizados actualmente, quedando así evidenciada la insostenibilidad de la deuda.

Deberían tomarse en cuenta otros indicadores, tales como el porcentaje del gasto público utilizado para pago del servicio de la deuda. En este caso, podría utilizarse un coeficiente gradualmente descendente entre el servicio de la deuda y los gastos sociales básicos (educación y salud). De igual manera, tomar en cuenta la moneda en la que está contratada la deuda y utilizar también como referencia el cálculo de la deuda, en términos del trabajo nacional: ¿Cuántos días de trabajo al año representa el pago del servicio de la deuda?

Para la elegibilidad, trabajar por que se tomen en cuenta los años de aplicación de medidas contenidas en los programas de ajuste estructural, ya sean éstos simples o ampliados. Que no se comience «desde cero».

Finalmente, a propuesta de los presentes, se constituyó la Red Latinoamericana sobre Deuda y Desarrollo, integrada inicialmente por todos los países participantes (Honduras: FOSDEH/ASONOG; Nicaragua: CRIES/FOCAD; El Salvador: FUNDE; Guyana; Bolivia: CEDLA; México: FAM y Perú: CEAS).

Esta red latinoamericana tendrá como funciones de partida el intercambio de información entre países y organizaciones, el intercambio de experiencias técnicas y de negociación relativas a la deuda externa, así como lo relacionado a una eventual ejecución de recursos provenientes de las mismas y posibilitar espacios de esfuerzos estratégicos conjuntos para incidir en el tema de la deuda en nuestros respectivos países y continente.

Por su enorme importancia, la red latinoamericana se reunirá en los próximos meses en Bolivia o Nicaragua, según lo propuesto por sus respectivas delegaciones. Además, varios países podrán participar en la reunión de programación anual de EURODAD, a realizarse a finales de año, en la cual se podrán plantear las inquietudes de la región.

Documentación de referencia

1. **Experiencia en la Iniciativa HIPC.** Exposición del Lic. Emilio Arce, Subgerente Sector y Endeudamiento Externos del Banco Central de Bolivia, en el Encuentro Continental de los Países Pobres Altamente Endeudados (HIPC's), realizado en Tegucigalpa, Honduras, del 2 al 4 de julio de 1997. Documento mimeografiado.
2. **Límites y alcances de la iniciativa para el desendeudamiento de los países pobres altamente endeudados.** Exposición del Lic. Pedro Morazán, en el Encuentro Continental de los Países Pobres Altamente Endeudados.

datos (HIPC's), realizado en Tegucigalpa, Honduras, del 2 al 4 de julio de 1997, Documento mimeografiado.

3. **Debt management in Guyana.** Documento mimeografiado presentado en el Encuentro Continental de los Países Pobres Altamente Endeudados (HIPC's), realizado en Tegucigalpa, Honduras, del 2 al 4 de julio de 1997.
4. **The HIPC debt relief initiative and the debt burden in África.** Exposición de Christopher Mwakasege, miembro del tribunal de AFRODAD y miembro de la Fuerza de Tarea Nacional de Tanzania sobre Estrategia de Reducción de Deuda, presentada en el Encuentro Continental de los Países Pobres Altamente Endeudados (HIPC's), realizado en Tegucigalpa, Honduras, del 2 al 4 de julio de 1997.
5. **Chronological update on leaflet: «The World Bank and the heavily indebted poor countries (HIPC) debt initiative».** Documento mimeografiado presentado en el Encuentro Continental de los Países Pobres Altamente Endeudados (HIPC's), realizado en Tegucigalpa, Honduras, del 2 al 4 de julio de 1997.
6. **Deuda externa; una perspectiva eclesial.** Exposición de Monseñor Cristian Precht Bañados, Secretario Adjunto del CELAM, en el Encuentro Continental de los Países Pobres Altamente Endeudados (HIPC's), realizado en Tegucigalpa, Honduras, del 2 al 4 de julio de 1997. Documento mimeografiado.
7. Ruthrauff, Juan: **Una introducción al Banco Interamericano de Desarrollo, al Banco Mundial y al Fondo Monetario Internacional para principiantes.** Versión revisada, mayo, 1994/1995. Reproducido por Asociación de Organismos No Gubernamentales (ASONOG) y Foro Social de la Deuda Externa y Desarrollo (FOSDE) de Honduras. Documento mimeografiado.
8. **El Banco Mundial y su Iniciativa a los Países Pobres Severamente Endeudados (Heavily Indebted Poor Countries-HIPC),** Documento mimeografiado presentado en el Encuentro Continental de los Países Pobres Altamente Endeudados (HIPC's), realizado en Tegucigalpa, Honduras, del 2 al 4 de julio de 1997. Traducción libre ASONOG/FOSDE. Por: Peggy Castillo. Revisó: Martín Barahona y Alexis Pacheco.
9. Chaverri, Marcos Carias: **La deuda externa de Honduras. Situación actual.** Exposición del Lic. Marcos Carias Chaverri, Coodinador Nacional de Deuda, Secretaría de Finanzas, República de Honduras, en el Encuentro Continental de los Países Pobres Altamente Endeudados

- (HIPC's), realizado en Tegucigalpa, Honduras, del 2 al 4 de julio de 1997. Documento mimeografiado.
10. **Deuda externa hondureña frente a la iniciativa HIPC: Sostenibilidad y participación de la sociedad civil.** Documento mimeografiado presentado en el Encuentro Continental de los Países Pobres Altamente Endeudados (HIPC's), realizado en Tegucigalpa, Honduras, del 2 al 4 de julio de 1997.
 11. Van Hees, Ted: **La iniciativa HIPC: sus fuertes y debilidades.** Exposición del Sr. Ted Van Hees, Coordinador de la Red Europea sobre Deuda y Desarrollo (EURODAD) en el Encuentro Continental de los Países Pobres Altamente Endeudados (HIPC's), realizado en Tegucigalpa, Honduras, del 2 al 4 de julio de 1997.
 12. Isa, Pável y Neira Cuadra, Oscar: **La nueva iniciativa FMI/BM para el alivio de la deuda. Una evaluación crítica para el caso de Nicaragua.** En: Oscar Neira Cuadra, Coordinador: **ESAF: condiciionaliidad y deuda. ¿Nada por nada o nada por menos?** CRIES, Managua, 1996.
 13. Ibáñez Aguirre, José Antonio, Coordinador: **Conversión de deuda externa en asistencia, promoción y desarrollo social.** IAP/FAPRODE, México, D.F., mayo 1997.
 14. Dumazert, Patrick: **La iniciativa para la deuda de los países HIPC: un punto de vista desde los países pobres de América Latina.** Exposición presentada por el autor en el Encuentro Continental de los Países Pobres Altamente Endeudados (HIPC's), realizado en Tegucigalpa, Honduras, del 2 al 4 de julio de 1997. Documento inédito.
 15. Grupo Religioso de Trabajo sobre el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional: **Normas morales sobre el ajuste estructural y las medidas de reforma económica.** Mayo de 1997.

INVESTIGACIÓN ANÁLISIS

El régimen bananero de la Unión Europea, el Caribe y América Latina

Paul Sutton ()*

El tema de las restricciones a las importaciones de banano ha tenido una influencia profunda en el tono de las relaciones entre Europa y América Latina en los últimos años. El futuro del comercio de banano entre la Unión Europea (UE) y los países productores de América Latina, aunque relativamente reducido en cuanto al total de exportaciones latinoamericanas a la UE (menos del 5%), se ha convertido en el tema central de discusión y ha cobrado gran importancia por los intereses políticos de carácter internacional que están en juego. De ahí que con este artículo se pretenda identificar cuáles son esos intereses y las partes directamente interesadas para comprender una situación por demás compleja que no deja de evolucionar. En la primera parte de este trabajo se analiza el problema, sus antecedentes y la solución al mismo, de acuerdo con el nuevo régimen bananero (NRB) adoptado por la UE; en la segunda parte se examina la reacción que éste provocó entre los países latinoamericanos, caribeños y europeos y en el mismo Estados Unidos, así como la adopción, en su momento, de un «Acuerdo Marco» que permitió sentar las bases para poner en práctica el nuevo NRB en Estados Unidos y América Latina. Por último, se aborda el funcionamiento del nuevo régimen y los múltiples retos que continúa enfrentando no sólo en América Latina y Estados Unidos, sino también en el seno de la Unión Europea. La principal conclusión a que se llega es que el NRB dista mucho de ser una solución perfecta, pero conviene apoyarlo de cara a los intereses de largo plazo de los países productores de América Latina y el Caribe.

(*) El Dr. Paul Sutton es catedrático de política, y director del *Centre of Developing Area Studies* en la Universidad de Hull, Inglaterra. Se especializa en temas políticos, en relaciones internacionales y en políticas de seguridad en el ámbito del Caribe. Es autor de varios libros y artículos sobre asuntos caribeños.

Antecedentes

A continuación se ofrece una descripción detallada de los intereses y actores que compiten entre sí por el mercado del banano en Europa.

Europa

En el desarrollo del mercado europeo del banano influyeron una serie de medidas proteccionistas de carácter nacional, cuya aplicación estaba destinada a favorecer a determinadas compañías y fuentes de abastecimiento. Así, su crecimiento fue, desde el inicio, de una complejidad extrema.

Se puede identificar tres fuentes principales de abastecimiento:

a) banano cultivado y comercializado en la Unión Europea, cuyos principales productores eran las islas Canarias, y las islas Martinica y Guadalupe (DOM)¹. Estas últimas controlaban el 10% del mercado en 1990; b) banano de los países de África y el Caribe (ACP), productores del 11.2% y 6% respectivamente del fruto importado; y c) América Latina, exportadora del 57.9%. Es importante señalar que el mercado europeo creció rápidamente en los últimos años de la década de los '80. Las importaciones aumentaron de 2.99 millones de toneladas en 1988 a 3.47 en 1990 y a 3.89 en 1992. Los principales beneficiarios de este crecimiento fueron los productores latinoamericanos cuyas exportaciones, que abastecían el 53.6% del mercado en 1988, habían ascendido a 61.8% en 1992. Para el grupo DOM, por el contrario, sus exportaciones habían descendido de 12.3% en 1988 a 9.6% en 1992; mientras que para los países ACP éstas apenas si habían ascendido de 17.2% en 1988, del cual dos tercios procedían del Caribe, a 17.7% en 1992, siempre alrededor de dos tercios provenientes del Caribe.²

En cuanto al mercado, existían tres tipos de regímenes: a) el mercado preferencial en Francia, Gran Bretaña, España, Italia, Portugal y Grecia para el banano de la Unión Europea y/o de los productores ACP; b) libre de impuestos en Alemania; y c) mercado sujeto a una imposición tarifaria del 20% en Dinamarca, Irlanda, Bélgica, Holanda y Luxemburgo. Estos regímenes operaban con un complejo sistema de licencias para asegurar que a ciertos abastecedores se les favoreciera más que a otros. En 1990, casi todo el banano importado por España era de las islas Canarias; el 59% de las importaciones de Francia provenía de los países DOM/TOM;³ y 35% del banano que importaba Portugal provenía de Madeira. El 88% del banano importado por el Reino Unido lo exportaban los países ACP, siendo el Caribe el principal exportador; el 35% del mercado francés provenía sobre todo de África, así como el 14% del banano importado por Italia. Por su1

1. *N. del T.: Departamentos de Ultramar de Francia, o DOM, por sus siglas en francés*

2. *Cifras extraídas del Informe de Operaciones del Régimen Bananero de la Comisión de Comunidades Europeas (SEC (95) 1565 final, Bruselas 11/10/1995) Anexo 1.*

3. *N. del T.; Territorios de Ultramar de Francia, o TOM, por sus siglas en francés.*

4. *Cifras extraídas de Keith Nurse & Wayne Sandiford, Windward Island Bananas: Challenges and Options under the Single European Market (Friedrich Ebert Stiftung, Kingston, Jamaica, July 1995), Cuadro 5.3.*

5. *Cifras obtenidas de R.H. Pedler, «The Fruit Companies and the Banana Trade Regime» en R.H. Pedler & M. PCM Van Schendelen Lobbying the European Union: Companies, Trade Associations and Issue Groups (Dartmouth: Aldershot, 1995).*

parte, los productores latinoamericanos exportaban prácticamente todo el banano que se consumía en los mercados de Bélgica, Dinamarca, y Alemania (este último importaba 1.16 millones de toneladas, es decir, un tercio del total de importaciones de la Unión Europea); más del 90% de lo importado por los irlandés y holandeses; 85% del mercado italiano y 12% del banano consumido en el Reino Unido.⁴

A lo anterior se debe la formación de distintos grupos de interés en cada país, organizados alrededor de alianzas Estado/empresa. En Francia, España y el Reino Unido, las compañías florecieron gracias al sistema de preferencias y buscaban cómo preservar lo más posible su posición privilegiada en el mercado. El Reino Unido constituye un buen ejemplo de ello, pues en 1991 su mercado estaba dominado por Geest and Fyffes, dos compañías que proveían el 60% y 25% respectivamente del banano importado. Ambas mantenían relaciones estrechas con el gobierno y controlaban desde el embarque y el proceso de maduración del fruto hasta su distribución al por mayor. Por el contrario, las compañías dedicadas a la venta de banano en la Unión Europea preferían mercados abiertos porque obtenían precios más favorables. El dominio evidente que ejercían las empresas transnacionales como Standard Fruit («Chiquita») y United Fruit (Dole) en el mercado europeo se reflejaba en su participación en el mismo, 43% y 13% respectivamente;⁵ sin embargo, por ser transnacionales de origen estadounidense, su acceso a los círculos de gobierno era más limitado que el de las compañías europeas. Sus intereses en la importación, maduración y comercio al por mayor y menor del banano estaban, por lo tanto, representados por «clientes» europeos, sobre todo en Bélgica, Alemania y Holanda.

En síntesis, el abastecimiento de banano al mercado europeo seguía un patrón fragmentado que tenía escasa relación con la racionalidad económica propuesta por el nuevo modelo económico neoliberal y obedecía más bien a preferencias imperiales del pasado e intereses creados del presente. No se trataba pues, de intereses comunes a los países de la Unión Europea sino de una serie de intereses contradictorios reflejados en el hecho de que en algunos países (Gran Bretaña y Francia) los consumidores pagaban precios más altos por los bananos y el consumo per cápita era menor que en otros (Alemania).

El Caribe

Para el grupo DOM, el comercio bananero del Caribe ha estado regido por regulaciones de carácter nacional vigentes en Francia; en cuanto a las islas de Barlovento (Dominica, Granada, Sta.

Lucía y San Vicente), Belice, Jamaica y Surinam, éstas han estado sometidas en gran parte a las del Reino Unido.

El banano es uno de los principales rubros de exportación del grupo DOM, ya que representa el 60% de los ingresos de exportación de la isla de Guadalupe y el 49% de la isla de Martinica.⁶ A pesar de los altos costos de producción, que llegan a 0.555 ECU/kg,⁷ las ventas de exportación se han sostenido sólo gracias a la política francesa de reservar hasta dos terceras partes de su mercado para el banano proveniente de los países DOM y una tercera parte para el fruto de los países africanos del grupo ACP. Por ejemplo, en 1992, Francia adquirió el 37% del banano producido por Martinica y el 22% de la producción de Guadalupe. Cualquier déficit en la oferta de los mercados preferenciales podía ser compensada con la importación de banano latinoamericano sujeta a un arancel de 20%, impuesto a partir de 1963.

Los principales exportadores de banano a la Unión Europea entre el grupo caribeño de los países ACP eran, en orden descendente, Sta Lucía (29% del total de exportaciones bananeras del grupo caribeño ACP), Jamaica (17%), San Vicente (17%), Dominica (13%), República Dominicana (9%), Surinam (7%), Belice (7%) y Granada (1%).⁸ Entre este grupo, las islas de Barlovento son las que más dependen de las exportaciones de banano. A fines de los '80, el banano producía el 69% de los ingresos de exportación de Dominica, el 32% del PIB y 50% de los empleos; en Santa Lucía representaba el 59% de los ingresos de exportación, 37% del PIB y 46% de los empleos; y en San Vicente, el 42% de los ingresos de exportación, 25% del PIB y 54% de los empleos.⁹ Los costos de producción bananera eran relativamente altos en las islas de Barlovento y Jamaica, calculándose en 0.460 ECU/kg...¹⁰ Los países caribeños ACP exportan la mayor parte de su producción de banano al Reino Unido; por ejemplo, en 1992, el 20% de las importaciones de banano del Reino Unido provino de Santa Lucía; el 14% de Jamaica, el 10% de San Vicente y el 8% de Dominica.¹¹ El mercado del Reino Unido funcionaba según un sistema de licencias para importar, libres de impuestos, cantidades no restringidas de banano de los países ACP, al mismo tiempo que imponía una cuota y un arancel del 20% a las importaciones latinoamericanas de banano.

En resumen, para los países caribeños, el banano es uno de los principales rubros de exportación a la Unión Europea. Sin embargo, esta importancia relativa varía de país en país, y llega a alcanzar niveles extremos de dependencia, como en el caso de las islas de Barlovento. El colapso de los precios del banano y, por ende, de las exportaciones de estas islas sería, según indica

6. Nurse & Sandiford, *Windward Island Bananas*, Cuadro 1.3.

7. Pedler, «*The Fruit Companies and the Banana Trade Regime*», Figura 8.

8. Cifras extraídas de *European Commission, Report on the Operation of the Banana Regime*, Anexo 1.

9. Nurse & Sandiford, *Windward Island Bananas*, Cuadro 1.3.

10. Pedler, «*The Fruit Companies and the Banana Regime*», Figura 8.

11. Cifras obtenidas de Christopher Stenvens, «*EU Policy for the Banana Market: The External Impact of Internal Policies*» en Helen Wallace William Wallace (eds.), *Policy-Making in the European Union* (3a edición) (Oxford: Oxford University Press, 1996).

12. Henry GUI & Anthony González, *Economic Consequences of a Banana Collapse in the Caribbean* (Estudio para Caribbean Banana Exporters Association, mayo, 1995).

13. Nurse & Sandiford, *Windward Island Bananas*, p.85.

14. *Cifras extraídas de European Commission, Report on the Operation of the Banana Regime, Anexo 1.*

15. Nurse & Sandiford, *Windward Island Bananas, Cuadro 1.3.*

16. Pedler, «*The Fruit Companies and the Banana Regime*», Figura 8.

17. *Cifras de Stevens, «EU Policy for the Banana Market».*

18. *Ibid.*

19. Nurse & Sandiford, *Windward Island Bananas*, p.85.

un informe reciente, «un verdadero desastre» que acarrearla «graves daños a la economía» y «consecuencias sociales impredecibles», lo cual contribuiría a crear «una situación política explosiva», sobre todo si se toma en cuenta que no hay sustituto para la producción bananera.¹²

América Latina

El mercado mundial de banano se encuentra dominado por América Latina que en 1990 exportó el 75% del total de exportaciones en el mundo. Estados Unidos y en segundo lugar la Unión Europea, constituyen los mercados más importantes para los exportadores de banano. Los principales actores en el comercio de este producto son United Brands (Chiquita), que abastece 35% del mercado mundial, Standard Fruit (Dole) el 20% y Del Monte el 15%.¹³

Los cinco exportadores más grandes de banano para la Unión Europea eran Ecuador que exportó el 28% del total en 1992, Colombia 22%, Panamá 20%, Costa Rica 19% y Honduras 8%.¹² La producción de banano genera el 36% de los ingresos de exportación en Honduras, 29% en Panamá, 20% en Costa Rica, 14% en Ecuador y 5% en Colombia.¹⁵ Los costos de producción a 0.200 ECU/kg son relativamente bajos, lo que ha convertido al banano latinoamericano en el más competitivo del comercio mundial.¹⁶

Alemania ha sido el principal beneficiario de las exportaciones latinoamericanas ya que, según el Tratado de Roma establecido por la CEE, este país goza del privilegio de importar banano libre de impuestos de cualquier fuente. En 1992, el 27% del banano consumido en Alemania fue importado de Ecuador, 17% de Panamá, 17% de Colombia, 16% de Costa Rica y 6% de Honduras.¹⁷ Para los exportadores latinoamericanos, otros grandes importadores europeos son Italia y los países que conforman el Benelux (Bélgica, Holanda y Luxemburgo). Estos últimos tienen gran importancia para los productores de banano a pesar de gravar todas sus importaciones con un arancel de 20%, pues además de ser grandes importadores, constituyen un mercado progresivo en el seno de la Unión Europea. Así lo refleja el hecho de que en 1992 hayan importado 28% de la producción bananera de Panamá, 25% de Colombia, 15% de Costa Rica, 11% de Ecuador y 7% de Honduras.¹⁸

La capacidad de acción de las bananeras transnacionales de origen estadounidense quedó demostrada por el lugar que ocupaban en el mercado de la Unión Europea, del cual 66% estaba dividido entre Chiquita con 43%, Dole con 13% y Del Monte con 10%.¹⁹ Sin embargo, en América Latina y Estados Unidos se les ha criticado por sus métodos de explotación. En la Unión Euro-

pea, las organizaciones no gubernamentales que trabajan en el campo del desarrollo han destacado lo deplorable de las condiciones laborales existentes en las plantaciones bananeras de América Latina y la Comisión Europea ha emprendido acciones legales contra la United Brands por manipular el mercado. Como resultado de una queja elevada contra esta compañía de acuerdo con el Artículo 86 del Tratado de Roma, la Comisión determinó que United Brands había abusado del control que ejercía en el mercado europeo (en ese entonces del 40%) al prohibir que sus clientes revendieran el banano verde; al cobrar precios injustos a los compradores; y al negarse a surtir a un cliente importante. Por lo tanto, la Comisión le impuso una multa de un millón de ECUS y le exigió poner fin a semejantes abusos.²⁰

20. *Ibid*, p.88.

No cabe duda de la importancia que tienen las exportaciones bananeras para algunos países de América Latina; el dominio que ejercen en el mercado mundial y su competitividad productiva se refleja en el mercado de la Unión Europea. No obstante, gran parte de este dominio se debe, a su vez, al control que ejercen las transnacionales estadounidenses en el comercio mundial. Tampoco se puede negar que el mercado de la Unión Europea es de suma importancia, sobre todo porque en los últimos años se ha convertido en un mercado en constante expansión.

El problema

La situación antes descrita no hubiera dejado de ser aceptable para la mayoría de las partes interesadas y habría continuado sin mayores modificaciones en el futuro, de no ser porque era incompatible con las metas de la Sistema de Mercado Único de la Unión Europea (SEM por sus siglas en inglés). Para fines de diciembre de 1992, se pretendía haber establecido una Comunidad Europea «sin fronteras internas», dentro de la cual hubiera libre circulación de bienes, de personas, de servicios y de capital. Los regímenes bananeros de cada país importador debían ser reemplazados por un régimen único aplicable a todos; lo cual tendría, a su vez, efectos externos de gran significación para los países productores y los diversos intereses comerciales en y fuera de la Unión Europea. Esta medida tendría, asimismo, repercusiones en los compromisos comerciales de carácter internacional, en particular los contemplados en el Tratado General sobre Aranceles y Comercio (GATT por sus siglas en inglés), ya que la UE se había comprometido a seguir una política de liberalización comercial. La dificultad que planteaba la puesta en práctica del SEM para la Comisión Europea estribaba en cómo conciliar cinco tipos de intereses compitiendo entre sí.

Problema: Artículo 115 y el Protocolo Alemán

Según el artículo 115 del Tratado de Roma, los Estados miembros podían mantener barreras nacionales a la libre circulación de bienes. Las disposiciones contempladas en este artículo constituían la principal base jurídica de los regímenes preferenciales existentes en el Reino Unido, Francia, Italia y Grecia (los de Portugal y España no entraron en vigencia sino hasta fines de 1995 según los tratados de incorporación). La incompatibilidad del artículo 115 con el SEM era innegable. Igualmente incompatible resultaba el Protocolo del Tratado de Roma, que le concedía a Alemania una cuota libre de impuestos, a menos que ésta se convirtiera en la base del nuevo régimen comercial para todos los Estados miembros de la UE. Irlanda, Dinamarca, Holanda, Bélgica y Luxemburgo eran los únicos países que operaban con un régimen único que contemplaba un arancel de 20% sobre las importaciones de banano. En síntesis, el SEM exigía el establecimiento de un nuevo régimen bananero común a todos y que permitiera la libre circulación de banano por toda la UE.

Problema: El Protocolo Bananero

El artículo 1 del Protocolo Bananero adjunto a la IV Convención de Lomé establece: «En lo relacionado con la exportación de banano a los mercados de la Comunidad, ningún país ACP recibirá un tratamiento menos favorable que el recibido en el pasado o en el presente, en lo que respecta al acceso a los mercados tradicionales y los beneficios que se derivan de esos mercados». Según esta Convención, la UE está obligada a mantener el mismo nivel de acceso para los productores bananeros de los países ACP hasta el año 2000. El problema radicaba en que los productores ACP no estaban en condiciones de competir con los de la zona del dólar en los mercados europeos, salvo a través de los diversos regímenes de licencias preferenciales. Para los productores bananeros de la UE, la situación era similar si no peor, ya que su capacidad de competir era aun menor y no habían sido beneficiados por la política de la Comisión Europea de Agricultura. Por lo tanto, era evidente que el nuevo mercado común europeo de banano (que no es igual a libre mercado para la producción de banano) tendría que mantener algún tipo de trato diferencial para los productores ACP y de la UE para poder competir con los latinoamericanos.

Problema: el GATT

Recién iniciada la Ronda de Uruguay, la UE se había comprometido a impulsar «una liberalización lo más plena posible del comercio de productos tropicales». A pesar de no haber incluido el

banano como parte de la agenda del Grupo Negociador de Productos Tropicales, la UE tenía plena conciencia del interés de EE.UU en el tema. Sabía, asimismo, que cualquier intento de incrementar los aranceles o imponer cuotas encontraría resistencia en el seno de la UE y fuera de ella, así como entre los países miembros del GATT, en tanto el mercado de banano parcialmente común de la UE se basaba en el principio de nación más favorecida del GATT. A fines de 1990, se desató una polémica con EE.UU a propósito de las medidas proteccionistas -aplicadas por la UE en su conjunto-, a las importaciones de productos agrícolas, lo cual provocó un estancamiento en el seno de las negociaciones de la Ronda de Uruguay. A fines de 1991, Dunkel, Secretario General del GATT, propuso como «solución» convertir todas las restricciones arancelarias a las importaciones de productos agrícolas (cuotas) en equivalentes arancelarios (arancelización). A pesar de que esta propuesta no fue aprobada por la UE, la misma influyó en que la Comisión Europea reflexionara sobre la mejor manera de mantener sus compromisos con los países ACP y finalmente condujera a la aceptación de una arancelización parcial.

Problema: el Consumidor

Los regímenes diferenciales en la UE originaron precios y niveles distintos de consumo. El consumo más alto se registró en Alemania con 14.9kg per cápita en 1992, en comparación con 8.2kg en el Reino Unido y 8.5kg en Francia (un promedio de 9.3 kg. en la UE).²¹ Los precios más bajos también se registraron en Alemania donde el precio del banano bajó a US\$1.3 por kilo en agosto de 1991 en comparación con US\$2.07 en el Reino Unido. Por lo tanto, es evidente que el consumidor se beneficiaba del libre mercado. Sin embargo, el problema radicaba en que en un régimen de libre mercado, los precios serían demasiado bajos para los productores de la UE y de los países ACP. De ahí que el mercado tuviera que ser «dirigido» sin perder de vista los compromisos internacionales y los intereses del consumidor.

*21. Nurse &
Sandiford,
Windward Island
Bananas, p.84.*

Problema: las Transnacionales

La posición privilegiada que ocupaban las transnacionales estadounidenses en el mercado de UE era motivo de preocupación «no declarado», pero no por eso menos real. Una de las principales metas del SEM era lograr mayor eficiencia aumentando la competitividad. En un régimen de libre mercado, las transnacionales de EE.UU podrían dominar y prosperar, mientras que las compañías europeas establecidas en mercados proteccionistas enfrentarían dificultades e incluso podrían verse forzadas a retirarse del mercado. La posibilidad de que se produje-

22. *Commission of the European Communities, Proposal for a Council Regulation on the common organization of the market in bananas, COM (92) 359 final, Bruselas, 7 de agosto de 1992. La propuesta para introducir la medida por voto por mayoría calificada complicó la controversia. Entre los países con regímenes proteccionistas en vigencia (España, Francia, Portugal, Grecia, Italia y el Reino Unido) que se pensaba estaban a favor de la propuesta de la Comisión, emitieron 48 votos, 6 menos de los 54 requeridos para obtener mayoría y aprobar la propuesta; mientras entre los regímenes liberales categóricamente opuestos a las propuestas de la Comisión (Alemania, Bélgica, Luxemburgo y Dinamarca) se emitieron 20 votos, 3 menos de los 23 requeridos para obtener minoría y bloquear la propuesta. La pregunta entonces era cuál sería el voto de Irlanda y Holanda.*

ra una situación semejante hacia temer que las transnacionales se aprovecharan del dominio que ejercían en el mercado para incrementar el precio del banano a los consumidores. El problema estribaba, por lo tanto, en encontrar los mecanismos apropiados para que las empresas europeas fueran eficientes y se mantuvieran en el mercado como un medio de alimentar la competencia en general y los intereses específicos de los europeos en particular.

Era indudable que no había solución fácil para los problemas antes descritos, de modo que la Comisión Europea empezó por considerar el problema en su conjunto en 1988, pero no llegó a ninguna conclusión sino hasta abril de 1992, cuando determinó la manera en que debía enfocarse la elaboración de su reglamentación. A partir de esta decisión empezó un período de intenso cabildeo, sobre todo de los países ACP en el Caribe, conjuntamente con las compañías bananeras de Gran Bretaña y el Comité de las Indias Occidentales, Los Primeros Ministros de los países caribeños del grupo ACP visitaban con frecuencia la sede de la Comisión en Bruselas para inclinar la balanza a su favor y evitar así que se pusiera fin al régimen de «mercado dirigido». Estos esfuerzos provocaron una reacción de simpatía en el seno de la Comisión, entre los funcionarios responsables de agricultura (DG6) y desarrollo (DG8), mientras que la propuesta de libre mercado encontraba eco entre los funcionarios encargados de asuntos externos (DG1), pero sin que los productores latinoamericanos o las transnacionales de capital estadounidense emprendieran una labor de cabildeo tan intensa como los que se oponían a tal medida. Al parecer, confiaban en que EE.UU defendería su posición en el GATT, mientras que en el seno de la Comisión confiaban en Alemania y en el nexo con los importadores de banano de la «zona del dólar». No obstante, no habían de lograr el grado de coordinación alcanzado por el grupo que cabildeaba a favor de un «mercado dirigido». No sorprendió entonces que las medidas propuestas por la Comisión, cuando al fin salieron a luz en agosto de 1992, se inclinaran a favor de los exportadores ACP y de la UE. Estas medidas contemplaban la conformación de un régimen bananero común que permitiría la entrada libre del banano de los países ACP y de la UE y limitaría las importaciones de banano de América Latina mediante un sistema de cuotas y aranceles. Las propuestas de la Comisión incluían un paquete de asistencia a los productores de la UE y de los países ACP para que pudieran ajustarse a la nueva situación. Por último, se especificaba que la regulación estaría sujeta a la aprobación del Consejo Agrícola de la Comisión mediante el voto de una mayoría calificada.²²

Solución

El Nuevo Régimen Bananero

El Consejo Agrícola definió las características esenciales del NRB en la reunión que sostuvo en Bruselas a mediados de diciembre de 1992. Se estableció una cuota básica exenta de impuestos para las importaciones de banano de los países ACP, que se mantuvo en los niveles tradicionales de abastecimiento; una cuota arancelaria para las importaciones de banano procedente de América Latina de 2 millones de toneladas métricas al año, con un gravamen de ECUS100 por tonelada, y un arancel de ECUS 850 por tonelada métrica para las exportaciones fuera de la cuota. Además, se estableció un «arreglo de cooperación» mediante el cual los importadores tradicionales del banano ACP y DOM podrían recibir licencias para importar hasta un tercio de la producción bananera de América Latina, permitiéndoles así un subsidio cruzado de sus operaciones; se incluyó una «cláusula de salvaguardia» para limitar el ingreso de banano procedente de América Latina al mercado de la UE en caso de que las importaciones establecidas de los países ACP y DOM se vieran interrumpidas. Se acordó, asimismo, establecer el nuevo régimen bananero a partir de julio de 1993 y aplicar medidas transitorias hasta esa fecha. Al mismo se opusieron Alemania, Dinamarca y Portugal (que votaron en contra, no así John Gurnmer, Ministro de Agricultura de Gran Bretaña, quien acogió el nuevo régimen con beneplácito por ser consistente con «los intereses de los productores bananeros de los países ACP y de la CE» y porque de esa manera «naciones democráticas, pero pequeñas y vulnerables como Jamaica y Sta. Lucía, tendrían la oportunidad real de crecer y competir sin dejar de tener acceso a sus mercados tradicionales en la CE».²⁴

Sin embargo, ante la reacción hostil que causó el régimen propuesto en Alemania, Dinamarca, Bélgica y Holanda, así como en los países latinoamericanos, el Consejo Agrícola se vio obligado a introducir algunos cambios cuando se reunió para aprobar la nueva regulación en febrero de 1993. Como resultado de esos cambios, quedó establecido que la cuota de 2 millones de toneladas se ajustaría mensualmente según la demanda; el sistema de licencias no perjudicaría a los importadores tradicionales de banano procedente de América Latina; y se acordó que cualquier alza significativa en el precio del producto se consideraría indicativa de escasez, lo cual requeriría una revisión del régimen de importación.²⁵ Alemania, sin embargo, consideró insuficientes esas concesiones y votó en contra de la regulación, mientras Bélgica y Holanda, en un gesto sin precedentes, revirtió el apoyo

23. Para mayores detalles ver Pedler, «The Fruit Companies and the Banana Regime», pp. 77-86.

24. Caribbean Council for Europe, London Europe/Caribbean Confidential (17/12/1995)

25. Council Regulation No.404/93 of 13 February 1993 on the common organization of the market in bananas (OJNo.L47/1,25.2.93).

26. Ver Pedler, «*The Fruit Companies and The Banana Regime*», pp.84/85.

que había otorgado a la misma en diciembre. La regulación fue aprobada gracias al apoyo de Dinamarca, la que ocupaba la presidencia de la UE en ese momento de acuerdo con el sistema rotativo establecido y, por lo tanto, estaba obligada a defender la integridad de los procedimientos de la UE apoyando medidas cuya esencia ya había sido aprobada.²⁶

Reacciones

Las reacciones inmediatas al NRB adoptaron numerosas formas, desde el beneplácito absoluto hasta la oposición implacable. El nuevo régimen se encontró bajo acoso desde el principio, sometido a intensas presiones para mejorar o mantenerlo, por un lado, o para debilitarlo o destruirlo, por el otro. Sin embargo, el régimen obtendría cierto grado de aceptación entre sus más encendidos opositores con la elaboración de un Acuerdo Marco a fines de 1994.

El Ámbito Europeo

Que Alemania se opusiera a un régimen de «mercado europeo dirigido» para las importaciones de banano era predecible, pues corría el riesgo de ser la más afectada; no sólo los consumidores tendrían que enfrentar precios más altos, sino que los importadores tendrían que encarar mercados en situación de descenso. De modo que gobierno, importadores y consumidores dieron los primeros pasos para obtener del Tribunal de Justicia Europeo (TJE) un interdicto de introducción del nuevo régimen. El gobierno alemán se basó para ello en una serie de argumentos que incluían contravención de procedimiento, violación de las normas sustantivas del derecho comunitario, de la Convención de Lomé (incluyendo el Protocolo Bananero) y de algunas cláusulas del GATT. Los importadores y consumidores alemanes, a su vez, basaron sus argumentos en que el nuevo régimen afectaba directa y adversamente sus intereses.

El 30 de junio de 1993, el TJE emitió su fallo sobre el recurso interpuesto por el gobierno alemán, el cual no fue aprobado. Por lo tanto, la decisión del Tribunal permitió que el NRB entrara en vigor el 1o. de julio; sin embargo, no omitió señalar que era justo compensar a las compañías mercantiles y otros por cualquier efecto adverso causado por el nuevo régimen, y convino en que ameritaba dar curso a la causa del gobierno alemán. El 8 de junio de 1994, un «Dictamen del TJE» rechazó la causa declarando que el Consejo de Ministros no se había excedido en sus facultades al tomar la decisión original de establecer el nuevo régimen. La decisión final, emitida el 5 de octubre de 1994, con-

firmó esa resolución;²⁷ así se agotó toda posibilidad de revertir el nuevo régimen en los tribunales.

Al igual que la oposición de Alemania, el apoyo de Gran Bretaña y Francia al nuevo régimen era predecible, aunque se podía considerar autorizado porque los dos países estaban conscientes de que su aprobación tendría un efecto directo en los intereses de la nación. En el caso de Francia, su posición se basaba sobre todo en la necesidad de apoyar a los productores bananeros de los países DOM. El gobierno francés, cumpliendo estrictamente con el acuerdo de diciembre de 1992, anunció medidas provisionales para salvaguardar el mercado interno de Francia del peligro de que el banano procedente de la «zona del dólar» pudiera importarse de cualquier país de la UE por ser más barato. El 19 de abril de 1993, el Ministro del Exterior de Francia convocó a los embajadores de República Dominicana, Jamaica y los países caribeños de las Antillas Menores, entre otros, para advertirles de la imposición inminente de medidas de salvaguardia a consecuencia del colapso de los precios en el país (de FF5.64 por kilo hasta FF 3.60 por kilo en los primeros tres meses de 1993) que el gobierno francés atribuía a las importaciones adicionales de los países caribeños del grupo ACP.²⁸

Los intereses británicos, a su vez, se centraban en las islas de Barlovento. Aconsejadas y alentadas por el gobierno británico, estas islas se habían convertido en productoras de banano en los años '60. También, estaban en juego los intereses de Geest, compañía británica dedicada a la agroindustria, que proveía servicios de embarque y de apoyo a los importadores del banano procedente de las islas de Barlovento. De ahí que fuera en el mejor interés de Gran Bretaña garantizar un régimen que apoyara la industria bananera de estas islas. Sin embargo, es importante reconocer que, a diferencia de los franceses, los británicos veían la situación desde una perspectiva menos nacionalista y más comercial; por ejemplo, en términos de la importancia de mantener, en el corto y mediano plazo, un mercado nacional para el banano proveniente de los países ACP del Caribe y ayudar así a las compañías británicas. Las consecuencias que la aprobación del nuevo régimen pudiera tener para las islas no era un factor dominante o inmediato como en el caso de Francia. Por eso es que el gobierno británico objetó inicialmente las medidas encaminadas a brindar apoyo económico adicional a los países ACP del Caribe, argumentando que el fondo STABEX establecido como parte de la Convención de Lomé era de por sí una compensación, mientras que para los países en discusión era esencial recibir ayuda suplementaria para poder mantener los niveles existentes de ingresos. El 22 de marzo de 1994, después de intenso cabildeo por los primeros ministros de Dominica y Jamai-

27. *European Court of Justice, Case C-280/93 Federal Republic of Germany v Commission of the European Communities (Full Court 5/10/1994).*

28. *Europe/Caribbean Confidential (26/4/1993).*

29. *Europe/Caribbean Confidential (26/4/1994).*

ca, entre otros, el gobierno británico accedió finalmente a dejar de lado sus objeciones, siempre y cuando el financiamiento adicional estuviera dirigido a modernizar y diversificar la industria bananera del Caribe, ya que no se trataba de subsidiar una producción ineficiente.²⁹

El Ámbito Caribeño

30. *Europe/Caribbean Confidential (26/4/1993).*

Los países ACP del Caribe acogieron con beneplácito el NRB. Charles Savarjn, embajador de Dominica ante la UE, quien habla participado en las negociaciones sobre el nuevo régimen como ningún otro diplomático caribeño, le escribió al representante danés que ocupaba la presidencia del Consejo de la UE, poco después de su aprobación en febrero, para agradecer los «esfuerzos monumentales que había realizado (...) para que la CE pudiera hacer honor a los múltiples compromisos contemplados en el cuarto Convenio de Lomé». En su carta, Savarin también señalaba que el régimen representaba un compromiso obtenido después de una lucha intensa y que éste era «el único posible, dadas las circunstancias».³⁰

31. *Council Regulation 404/93.*

El reglamento fijaba cuotas anuales y estipulaba asistencia económica. Se establecieron las siguientes cuotas para los países ACP del Caribe; 40,000 toneladas para Belice; 71,000 para Dominica; 14,000 para Granada; 105,000 para Jamaica; 127,000 para Santa Lucía; 82,000 para San Vicente; y 38,000 para Surinam. Para calcular estas cuotas se tomó en cuenta el volumen promedio de las exportaciones durante los cinco años anteriores a 1991, sin incluir los mejores y peores años, y se determinaron las cantidades tradicionales. No se estipuló ninguna revisión. Las cuotas correspondientes a Guadalupe y Martinica, para las que había asistencia disponible, se estableció en 150,000 y 219,000 toneladas respectivamente. Para calcular estas cuotas se utilizaron los datos sobre las importaciones de cada fuente en los mejores años previos a 1991; las mismas estaban sujetas a ajustes. Además, se estipuló que se asignaría a República Dominicana una cuota según lo convenido para las importaciones de banano ACP no tradicional.³¹

Asimismo, se hizo un compromiso de asistencia, que en el caso de los países DOM era muy generoso y ofrecía compensación por pérdida de ingresos derivada de la diferencia entre los costos de producción y los precios de mercado. Para el primer año se estableció una compensación por tonelada de ECUS 254. Sin embargo, surgieron dificultades relacionadas con los países ACP; la propuesta original de la Comisión, que fue sometida el 11 de noviembre de 1992, se estancó en el Consejo -unas veces por las objeciones de Gran Bretaña, otras por los argumentos de Bélgica, Alemania y Holanda- hasta que fue aprobada en octubre

de 1944.³² Sin embargo, aunque quedó acordado que la compensación sería de MECUS 180 por tres años retroactivos a julio de 1993, las cantidades entregadas finalmente distan mucho del total estipulado.

El Ámbito Latinoamericano

La reacción de los países latinoamericanos al NRB fue no sólo hostil sino que se tradujo, como era de esperar, en consultas entre sí y en un recurso interpuesto ante el GATT. Tan pronto como fue adoptada la propuesta británica de diciembre de 1992, se organizaron manifestaciones en Ecuador, donde se celebró una reunión de presidentes de Colombia, Costa Rica, Guatemala, Nicaragua y Panamá (a la que asistieron México y Venezuela) que coincidió con la negociación final del nuevo régimen en Bruselas, en febrero de 1993. Al terminar la reunión, los presidentes emitieron una declaración conjunta en la que afirmaban que las propuestas de la UE eran «proteccionistas, discriminatorias y restrictivas», y debían ser reconsideradas. Poco tiempo después Ecuador presentó una moción ante el Consejo de la OEA para condenar las propuestas de la UE (ésta y una contraproposición presentada por CARICOM fueron desechadas posteriormente); el tema fue presentado en la reunión anual de cancilleres centroamericanos y representantes de la UE celebrada en San Salvador el 22 y 23 de febrero, pero sin que se resolvieran las diferencias. Al terminar la reunión, los países centroamericanos emitieron un comunicado en el que deploraban la aprobación del nuevo régimen bananero y el que no se hubieran tomado en cuenta los avances en materia de liberalización del comercio expresados en las negociaciones de la Ronda Uruguay que en ese entonces se llevaba a cabo. Los Ministros de Asuntos Exteriores de la UE respondieron con una declaración en la que mantenían la posición de que «la intención de la CE al adoptar el nuevo régimen fue lograr un equilibrio justo y funcional entre los intereses de los productores y consumidores de la Comunidad y de los países ACP y los proveedores latinoamericanos, así como los compromisos internacionales».³³ Después de la reunión, Costa Rica y Ecuador convocaron a una reunión de productores latinoamericanos que se celebraría en abril. Mientras tanto, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Nicaragua y Venezuela habían remitido el asunto al GATT, que había citado a uno de los dos paneles solicitados.

EL GATT

Se pidió la intervención del GATT inmediatamente después de la adopción del nuevo régimen bananero. Los países latinoamericanos que se habían constituido en demandantes solicitaron dos

32. Council Regulation No.2686/94 of 31 October 1994 establishing a special system of assistance to traditional ACP suppliers of bananas (OJ No. 1286/1,5.11.94).

33. Europe/Caribbean Confidential (17/3/1993).

paneles: uno para examinar el régimen hasta el 1o. de julio de 1993, y el otro para examinarlo a partir de esa fecha. El primer panel fue aprobado y empezó a trabajar en seguida. Los demandantes (Colombia, Nicaragua, Costa Rica, Guatemala y Venezuela) presentaron pruebas escritas y orales al igual que los demandados (la CE). Sin embargo, los países ACP no pudieron unir posiciones, de modo que los africanos comparecieron por su lado, y el embajador jamaicano por el suyo, en representación de los países caribeños y con el apoyo de las partes interesadas, tanto de la región como fuera de ella. El panel se reunió a fines de mayo y emitió dos fallos. El primero dictaminó que las restricciones cuantitativas al mercado, mantenidas por Francia, Italia, Portugal, España y el Reino Unido (por ejemplo, las disposiciones transitorias en efecto hasta el 1o de julio), eran inconsistentes con las cláusulas del GATT y la legislación según la cual los estados miembros de la UE se habían convertido en partes contratantes con el GATT. Por lo tanto, el panel recomendó ajustar el régimen existente al GATT. El segundo dictaminó que las tarifas preferenciales asignadas por la UE a las importaciones de banano procedente de los países ACP eran inconsistentes con el artículo 1 del GATT, y dispuso que no se podía derivar una justificación legal para otorgar preferencias del Convenio de Lomé sino sólo de la acción emprendida por las partes contratantes del GATT. La UE estaba, por tanto, obligada a obtener aprobación del GATT para cualquier disposición preferencial contemplada en el Convenio de Lomé.

El primer fallo estaba en realidad destinado a la opinión pública, en el sentido de que se refería a un régimen que estaba por finalizar en unas cuantas semanas; sin embargo, sí le dio fuerza a los demandantes latinoamericanos que buscaban organizar un segundo panel del GATT. La UE había resistido, con éxito, el establecimiento de un segundo panel en marzo, pero ahora se encontraba bajo intensa presión, sobre todo a la luz del segundo fallo cuyas implicaciones trascendían el comercio de banano. Por consiguiente, la UE y los países ACP se unieron para oponerse a la adopción del informe del primer panel en el Consejo del GATT que se celebraría el 16 de junio, pero con resultados mixtos. Por un lado, el Consejo acordó retrasar su decisión sobre el informe hasta fines de julio, y por el otro, se había convocado a un segundo panel pero sin agilizar su aprobación, lo cual proporcionó un respiro a la UE y el ACP y permitió consultar con otros intereses. Los países ACP también tuvieron éxito en obtener un acuerdo del GATT de proporcionarles asistencia técnica para presentar pruebas al segundo panel. Mientras tanto, CARICOM había convocado al Commonwealth de países caribeños que no eran miembros plenos del GATT (Belice, Guayana y San Vicente) para que se unieran al Consejo del GATT, e instado a los que no

lo eran (Bahamas, St.Kitts/Nevis y Granada) a convertirse en miembros del mismo

El segundo panel presentó su Informe en febrero de 1994. En éste reafirmaba la demanda de que el nuevo régimen introducido a partir del 1o.de julio de 1993 contravenía el GATT. Asimismo, también presentaba un fallo en contra del concepto de preferencia que había sido glorificado en la Convención de Lomé. De ahí que el fallo fuera impugnado enérgicamente por la UE y los países ACP, puesto que de acatarse obligaría a la UE a renunciar anualmente al GATT por la Convención de Lomé. Este posible requisito se había convertido más en un motivo de irritación que en acuerdos reales alrededor del comercio de banano, dado que se habla establecido un acuerdo con EE.UU sobre el comercio de banano, denominado «Acuerdo Marco», que los productores bananeros de América Latina tenían en estudio.

El Ámbito de Estados Unidos

La elaboración del NRB terminó durante la transición Bush-Clinton. Por lo tanto, la posición de EE.UU se mantenía incierta con respecto a su aceptación u oposición al nuevo régimen, a pesar de que los funcionarios de mayor rango de la Oficina del Representante de Comercio y el Departamento de Estado creían que éste era coiltrario a la política de EE.UU sobre libre comercio. Las primeras señales de que éste sería el enfoque de la administración Clinton se manifestaron en abril de 1993, en una carta que el embajador de EE.UU en Londres envió al Alto Comisionado para Sta. Lucía en la que opinaba que los países APC se habían beneficiado considerablemente con el régimen, para desventaja de las compañías estadounidenses dedicadas al comercio del banano dólar destinado a la CE. Sin embargo, no fue sino hasta la discusión del primer panel del GATT que la oposición de EE.UU quedó formalmente establecida. En el Consejo del GATT, los Estados Unidos (junto con Cuba) propugnaron por un respaldo inmediato al primer panel y luego urgieron el inmediato establecimiento de un segundo panel, utilizando para ello procedimientos de lo más dinámico. Una semana después, Donna Hrinak, Subsecretaría de Estado para América Latina y el Caribe, daba a conocer públicamente la posición de EE.UU: «La Comunidad Europea propone una política poco realista de preferencias para las importaciones de banano del Caribe, lo que no protege los intereses de largo plazo del Caribe (...) El régimen bananero de la CE que se ha propuesto es inconsistente con los compromisos de los miembros del GATT y con el resultado que esperamos tenga la Ronda de Uruguay, la que una vez finalizada podría ser de beneficio para todos los socios comerciales (...) No hay región del mundo que necesite hacer un examen más serio de su papel

34. *Europe/Caribbean Confidential (2/7/1993).*

en el siglo 21 que el Caribe. Ya no estamos en la época en que las preferencias comerciales eran la norma y cualquier país que desee beneficiarse del libre comercio deberá analizar con toda seriedad los cambios que necesita hacer en su estructura económica para acomodar algunas de las necesidades de sus socios comerciales»,³⁴

35. *Ibid.*

El reconocimiento de que era necesario un «período de transición» suavizó la línea dura mostrada por EE.UU; asimismo-se aceptaba que podían utilizar fondos de la Agencia gubernamental para el Desarrollo AID a fin de promover la «diversificación»,³⁵ No obstante, era evidente que los intereses de EE.UU estaban ligados a los intereses de las compañías bananeras estadounidenses, lo que -inevitablemente- implicaba apoyo calificado para los productores bananeros de América Latina. El GATT era el ámbito adecuado para expresar esta posición inequívocamente, y EE.UU se dedicó a apoyar «tras bambalinas» a los demandantes latinoamericanos, al mismo tiempo que iniciaba una discusión más amplia con la UE al concluir la Ronda de Uruguay. Desde la perspectiva de EE.UU era necesario reconocer intereses más amplios e importantes.

El Acuerdo Marco

36. *Europe/Caribbean Confidential (20/12/1993).*

Aunque la posición de EE.UU sirvió para frenar el desafío inicial planteado por el NRB a través del GATT, la fuerza del ataque llevó a realizar algunas modificaciones al régimen en favor de los productores latinoamericanos, según revelaba el borrador del «Acuerdo Marco» (FA por sus siglas en inglés) sobre el comercio bananero presentado por la UE en las últimas etapas de las negociaciones con EE.UU en el seno del GATT. El acuerdo incrementaba la cuota global de EE.UU para 1994 y 1995 en 100,000 toneladas cada año y dividía la cuota por país de acuerdo con las siguientes proporciones: Costa Rica 23.4%, Colombia 20%, Panamá 19%, Honduras 6.6%, Nicaragua 1.8%, Guatemala 1.8%; para Venezuela y otros países -incluyendo los exportadores no tradicionales del grupo ACP (sobre todo República Dominicana)-, el 4.8% u 80,000 toneladas, el que fuera más bajo.³⁶ El borrador del acuerdo también incluía un mecanismo que le permitía a la Comisión reasignar la cuota que no hubiera sido utilizada y proveía financiamiento hasta por un 75% de la cuota que debía llenarse contra certificados de exportación de los países productores, contribuyendo así a fortalecer la posición de los países de cara a las compañías en lo que respecta a la organización del comercio. Los países latinoamericanos debían retirar su demanda del GATT a cambio del nuevo acuerdo.

La nueva propuesta tuvo el efecto, ya fuera por designio o por accidente, de empezar a sembrar diferencias entre los países

latinoamericanos productores de banano que habían estado unidos hasta entonces. Aunque se pensaba que algunos países mostraban cierta inclinación a aceptar la nueva oferta, Guatemala, Ecuador, Honduras y Panamá se oponían categóricamente a cualquier arreglo, en espera del dictamen que el segundo panel del GATT emitiría en unas cuantas semanas. Guatemala se distinguía por ser la que objetaba más enérgicamente, argumentando que la cuota global de exportación de banano de la zona del dólar debía aumentarse a 2.5 millones de toneladas. Es más, la UE adujo que había retirado su oferta el 11 de febrero de 1994 por la intransigencia de Guatemala y el fracaso de una reunión sobre el tema entre los productores latinoamericanos y la Comisión. Al mismo tiempo, la UE rechazaba el dictamen del segundo panel del GATT en favor de los países latinoamericanos. Sin embargo, el estancamiento que se produjo obedeció sobre todo a una maniobra de la Comisión, pues unos días más tarde Rene Steichen, Comisionado Europeo para la Agricultura, aclaraba públicamente que la oferta seguía en pie y que un incremento en las importaciones de banano de América Latina era inminente para contrarrestar la reciente escasez del producto en el mercado europeo. Su promesa adquirió credibilidad a fines de marzo, cuando la Comisión acordó elevar la cuota de importaciones a 590,120 toneladas para los meses de abril a junio de 1994 (lo que significaba un incremento de 70,000 toneladas con respecto al primer trimestre del mismo año).

El 29 de marzo, Colombia, Costa Rica, Nicaragua y Venezuela retiraron su demanda del GATT y llegaron a un arreglo con la UE, según el cual se incrementó la cuota arancelaria a 2.1 millones de toneladas métricas en 1994 y 2.2 millones en 1995. El gravamen por tonelada, dentro de la cuota, se reducirá a ECU75. Se fijaron los niveles de exportación como cuota arancelaria para cada país, como sigue: Costa Rica 23.4%, Colombia 21%, Nicaragua 3% y Venezuela 2%. A los gobiernos se les otorgó el derecho de emitir el 70% de las licencias de exportación. Asimismo, se acordó una cuota adicional de 90,000 toneladas para las importaciones no tradicionales, medida que beneficiaría directamente a República Dominicana. Los nuevos acuerdos entrarían en vigencia a partir de octubre (aunque los mismos no entraron en vigor sino hasta el 1o. de enero de 1995). A cambio de estas concesiones, los gobiernos de Costa Rica, Colombia, Nicaragua y Venezuela acordaron no iniciar diligencias en el GATT hasta que el régimen arancelario expire a fines de diciembre del año 2002.³⁷

Cabe señalar que el FA fue negociado y acordado entre la UE y EE.UU a fines de diciembre de 1993 como parte de la Ronda de Uruguay. De ahí que naciera vinculado a intereses más amplios, incluyendo los de EE.UU con respecto a las compañías bananeras

37. *Europe/Caribbean Confidential (19/4/1994).*

de capital estadounidense que operan en América Latina, así como sus relaciones con los países latinoamericanos. Para la UE, el FA también representaba un tipo de compromiso con estos países ya que incluía una oferta mejorada a cambio de suspender toda gestión ante el GATT relacionada con el nuevo régimen arancelario impuesto por los europeos. Por último, en lo tocante a las discrepancias en el seno de la UE, Alemania aceptó el FA, pero únicamente a condición de que no le impidiera continuar gestionando compensaciones ante la TJE y que la propuesta de la Comisión relativa a la legislación para implementar el Acuerdo tomaría plenamente en cuenta los intereses de Alemania. En tanto que documento esencial para obtener la aceptación del NRB, el FA puede considerarse un compromiso clásico, es decir, aceptable en cierta medida para la mayoría de las partes interesadas, pero no para todas.

El nuevo régimen bananero puesto en marcha

A pesar de haber entrado en vigencia, el nuevo régimen bananero dista mucho de estar asegurado pues desde el inicio se ha visto acosado por una serie de intereses poderosos.

Las Transnacionales

El mercado internacional del banano está dominado por grandes compañías transnacionales. De ahí que la eficacia del NRB depende de la aceptación (aunque no necesariamente de la aprobación) que tenga entre las compañías que operan en el mercado. Este ha sido un problema desde su puesta en práctica, ya que el régimen discrimina a favor de unos y reduce la competitividad de otros, constituyéndose así en amenaza u oportunidad, según sean las circunstancias.

Los efectos del NRB en las compañías europeas han sido mixtos y ha habido problemas en cuanto a la observancia del mismo. El compromiso de naciones como Francia y el Reino Unido en lo que se refiere al estricto cumplimiento del régimen, se ha visto minado por una supervisión negligente de parte de otros países y por oportunidades comerciales que no han querido desechar. A estas razones se atribuyen las drásticas bajas en los precios en los dos países, lo que ha debilitado la rentabilidad de compañías establecidas -como Geest-, a tal punto que ésta prefirió vender sus intereses bananeros a fines de 1995. Alemania también se queja de que no se hace cumplir el NRB, salvo que en este caso los reclamos obedecen al alza de los precios y a la reducción en el consumo por el orden de 30%-40%. Como resultado, también ha habido una reducción en las importaciones y

recortes de operadores, cuyo ejemplo más sobresaliente hasta la fecha es el cierre de 11 de las 44 plantas de Atlanta (el mayor operador en EE.UU), lo que significó una pérdida de 700 empleos.³⁸

Al mismo tiempo, algunas compañías estadounidenses se han beneficiado de las normas que rigen el acceso a licencias. Las propuestas de diciembre de 1992 contemplaban la distribución de licencias sobre lo que se denominó «base de cooperación». Los beneficiarios fueron los importadores tradicionales de banano de la comunidad y de los países ACP por cuanto se les otorgó acceso a licencias para importar hasta un tercio del banano procedente de América Latina, según la lógica de que este sistema serviría de subsidio cruzado y mejoraría la viabilidad de sus operaciones respecto del banano UE/ACP. Sin embargo, esta medida discriminatoria fue impugnada enérgicamente por las compañías bananeras de la zona del dólar, y en febrero se acordó introducir en el NRB algunos cambios más favorables a los importadores tradicionales de banano latinoamericano. Según estas modificaciones, se les asignaría, conjuntamente con operadores ACP no tradicionales, una cuota de 66.5% sobre la base del volumen de importaciones durante los tres años anteriores; en cuanto a los operadores tradicionales ACP/UE, a éstos les correspondería el 30% con el mismo período de referencia, y para los nuevos importadores se establecería una reserva de 3.5%. Las licencias no eran transferibles ya que debían ajustarse a los criterios de selección establecidos; por último, se decidió que la asignación de cuotas para los importadores tradicionales de América Latina se basaría en una proporción de 70/30, y que los gobiernos otorgarían el 70% de licencias de la cuota acordada y "el resto se asignaría a las compañías.

En cuanto a las transnacionales estadounidenses, todavía no está claro qué efectos ha tenido el NRB, aunque se encuentran hasta cierto punto en desventaja y han tenido que solicitar apoyo al gobierno de EE.UU. Al mismo tiempo, es difícil creer que el NRB haya obstaculizado sus operaciones o que ya no controlarían el mercado de la UE en los años venideros. El estudio de los consultores Arthur D. Little International vino a apoyar esta conclusión pues el mismo revela que si bien la cuota del mercado controlada por las tres transnacionales estadounidenses ha decrecido de 43.5% en 1991 a 41.5% en 1994, en realidad Dole y Del Monte han incrementado su cuota y sólo Chiquita ha experimentado una pérdida significativa del mercado, de 25% a 18.5%. Esta situación se atribuye en gran medida a la política de sobreabastecimiento que Chiquita puso en práctica cuando se estaba negociando el NRB. Esta se había diseñado para mejorar su posición relativa en el mercado europeo, pero a fin de cuentas fue una estrategia errónea que sólo ocasionó pérdidas enormes, por las cuales la compañía es enteramente responsable.³⁹

38. Europe/Caribbean Confidential (24/4/1995).

39. European Information Service, Bruselas, European Report, No.2071, Sep.30,1995.

Estados Unidos

A principios de septiembre de 1994, Chiquita Brands International, junto con Hawaii Banana Association, presentó una petición al gobierno de EE.UU amparándose en la Sección 301 de la Ley de Comercio de EE.UU y aduciendo que el régimen bananero había lesionado gravemente sus intereses. Esta fue la primera petición de su clase cursada bajo la administración Clinton, pero luego, doce senadores enviaron una petición a Mickey Kantor, Encargado de Comercio de EE.UU, solicitando una investigación formal del «nuevo régimen». Esta fue la culminación de una larga campaña de cabildeo en contra del régimen bananero de la UE emprendida por Cari Lindner, director de Financial Corporation de la cual forma parte Chiquita. Se dice que la campaña y otros intereses le costaron a Lindner el haber pagado US\$430,000 a los republicanos y US\$525,000 a los demócratas entre enero 1993 y diciembre 1994, así como US\$55,000 a al GOPAC de Newt Gingrich, Presidente de la Cámara Baja.⁴⁰ Asimismo, se cuenta que logró reclutar a Bob Dole y persuadirlo para que agregara un anexo a la Ley de Presupuesto de EE.UU (con la venia de Gingrich) pidiendo sanciones en contra de Colombia y Costa Rica por el apoyo de éstas al NRB.

40. *West India Committee, Londres, Caribbean Insight.*

41. *Europe/Caribbean Confidential (21/10/1995).*

42. *Letters in Banana File, Caribbean Councilfor Europe.*

43. *Caribbean Insight, Vol 18, No.2, febrero, 1995.*

El 17 de octubre, Kantor anunció que EE.UU aceptaba la queja y señaló que «del mismo modo que a las empresas europeas se les permite competir en el mercado estadounidense, a las compañías americanas que comercializan banano no se les debería impedir que compitan en el mercado europeo sobre bases justas». Kantor indicaba, asimismo, que el FA podría ser sometido a investigación por ser «discriminatorio contra las compañías estadounidenses».⁴¹ Una mes más tarde,, un grupo de prominentes políticos de EE.UU, incluyendo al senador Dole y a Gingrich, respaldaban la medida en una carta dirigida al presidente Clinton instándole a «proceder con prontitud a emitir una resolución de 'injusticia' y a tomar represalias en contra de los intereses comerciales de la UE proporcionales a los enormes daños ocasionados a los EE.UU por la política bananera de la UE».⁴² El 9 de enero de 1995, el Encargado de Comercio de los EE.UU emitía un comunicado en el que indicaba que según las conclusiones de una investigación preliminar, el NRB «había causado y seguía causando efectos adversos en los intereses económicos de los EE.UU».⁴³ El 27 de septiembre ratificó ese criterio en otro comunicado en el que indicaba que EE.UU se preparaba para entablar una demanda en contra de la UE ante la Organización Mundial de Comercio (OMC), aduciendo discriminación en contra de las compañías estadounidenses en lo relativo al sistema de licencias y asignación de cuotas. Unos meses más tarde, el 10 de enero de 1996, Kantor daba a conocer los resultados de una in-

vestigación de los regímenes bananeros en Colombia y Costa Rica; sin embargo, a pesar de haberse determinado que las políticas de ambos países no eran equitativas, se decidió no aplicar sanciones comerciales y llegar a un entendimiento a través del diálogo, como consta en los Memoranda de Entendimiento firmados con los dos países. Estos acuerdos comprometían a Colombia y Costa Rica a unirse a las presiones de EE.UU para reformar el NRB y modificar las cuotas de una manera favorable a los intereses de EE.UU; por ejemplo, asignando una mayor cuota a las transnacionales estadounidenses.

América Latina

En 1992, cuando las importaciones de banano en la UE alcanzaron su máximo nivel, los cuatro países signatarios del Acuerdo Marco (Colombia, Costa Rica, Nicaragua y Venezuela) abastecían el mercado con el 41,8% de las exportaciones bananeras de América Latina. En 1993 y 1994, esta cifra ascendió a 42.3% y 54.4% respectivamente. Las cifras correspondientes a los tres proveedores más importantes fuera del FA (Ecuador, Honduras y Panamá) fueron 56.2% en 1992, 56.4% en 1993 y 44.6% en 1994.⁴⁴ En vista de estos resultados, es evidente que los países signatarios del FA se han beneficiado a expensas de los que no son parte del Acuerdo. Por lo tanto, el Acuerdo Marco continúa siendo un tema candente y fuente de divisiones entre los productores latinoamericanos.

Una organización particularmente afectada por el AC es la Unión de Países Exportadores de Banano (UPEB), la principal organización de productores latinoamericanos. El director de UPEB prefirió renunciar antes que aprobar la decisión de algunos productores de plegarse al AC. Guatemala, por su parte, continuó oponiéndose decididamente al mismo, dejando en claro que el haber firmado el Acuerdo de la Ronda de Uruguay no significaba aceptar el AC. Una posibilidad que se discutió en el seno de la UPEB fue la de un tercer panel del GATT en el caso de que los países latinoamericanos no lograran limar sus diferencias. En septiembre de 1994, bajo los auspicios de la UPEB, se hizo un llamado a todas las partes en el NRB para que entablaran un diálogo constructivo y se emprendiera la reestructuración de la organización con el fin de permitir que México y Ecuador se integraran a la misma. Un año más tarde se convocó a otra reunión, a la que no asistieron Venezuela, Colombia ni República Dominicana, cuya ausencia indicaba con toda claridad que las divergencias subsistían y planteaba serias dudas sobre el futuro de la organización.

El resultado neto del NRB es que los países latinoamericanos que se oponen al mismo y EE.UU han encontrado un terreno co-

44. Cifras obtenidas de European Commission, Report on the Banana Regime, Anexo 1.

45. *Europe/
Caribbean
Confidential (13/4/
1996).*

46. *European Report
No.2149, julio 17,
1996.*

47. *Prices given in
Overseas
Development
Administration,
Proposals for
Restructuring the
Windward Isles
Banana Industry
(Informe preparado
por Cargill Technical
Services, Ltd. Reino
Unido, febrero, 1995),
p.15.*

mún, La petición de este último ante la OMC en septiembre de 1995 contó con el apoyo de Guatemala, Honduras y México. A una segunda petición presentada el 7 de febrero de 1996 (que sustituyó la primera) también se incorporó Ecuador. Las nuevas reglas que rigen en caso de disputa especifican que si el problema no se resuelve en 60 días mediante consultas, se establecerá un panel cuyas resoluciones tienen carácter de obligatoriedad. El 9 de abril las partes en la disputa (EE.UU, los países ACP del Caribe y los productores latinoamericanos) se reunieron en Miami para determinar si podía encontrarse alguna solución; sin embargo, la reunión resultó infructuosa. En una carta que Ecuador, Honduras y Guatemala enviaron a los periódicos de EE.UU inmediatamente después de la reunión, se hacía énfasis en que el NRB había lesionado sus intereses y felicitaban a EE.UU por «haberse comprometido a dismantelar las políticas del régimen bananero de la UE cuya existencia sienta un precedente peligroso». ⁴⁵ El 8 de mayo, el Comité para la Resolución de Disputas de la OMC acordó convocar un panel cuyas resoluciones salieran a luz antes de finalizado el año, lo cual es obvio que pone en peligro el Acuerdo Marco y el NRB tal como está constituido en la actualidad, sobre todo si se toma en cuenta que la opinión compartida por la mayoría de los expertos es que la OMC se pronunciará en contra de la UE y que EE.UU sigue decidido, según lo expresa el presidente Clinton, a buscar «alternativas al régimen actual de la UE». ⁴⁶

El Caribe

Los países ACP del Caribe se encuentran comprometidos con la defensa de sus intereses en todos los frentes: en la UE, en la región y en EE.UU. El efecto combinado de esa situación, sobre todo en las islas de Barlovento, ha sido significativo y garantiza que la viabilidad futura de la industria bananera siga siendo el tema predominante en el debate político nacional de Dominica, Santa Lucía y San Vicente.

Mientras los principales temas de discusión de la UE son los precios y las cuotas, el grupo ACP del Caribe insiste en que ha habido una baja de precios en la UE. Esta situación ha afectado al comercio bananero de los países ACP en su conjunto, pero sus efectos no han sido tan dramáticos como se les pinta aunque los precios han sufrido fluctuaciones importantes y han disminuido los ingresos de los productores caribeños. En 1993, el precio anual promedio para los productores de las islas de Barlovento era de EC\$0.32 comparado con EC\$0.41 en 1992. ⁴⁷ Si a estas fluctuaciones se agregan las pérdidas por huracanes, como con el huracán Debbie en 1994 e Iris, Luis y Marilyn en 1995, el efecto global es una depresión considerable de los ingresos de ex-

portación. Por ejemplo, en 1994 los ingresos de la islas de Barlovento habían bajado a EC\$216, su nivel más bajo en diez años.

En este contexto es que adquiere importancia el argumento a favor de establecer y mantener cuotas fijas, La cuota global para las importaciones de banano ACP tradicional procedente del Caribe es de 477,000 toneladas; sin embargo, en 1993 y 1994 las cantidades exportadas no llenaron la cuota. Los países ACP del Caribe han solicitado que cuando esto se deba a razones de fuerza mayor, como cuando ocurren huracanes, se busquen sustitutos de fuentes alternativas, incluyendo los países latinoamericanos, y que se les permita transferir a otro país ACP las cuotas que no sean utilizadas. La propuesta de la Comisión es adoptar las dos sugerencias, y en cuanto a la asignación de licencias ha dispuesto asignar «cantidades adicionales» a los países ACP para compensar los daños causados por huracanes. La Comisión ha propuesto, a la vez, asignar una cuota adicional a los exportadores de banano latinoamericano cuando se amplíe el mercado de la UE, a lo cual se ha opuesto el grupo ACP por considerar que esta medida pondría en peligro la estabilidad tanto de los precios como de las cuotas.

En el ámbito regional el enfoque es la reorganización institucional. El NRB ha servido de estímulo para llevar a cabo una reestructuración profunda de la producción y comercialización de banano en las islas de Barlovento. En marzo de 1994, la empresa bananera WIDBECO reemplazó a la WINBAN y de inmediato entabló negociaciones con la compañía Geest para garantizar mayores ingresos a los productores. En diciembre de 1994 se firmó un nuevo contrato que vino a fortalecer la posición de WIDBECO en el mercado bananero y a mediados de 1995 fue aprobada la reestructuración de la industria para mejorar su competitividad y funcionamiento, Por último, el 22 de diciembre de 1995, WIDBECO anunció que se unía a la compañía Fyffes para comprar los intereses bananeros de Gees por 147.5 millones. Esta decisión se tomó en parte para impedir la venta de Geest a Noboa, compañía ecuatoriana cuyo interés en adquirir Gees fue interpretado como un acto enteramente hostil. Esta absorción-fusión originó todo un movimiento para continuar con el proceso de reestructuración, sólo que esta vez fue Geest la que fue reestructurada por Fyffes.

Recientemente, los países ACP del Caribe han montado un fuerte ofensiva contra EE.UU para defender el NRB. La posición de EE.UU, según lo expresado por Kantor durante la Cumbre de las Américas celebrada en Miami en diciembre de 1994, es que el problema «no son los beneficios de los países caribeños sino las prácticas discriminatorias de la Unión Europea». Por consiguiente, al mismo tiempo que confirmaba su disposición a continuar

48. *Europe/Caribbean Confidential (13/1/1996).*

49. Nurse & Sandiford, *Windward Island Bananas*, p. 125.

50. *El texto completo de la declaración de EE. UU aparece en Caribbean Week, Vol. 7, No. 2 (octubre, 1995) y la refutación de la UE en Caribbean Week, Vol 7, No. 3 (noviembre, 1995).*

con la investigación 301, Kantor también convenía, durante una reunión con los líderes caribeños, en sostener discusiones técnicas para encontrar «soluciones aceptables para ambas partes».⁴⁸ La primera reunión de este tipo se celebró en Washington en marzo de 1995; durante la misma, EE.UU confirmó que no pretendía poner en tela de juicio las preferencias comerciales otorgadas a los países caribeños según la Convención de Lomé, sino la validez de los elementos del NRB, por considerar que éstos distorsionaban el comercio, eran discriminatorios y carecían de transparencia.⁴⁹ Posteriormente, estas mismas consideraciones se expresaron en términos de cuotas, es decir, la necesidad de que la UE otorgara cuotas de importación más elevadas a los exportadores bananeros de América Latina y de abolir la cuota B que otorga el 30% de las licencias de importación de terceros países a los importadores de banano comunitario y ACP. Para los caribeños, ninguna de estas propuestas es aceptable, y los intentos del embajador de EE.UU en las Antillas Menores de explicar la posición de EE.UU en la prensa de la región han encendido el debate y provocado reuniones de protesta en las islas de Barlovento, y críticas públicas de parte de la Comisión Europea.⁶⁰ Un intento final de llegar a una solución en Miami, en abril de 1996, terminó con los países caribeños acusando a EE.UU de haber llegado a la reunión con la decisión tomada de referir la disputa a la OMC.

Los Estados Europeos

Las discrepancias entre los Estados miembros de la UE a propósito del NRB continúan polarizando la situación. Por un lado están los que defiende el NRB, y por otro, los que pretenden que éste sea revisado. El Estado líder entre los defensores del nuevo régimen es Francia -que ha defendido los intereses de los países DOM ante la Comisión-, y Alemania que se opone a los planes de la Comisión de proporcionar cuotas adicionales a los exportadores bananeros de América Latina, aduciendo que los productores DOM necesitan ese apoyo adicional para recuperarse de los daños causados por los huracanes, y que es necesario emprender acciones urgentes para compensar el descenso de los precios. Francia también se ha ocupado de traer a colación el tema del NRB en las reuniones cumbre que sostienen periódicamente Francia y Alemania, en las que se les ha llamado la atención a los alemanes porque rehusan poner fin a su campaña en contra del régimen.

En el campo opuesto, es Alemania el Estado líder por su continua impugnación de la legalidad del NRB ante el TJE. Incluso ha solicitado al Tribunal que se pronuncie sobre la compatibilidad entre el Acuerdo Marco y el reglamento de la OMC, y sobre el

reglamento que permite otorgar licencias adicionales a los productores de los países DOM y de las islas de Barlovento para compensar las pérdidas causadas por los huracanes. Su posición ha servido de ejemplo para otros; por ejemplo, en abril de 1995, Atlanta introdujo una demanda ante el Tribunal de Constitucionalidad alemán aduciendo que el NRB infringe el Tratado de Maastricht⁵¹, y meses más tarde algunos importadores alemanes en Hamburgo obtuvieron una victoria en los tribunales (que pronto fue revertida) cuando obtuvieron autorización para comprar banano a una tarifa de ECU75 por tonelada en comparación con ECU850. Estas experiencias le han agregado peso a la presión ejercida por Alemania sobre el Consejo de la UE donde ha intentado impulsar una revisión de la política de licencias y cuotas en favor de los productores latinoamericanos.

La Comisión Europea

El 11 de octubre de 1995, Franz Fischler, Comisionado para la Agricultura, presentó un informe sobre los dos primeros años del régimen bananero. Durante la presentación del informe, el Sr. Fischler señaló que en la historia de la Política Comunitaria para la Agricultura, ningún otro régimen ha sido tan controvertido ni sus objetivos e impacto tan distorsionados. Asimismo, agregó, que a pesar de lo necesario que es hacer ajustes, no se hacfa ilusiones de que sería fácil contrarrestar o moderar las críticas, pues «la experiencia ha demostrado que la palabra 'compromiso' no es un término que se asocie con discusión sobre el régimen de banano».⁵²

Es evidente que la Comisión tiene ante sí una tarea difícil; cualquier recomendación de acción/inacción de su parte beneficia a una parte y perjudica a la otra. El NRB es, por lo tanto, el ejemplo más claro que pueda haber de un juego que apuesta a todo o nada. Sin embargo, sobre la base del informe y las propuestas aprobadas en abril de 1995 y marzo de 1996, es evidente que la Comisión pretende efectuar cambios en el NRB que, de ser aprobados por el Consejo, inclinarían la balanza del NRB a favor de los productores latinoamericanos, con efectos indirectos en los países DOM y ACP del Caribe.

Las dos propuestas más importantes se refieren a cuotas y licencias y constituyen una modificación sustantiva al reglamento básico constitutivo del régimen. El tema de las cuotas se deriva de la ampliación del mercado de la UE. En abril de 1995, la Comisión adoptó algunas propuestas de incrementar la cuota de banano latinoamericano a 353,000 toneladas (determinado por el promedio de importaciones para los tres países entre 1991-1993), tomando en cuenta el ingreso de Austria, Suecia y Finlandia a la UE; sin embargo, las mismas no han encontrado eco. Cuando

*51. Caribbean
Insighi, Vol.18, No.5,
mayo,] 995.*

*52. European
Commission,
Spokesman 's Service,
Report on the
Operation of the
Banana Regime (IP/95/
1105/Bruselas, il de
octubre, 1995). Seis
meses después Fischler
utilizó una palabra
similar al introducir
propuestas de modifi-
cación al régimen: «El
Sr. Fischler declaró
que ninguna otra
organización de
mercado común había
estado sometido a
semejante controversia
como el régimen
bananero. Existe
-dijo- casi total falta
de voluntad de las
partes interesadas
para reconocer que el
régimen es un compro-
miso cuyo objetivo es
proteger y respetar
una gran variedad de
intereses y objetivos, a
menudo contradicto-
rios». European
Commission,
Spokesman 's Service,
Commission Proposes
Modifications to the •
Banana Regime (IP/96/
206, Bruselas, 6 de
marzo, 1996).*

este incremento fue discutido por primera vez en el Consejo Agrícola, en julio de 1995, Alemania, Dinamarca y los países Benelux se opusieron sobre la base de que el incremento de cuota era inadecuado, mientras que Gran Bretaña, Francia y España lo hicieron sobre la base de que perjudicaría a los productores de la UE y del grupo ACP. No obstante, la Comisión decidió autorizarla de cualquier manera aduciendo que esa decisión obedecía a la necesidad de satisfacer la demanda esperada en la UE. El asunto se volvió a abordar cuando el Consejo Agrícola se reunió para discutir el Informe sobre el régimen a fines de 1995. En esa ocasión, Alemania, Dinamarca y los países Benelux se mostraron más receptivos; sin embargo, Francia y España continuaron objetando la medida, al igual que Irlanda (sede de la compañía Fyffes). Por último, se optó por referir el Informe (con la recomendación de incrementar la cuota) a un comité especial que se encargaría de analizar e informar a fines de marzo de 1996. Sin embargo, no se llegó a ningún acuerdo en ese momento ni después, por lo que el tema sigue pendiente de resolución. Entretanto, la Comisión Europea ha actuado una vez más según su autoridad administrativa para aprobar el incremento de la cuota para 1996.

La concesión de licencias es otro tema que ha sido muy criticado. Durante mucho tiempo, el gobierno alemán ha intentado obtener un incremento en las licencias de la categoría A (para importar banano latinoamericano, no tradicional, y banano ACP, el 66.5% del total); y una reducción de las licencias de categoría B (reservadas para el banano ACP y el banano y de la UE, 30%) sobre la base de que esta última discrimina a los importadores de banano latinoamericano. Una vez más, el tema de la ampliación ha revivido el tema de la discriminación. Se afirma que la distribución existente no toma en cuenta el que todos los bananos importados de Austria, Finlandia y Suecia son de origen latinoamericano, y que para poder tomar esto en cuenta es necesario cambiar la asignación existente en favor de licencias de la categoría A. Algunos de estos argumentos fueron incorporados por la Comisión en las propuestas presentadas en marzo de 1996, que incrementan la proporción de licencias de la categoría A a 70.5% y reducen las de la categoría B a 26%. A pesar de que estas cifras muestran con toda claridad una concesión a los productores latinoamericanos, la Comisión insiste en que los intereses de los países ACP no serán perjudicados puesto que el volumen real de banano importado mediante licencias de categoría B seguirá igual. Sin embargo, los países ACP, los importadores de banano ACP y UE, Gran Bretaña, Francia y España no comparten la misma opinión y se han opuesto terminantemente a estas propuestas. Por lo tanto, éste es otro tema pendiente de resolución.

Finalmente, cabe señalar que estas controversias han trascendido al terreno de elaboración de políticas en un marco más amplio. Por un lado, hay una clara correspondencia entre intereses alemanes, holandeses, belgas, latinoamericanos y estadounidenses. Por otro lado, están los intereses de Francia, Gran Bretaña, España, países DOM y ACP. Por tratarse de intereses opuestos, resulta tentador ver la Comisión como un árbitro. Sin embargo, la realidad es muy distinta pues en el mismo seno de la Comisión existen contradicciones y dudas dentro de sus mismas divisiones y entre los mismos miembros. Mientras la División de Relaciones Exteriores de la Comisión (DGI) ve con buenos ojos los ajustes en las cuotas y licencias para resolver la disputa con EE.UU, la División de Desarrollo (DG8) se opone a los ajustes. Fischler, quien es el responsable del funcionamiento del NRB, ha declarado públicamente que en lo personal «nunca ha favorecido el régimen bananero» pero reconoce que es la única salida que se podía adoptar. De ahí que «como elemento clave de nuestra organización mercantil no podemos cambiarlo, pero no hay nada que nos impida hacerle algunos ajustes».⁵³ Este es el tipo de comentarios que preocupa a los caribeños del ACP y que podría inducirlos a creer que el apoyo de la Comisión al NRB es menos que seguro.

53. European Report, No.2046, 10 de junio, 1995.

Conclusión

Cuando se adoptó el NRB, los países latinoamericanos lo consideraron una victoria para los productores ACP y UE, y un verdadero desastre para ellos. Sin embargo, en este caso hay ganadores y perdedores en todos los campos, y es mejor reconocer el régimen inicial como el resultado de negociaciones y compromisos en los que los productores ACP y UE han ganado un espacio para la reestructuración de sus industrias a fin de poder competir una vez que expire el régimen bananero; y los productores latinoamericanos han conservado sus cuotas de mercado y fortalecido su posición negociadora en relación con las principales compañías. La «guerra del banano» se encuentra, pues, en una etapa ventajosa para los productores ACP y UE, pero eso no quiere decir que así será siempre, pues el régimen se talla por dentro y por fuera. En este contexto, los intereses de EE.UU y de la UE son la fuerza motora, no los intereses de los productores en América Latina y Europa. Esto debería inducir a reflexión a los países latinoamericanos que se oponen al NRB. El tiempo está de su lado, no del lado de los países ACP en el Caribe; el Protocolo Bananero de la Convención de Lomé -que ha servido de ancla para el NRB-, expira en el año 2000 y el NRB se vence en diciembre del año 2002, su renovación dista mucho de estar garantizada ya sea en su forma actual o modificada substancialmente.

54. *Caribbean Insight*,
Vol. 19, No.6, junio,
1996.

Entretanto, los miembros del CARICOM persiguen encontrar su lugar en las Américas a través de iniciativas como la Asociación de Estados Caribeños, en la que participan los principales productores bananeros de América Latina, salvo Ecuador. En el contexto actual, los intereses políticos de América Latina no se beneficiarían, individual o colectivamente, si se pone en peligro la relación con el Caribe en función de mayores ganancias para las transnacionales de capital extranjero. La iniciativa reciente de la Asociación Caribeña para la Industria y el Comercio de llegar a un entendimiento sobre el mercado de banano con FEDERPRICAP, su contraparte centroamericana merece ser aplaudida pues constituye un paso en la dirección correcta, sobre todo porque es necesario «cerrar filas como miembros de la Asociación de Estados Caribeños y como miembros de esta región más amplia, para defendernos de los intentos de dividir y enfrentar a nuestros productores agrícolas por unos cuantos beneficios». ⁵⁴ El NRB no es perfecto ni tampoco los mercados bananeros dentro de un régimen de libre comercio. Hay importantes aspectos políticos y económicos que afectan el futuro de los regímenes comerciales del continente y que es necesario abordar, pero sobre todo es esencial salvaguardar los intereses del grupo ACP en el Caribe y, en particular, de los productores de las islas de Barlovento, pues a la larga nadie en la región se beneficiaría de su desaparición.

Notas

La Comunidad Económica Europea (CEE) fue establecida en 1957 y llegó a conocerse comúnmente como Comunidad Europea (CE) en los años 70. En 1993 se convirtió en la Unión Europea (UE). En todo el trabajo se utiliza el término UE para facilitar la comprensión.

El ECU es la sigla de European Currency Unit, que es la que se utiliza en la U.E para medir el comercio y la asistencia. Su valor fluctúa respecto de otras monedas. En mayo de 1995, el ECU equivalía a US\$1.32

Política, religión y economía en la reforma educativa de Nicaragua: Lecciones para Centroamérica y el Caribe.

Andrés Pérez (*)

Introducción

Las políticas de reforma educativa que actualmente se ejecutan en la mayoría de los países de América Latina deben analizarse en el contexto mundial de las transformaciones que sufren las relaciones entre Estado y sociedad. Desde esta perspectiva, las políticas de reforma educativa deben ser vistas como el resultado de una mezcla de fuerzas políticas, burocráticas y económicas que operan a nivel doméstico e internacional. Estas fuerzas condicionan el marco normativo, el contenido, los objetivos, y las estrategias operativas de las políticas de reforma educativa, así como la selección de los criterios que se utilizan para evaluarlas.

El objetivo de este trabajo es analizar la manera en que las fuerzas internacionales que condicionan el proceso de reforma educativa en Nicaragua, interactúan con la agenda político-religiosa de los actores domésticos responsables del diseño y ejecución de esta reforma.¹ El caso nicaragüense muestra cómo el objetivo de reducir el gasto público -que orienta la acción de los principales organismos financieros internacionales que promueven la reforma del estado nicaragüense en general, y la reforma educativa en particular-, es compatible con la visión subjetivista del desarrollo social que orienta las acciones del Ministerio de Educación de Nicaragua (MED); así como también es compatible con los objetivos de la agenda político-religiosa de los líderes de ese ministerio. Hablar de subjetivismo es hablar de a) visiones de la realidad y del conocimiento que se fundamentan estricta-

INVESTIGACIÓN
SISTEMÁTICA

1. El estudio de la reforma educativa nicaragüense que se presenta en este trabajo hace énfasis en el proceso de descentralización educativa que constituye el elemento más avanzado de la reforma en Nicaragua.

(*) Andrés Pérez es doctor en ciencias políticas. Se desempeña como profesor en la Universidad de Western Ontario, Canadá.

mente sobre la base de valores personales; y b) posiciones en las que se niega la posibilidad de resolver conflictos de valores éticos a través de su reconciliación. (Bullock y Stallybrass, 1977)

Las lecciones derivadas de este estudio, no sólo tienen un valor explicativo en relación al caso específico de la reforma educativa en Nicaragua, sino también un valor potencial teórico, por cuanto puede contribuir al desarrollo de una visión problematizada de las relaciones entre Estado y organismos internacionales, capaz de trascender las visiones simplistas que asignan a estos organismos una posición omnipotente en sus relaciones con países subdesarrollados y dependientes. El desarrollo de esta visión es particularmente importante para Centroamérica y el Caribe por el peso y la influencia que en estos países han tenido algunas perspectivas teóricas mecanicistas que conciben la dependencia política y económica de los Estados de esta región como una condición de total impotencia y subordinación. El caso de la reforma educativa nicaragüense que aquí se presenta, muestra cómo aun en condiciones de extrema vulnerabilidad económica y política, el Estado y los actores domésticos que lo controlan cuentan con espacios de libertad para promover sus propios proyectos, siempre y cuando éstos sean compatibles con la lógica general que orienta el funcionamiento de la economía mundial y con los objetivos y las estrategias de los organismos internacionales encargados de la operacionalización de tal lógica. En otras palabras, la globalización y los organismos financieros internacionales establecen límites a la acción política de Estados y gobiernos, pero no determinan la naturaleza y el alcance de las políticas públicas que se formulan y ejecutan dentro de tales límites.

El análisis del caso de la reforma educativa en Nicaragua será organizado en cinco partes. La primera parte ofrece algunos elementos teóricos e históricos indispensables para comprender las limitaciones y posibilidades de la actual reforma educativa. La segunda parte explora la racionalidad que guía la reforma educativa en Nicaragua, y la manera en que esta racionalidad está condicionada por el pensamiento y objetivos de los organismos internacionales que la impulsan, así como también, por el pensamiento social y la agenda político-religiosa del MED. En la tercera parte se analizan los objetivos y la estrategia operativa de la reforma educativa y se introducen algunos criterios para su evaluación. En la cuarta parte se ofrecen algunas reflexiones sobre el estilo de liderazgo del MED que ayudan a entender las debilidades y fortalezas de la reforma educativa nicaragüense. En la quinta parte se ofrecen algunas conclusiones generales.

1. *El desarrollo histórico del Estado nicaragüense y la reforma educativa nicaragüense: una aproximación teórica*

Estudiar los procesos de formulación y ejecución de políticas de reforma educativa requiere analizar el desarrollo histórico del Estado como proceso constitutivo del marco de limitaciones y posibilidades dentro del cual se desarrollan esas políticas. En el caso de Nicaragua, implica entender las principales características del Estado nicaragüense; la naturaleza de la transición de régimen que se dio en 1990; y las condiciones de polarización política y empobrecimiento económico dentro de las cuales se impulsa la reforma educativa.

Tres son las principales características históricas del Estado nicaragüense: a) su baja capacidad de regulación social; b) su alto grado de autonomía respecto de la sociedad civil; y, c) su alto grado de dependencia externa.

La baja capacidad de regulación social del Estado se refiere a su bajo nivel de incidencia en las condiciones de vida de los nicaragüenses. La población nicaragüense es nacional por el hecho de vivir dentro de un territorio legalmente constituido como nicaragüense, y no necesariamente por compartir una identidad impulsada por el Estado a través de la administración de la justicia, la provisión de servicios sociales o por las políticas públicas orientadas a crear aspiraciones sociales comunes.

El alto grado de autonomía del Estado nicaragüense respecto de la sociedad civil tiene que ver con su origen como instrumento de conquista. Desde sus orígenes, el Estado nicaragüense fue concebido como un mecanismo para controlar a la población, y no para incorporarla a una «vida nacional». Esta tendencia continúa vigente y se expresa en la ausencia de una estructura de derechos ciudadanos capaz de condicionar la acción del Estado. La ausencia de un marco de derechos ciudadanos ha originado que diferentes regímenes, a lo largo de la historia del país, hayan permitido y hasta promovido el establecimiento de mecanismos de participación popular orientados al logro de objetivos identificados por el Estado,

El alto nivel de dependencia externa del Estado nicaragüense es bien conocido. En general, el Estado en Latinoamérica nace dentro de un marco de limitaciones históricas, determinado por los requerimientos de la economía mundial y por las aspiraciones de las grandes potencias del mundo. Esta caracterización es especialmente válida para Nicaragua, cuya dependencia ha sido

agudizada por la importancia estratégica que su posición geográfica ha tenido para algunos de los países más poderosos del mundo.

La baja capacidad de regulación social del Estado nicaragüense, su alto nivel de soberanía doméstica y de dependencia externa son características históricas que deben ser consideradas al evaluar las limitaciones y ventajas de un proceso de descentralización educativa. Muy frecuentemente, los procesos de descentralización dan por sentada la existencia de un Estado fuerte, es decir, de un Estado central que cuenta con un poder real susceptible de ser delegado, desconcentrado o simplemente distribuido entre entidades organizacionales que funcionan a nivel regional o local. La descentralización tiende también a asumir la existencia de una sociedad civil capaz de condicionar la acción del Estado. En este sentido, la teoría que articula el proceso de descentralización educativa en Nicaragua, tiende a ignorar la baja capacidad de regulación social del Estado nicaragüense, su alto nivel de dependencia externa y la manera en que esta dependencia ha facilitado la separación entre el Estado y la sociedad.

La globalización tiende a acentuar las características históricas del Estado nicaragüense, por cuanto promueve la transnacionalización de su estructura organizativa y funcional, que cada vez más se convierte en una correa de transmisión de las presiones y demandas del mercado mundial y de los organismos internacionales que apoyan el desarrollo de este mercado. En otras palabras, la globalización tiende a acentuar la dependencia externa del Estado, al mismo tiempo que separa a la administración pública nicaragüense de la sociedad civil, imposibilitando así la institucionalización de un verdadero control democrático de sus funciones y reduciendo la capacidad del gobierno para hacer políticas públicas en función de demandas domésticas. El resultado de todo esto es la ampliación de la brecha que históricamente ha existido entre el Estado y la sociedad en Nicaragua.

Hablar de la globalización y sus efectos no es argumentar que la influencia de los actores sociales domésticos que participan en los procesos de formulación y ejecución de políticas públicas desaparece. La globalización no elimina los procesos políticos domésticos ni la lucha por el control del Estado. Lo que establece es un nuevo marco normativo para estos procesos y esta competencia. Esto significa que, de manera creciente, la viabilidad de las políticas públicas va a depender de las posibilidades de establecer relaciones coherentes entre las demandas de la economía mundial y las acciones y decisiones de los gobiernos nacionales. Para un país con agudas debilidades estructurales -como es Nicaragua-, la viabilidad de las políticas públicas de

sus gobiernos está básicamente determinada por la posibilidad que estos gobiernos tienen de establecer relaciones congruentes con los organismos financieros internacionales y con las agencias de cooperación de los países desarrollados.

Dentro del marco de estas relaciones de congruencia, existe siempre la posibilidad de que los gobiernos nacionales (o los actores dentro de estos gobiernos) puedan impulsar agendas políticas propias, con objetivos particulares ajenos a los de los organismos internacionales, siempre y cuando estos objetivos particulares no contradigan los objetivos generales que persiguen los organismos internacionales. De tal manera que las muy comunes referencias a «las imposiciones de los organismos internacionales» pueden ser simplificaciones excesivas que registran el poder real de estos organismos, pero que ignoran el poder que conservan los gobiernos nacionales en los procesos de formulación y ejecución de políticas públicas.

*//. La racionalidad que guía el proceso de
reforma educativa en Nicaragua:
Relaciones de congruencia entre
actores internacionales y nacionales en
la definición de la política de
descentralización educativa*

La llegada al poder de la Sra. Violeta Barrios de Chamorro en 1990 representó no solamente un cambio de gobierno, sino más bien un cambio de régimen. Es decir, con la derrota electoral del sandinismo, Nicaragua experimenta un cambio radical en sus estructuras sociales, políticas y económicas.

En lo político, el cambio de régimen que se inicia en 1990 se traduce en una reforma institucional encaminada a desarrollar y consolidar un régimen democrático representativo para regular la competencia por el poder y la toma de decisiones, que sustituiría el centralismo democrático que prevaleciera en la década de los ochenta. En lo económico, se traduce en una reforma orientada a institucionalizar una economía de libre mercado que reemplazaría la economía mixta y planificada del régimen sandinista. En lo social, el cambio de régimen se tradujo en una modificación fundamental de la función social del Estado, orientada a sustituir los principios de universalidad, gratuidad y participación que guiaban la política social del régimen sandinista, por principios de subsidiariedad, temporalidad y focalización. Todos estos cambios han tenido lugar dentro de un contexto nacional caracterizado por la fragmentación política, por el atraso

económico y por el debilitamiento de los niveles de solidaridad social entre los nicaragüenses.

Durante los primeros años del gobierno de la Sra. Chamorro, la fragmentación política de Nicaragua se expresó no sólo en las tensiones entre la Unión Nacional Opositora (UNO) y el derrotado Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN), sino también en el fraccionamiento interno de la UNO. El mismo FSLN empezó a sufrir, después de su derrota electoral, divisiones internas que culminaron en la formación del disidente Movimiento de Renovación Sandinista (MRS).

En lo económico, la transición del sandinismo al gobierno de la Sra. Chamorro tuvo lugar cuando la capacidad productiva del país se encontraba prácticamente en ruinas. Para 1989, el producto interno bruto del país había caído al 42% de su nivel en 1977; el valor total de las exportaciones descendió un 53% y los salarios reales un 24%. Más aún, la deuda externa per cápita de Nicaragua en 1989 era la más alta de América Latina: tres mil dólares, ó 33 veces el valor de las exportaciones (*Government of Nicaragua, 1992, p. 2*). Además de la polarización política y el colapso económico, Nicaragua sufría en 1990 el desgarramiento social producido por la guerra civil. En su «Estrategia de Desarrollo a Mediano Plazo,» el Gobierno de Nicaragua señalaba cómo la guerra civil y la militarización habían arrancado a la juventud de las actividades productivas del país, quedando los jóvenes sin el necesario entrenamiento y motivación para trabajar (*Government of Nicaragua, 1992, p. 3*).

La valoración que hacían los sandinistas sobre el impacto de la guerra era tan dramática como la presentada por el gobierno:

Las 61,884 víctimas de la guerra representan un 1.72 % de la población de Nicaragua, calculada en 3.6 millones de personas. Los 30,865 muertos representan el 0.86% de la población. Si se aplica este mismo porcentaje a la población de los Estados Unidos -calculada en 250 millones de personas-, resulta un total de 2,125,000 de muertos, lo que casi equivale a la totalidad de todos los americanos muertos por causa de guerras en la historia de los Estados Unidos, desde la guerra civil hasta la guerra de Vietnam. (Oquist, 1993, p. 7).

Es en estas condiciones que se inicia en Nicaragua una transformación del aparato estatal orientada a crear los mecanismos institucionales necesarios para consolidar el nuevo régimen.

Las tres principales dimensiones de este proceso son: a) la reorganización de las Fuerzas Armadas; b) el programa de privatización y la liberalización del mercado y la banca; y, c) las reformas del aparato estatal, que incluyen el programa de Reforma y Modernización del Sector Público administrado por la Uni-

dad de Coordinación de la Reforma del Sector Público (UCRECEP), y las reformas institucionales del Ministerio de Salud y el Ministerio de Educación (MED) desarrolladas fuera del ámbito de acción de la UCRECEP. La racionalidad y objetivos de estas transformaciones van a estar condicionadas por los propósitos que persiguen el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo internacional (USAID), como los principales organismos internacionales y de cooperación externa que apoyan la reorganización del Estado nicaragüense; y, por los objetivos propios de los actores nacionales que participan en esta redefinición.

El FMI, el BM, el BID y la USAID funcionan en el ámbito de un pensamiento económico relativamente común que sirve de marco a sus operaciones. De allí que se haya popularizado el término «el consenso de Washington», para hacer referencia al marco de valores que constituye el principal elemento de cohesión de estos organismos.

El pensamiento de los organismos del «consenso de Washington,» mejor conocido como pensamiento «neoliberal», ofrece una fórmula a los países del mundo que en las palabras de James L. Dietz «es devastadoramente simple»:

Libere el poder de las fuerzas del mercado y reduzca el papel del Estado en la esfera económica; o -donde eso no sea posible-, asegure al menos que las políticas estatales sean aplicadas por igual a todos los actores». (Dietz, 1995, p. 191),

Desde esta perspectiva, el papel del Estado debe estar limitado a:

- 1) defender los contratos civiles;
- 2) proteger el mecanismo de mercado contra efectos secundarios autodestructivos;
- 3) cumplir las premisas de la producción en lo que se refiere a la organización global del sistema económico (educación pública, medios de comunicación y de transporte); y,
- 4) adecuar el derecho privado a las necesidades que surgen de las transformaciones en los modos de acumulación... (Vuolo, 1991, pp. 33-34).

El modelo de sociedad al que apuntan los principios antes enunciados es uno en el que la racionalidad del mercado tiende a convertirse en el marco valorativo rector de la vida social. Las premisas fundamentales sobre las que se sustenta este modelo son tres:

- 1) el mercado es el único mecanismo racional para una asignación justa de los recursos;

- 2) la justicia social consiste en crear igualdad de oportunidades;
- 3) la competencia genera justicia en cuanto existe una relación de mercado competitivo y eficiente» (*Mifsud, 1996, p. 99*).

Las debilidades económicas de Nicaragua en 1990 creaban condiciones poco favorables para que el gobierno pudiese negociar con flexibilidad el modelo neoliberal promovido por los organismos internacionales. Además, las profundas divisiones sociales y políticas que separaban y fragmentaban a los nicaragüenses, otorgaban al Estado y al gobierno niveles de autonomía prácticamente absoluta respecto de la débil sociedad civil. Esta autonomía era producto de la ausencia de un consenso nacional mínimo sobre la organización social, política y económica del país que fuese capaz de anclar -en la política doméstica-, la definición y operacionalización del modelo de relaciones entre Estado y sociedad del nuevo gobierno. Sin este consenso, el gobierno nacional pudo adoptar, sin intermediación de la sociedad nicaragüense, el marco normativo de las reformas institucionales del aparato estatal que impulsaron los organismos internacionales. Como ya se ha mencionado antes, esto no supone que los actores políticos nacionales -sobre todo los que administran el Estado-, son recipientes pasivos de las condiciones impuestas por los organismos internacionales.

El caso de la descentralización educativa en Nicaragua muestra cómo los intereses de los organismos internacionales que impulsan este proceso son compatibles con la agenda política y el pensamiento religioso que orienta las acciones de los actores que dirigen el MED, sin que esto signifique que ambos -los organismos internacionales y el MED-, compartan en su totalidad los mismos objetivos. Dicho de otro modo, el caso de Nicaragua revela cómo las influencias y presiones globales que los organismos internacionales ejercen sobre los países de la región, dejan abierto un campo de acción dentro del cual pueden impulsarse agendas domésticas relativamente independientes. (Mavila Medina, sin año de publicación, p. 11). Dice el autor:

«De manera tajante, se puede afirmar que mientras por lo menos el 50% de la población de un país no practique el Decálogo del Desarrollo, no podrá salir del subdesarrollo y la pobreza, por más años que pasen. Este 50% parece ser el mínimo que puede permitir que un país se incline hacia el rumbo correcto del desarrollo.

«Encuestas efectuadas en los países desarrollados, nos permiten ver que en Japón más del 90% de su población lo practica fielmente, y en orden descendente muy cerca siguen Alemania, Suiza y Suecia, y algo más bajo los demás países ricos.

«Las diferentes velocidades de crecimiento económico en estos países, la capacidad para dominar la inflación, los salarios de cada actividad, la exportación en relación con su población, y otros índices económicos, coinciden casi exactamente con el porcentaje de su gente que practica plenamente el Decálogo del Desarrollo.

«En los países subdesarrollados, el porcentaje cae para situarse entre el 25% y el 1%. En Nicaragua se puede estimar no más del 5%». (Mavila Medina, sin año de publicación, p. 17)

Martin Carnoy y Claudio de Moura Castro, entre muchos otros, han señalado que durante la década de los ochenta y comienzos de los noventa el tipo más común de reforma en América Latina ha sido *«la tentativa de reducir el gasto del gobierno central en educación, mediante la descentralización de las decisiones, esto es: de la gestión en la educación y, en menor medida, del financiamiento de la educación.» Este tipo de reforma es el que se está impulsando en Nicaragua (Carnoy y de Moura Castro, 1996, p.7).*

Los procesos de descentralización educativa orientados a reducir el gasto social se orientan con una visión economicista y tecnocrática, que tiende a ignorar las dimensiones históricas y socio-estructurales de estos procesos. Esta visión no es contradictoria con la racionalidad institucional dentro de la cual opera el MED.

Hablar de una racionalidad institucional es hablar de la manera en que una organización define la naturaleza de los problemas sociales que afectan su misión, así como del pensamiento que guía la estrategia y métodos que esta organización utiliza para enfrentar estos problemas.

Según la racionalidad institucional del MED, la inestabilidad política, la pobreza y el subdesarrollo de una sociedad, no se originan por la existencia de ciertas estructuras sociales, políticas y económicas, ni por la naturaleza de las relaciones entre Estado, mercado y sociedad, sino por la ausencia de ciertos valores morales. En tal sentido, el objetivo fundamental de las políticas educativas en Nicaragua-según el MED-, es *«moralizar a la juventud estudiantil en todos sus niveles»* dentro de un marco de valores que se consideran necesarios para garantizar la institucionalización del orden social y la democracia, así como para erradicar la pobreza y superar el atraso económico (MED, *III Propuesta de Sectorialización, sin fecha de publicación, p. 1*).

La manera en que el MED interpreta el papel de los valores en el desarrollo histórico de los pueblos, y el papel que asigna a la educación en la promoción y creación de valores quedan claramente expuestos en la carta firmada por el Ministro de Educa-

ción de Nicaragua, en la presentación del **Decálogo del Desarrollo**, un folleto impreso originalmente en Perú, reimpresso en Nicaragua y difundido por el MÉD en las escuelas del país, como un elemento central de su misión de promoción de valores. En su carta de presentación, el Ministro de Educación de Nicaragua argumenta que:

«El que un país sea rico no se explica por su antigüedad como nación, ni por la cantidad de recursos naturales con que cuenta, mucho menos por la mayor inteligencia de sus habitantes. En realidad, la riqueza es producto de la puesta en práctica de un conjunto de actitudes socialmente compartidas que llevan al éxito personal, familiar y nacional». (Belli, en Mavila Medina, sin año de publicación, p, i).

La afirmación anterior apoya la tesis de Octavio Mavila Medina - autor del *Decálogo del Desarrollo*-, la que plantea que la superación del subdesarrollo en los países pobres depende de que éstos logren que *«las actitudes proclives al desarrollo se compenetren en nuestras mentes, y hagan proceder a la gente en la forma como actúan la mayoría de las personas de un país desarrollado..»*. (Mavila Medina-, sin año de publicación, pp, ii-iii).

El folleto de Mavila Medina contiene un sinnúmero de inauditas simplificaciones y distorsiones de la historia europea, estadounidense y del resto del mundo, y concluye que los distintos niveles de desarrollo social de los países del mundo se explican por los diferentes grados de adhesión que sus poblaciones muestran respecto de los siguientes diez valores: orden; limpieza; puntualidad; responsabilidad; deseo de superación; honradez; respeto al derecho de los demás; respeto a la ley y a los reglamentos; amor al trabajo; afán por el ahorro y la inversión. (Mavila Medina, sin año de publicación, p. 17).

El Decálogo del Desarrollo, no pasaría de ser una curiosa muestra de ingenuidad, ignorancia o irresponsabilidad intelectual si no fuese por que el Ministerio de Educación de Nicaragua ha decidido utilizarlo como la piedra angular de su programa de Formación de Valores. En la sección «Los Valores: cuáles y cómo impulsarlos» del documento *«Consideraciones Estratégicas para 1996: Los Cuatro Focos del MED»*, se afirma:

«Este folleto, amigo lector, te ayudará a cambiar tu vida. Te hará progresar. Te hará obtener mayores beneficios. Te hará más feliz. (Mavila Medina, sin año de publicación, p.iii).

Dice que *«el calendario escolar de 1996, establece la promoción de un valor por mes del Decálogo del Desarrollo»*. (MED, 1996a,

p. 9). Todo ello, para hacer cierta la promesa de Mavila Medina en el prólogo de su obra:

«Creemos que hemos descubierto el camino a seguir. Creemos que en la mano de los empresarios está la llave que nos abrirá ese camino».

Argumenta el Ministro de Educación de Nicaragua en su carta de introducción al Decálogo del Desarrollo:

«Siguiendo una lógica similar a la que guía el trabajo de Mavila Medina, el MED ha decidido incorporar a su curriculum -de manera explícita y amplia-, la formación de valores, convencido de que el progreso solamente será viable si nos encaminamos guiados por un nuevo esquema de valores en donde destaquen fuertemente el trabajo, el ahorro, la responsabilidad, el respeto por los demás y la solidaridad».

«Dado que Nicaragua y Perú comparten -además de lengua, raza, historia y religión-, una efervescencia por reincorporarse a la senda del progreso, es muy grato para el Ministerio de Educación encontrar en el trabajo de Mavila Medina coincidencia de ideas y aspiraciones, deseos y convicciones, y -para mí-, presentar esta reimpresión de un pequeño folleto rico en posibilidades para el progreso de nuestras naciones». (Belli, en Mavila Medina, sin año de publicación, p. i).

La visión del Ministro de Educación de Nicaragua en relación a la educación y el desarrollo social fue expuesta también en el «Segundo Encuentro Pedagógico de Reflexión y Consenso sobre la Formación del Maestro de Escuela Primaria.» Robert F. Arnove señala cómo en esa ocasión, el Ministro de Educación de Nicaragua planteó que *«el problema fundamental de Nicaragua era moral y no político ni económico; que un sistema educativo debería ser evaluado sobre la base de la meta de crear un mejor clima moral y cultural... (Arnove, 1994, p. 83).*

La visión subjetivista del desarrollo social que defiende el MED, ayuda a entender la compatibilidad que existe entre la agenda promovida por las agencias internacionales que apoyan los procesos de reforma educativa y modernización del Estado en Nicaragua y la agenda doméstica del ministerio. Las posibilidades de fricciones y tensiones entre estas dos agendas son mínimas, ya que la primera está orientada a transformar las estructuras económicas y la naturaleza de las relaciones entre Estado y sociedad en Nicaragua, mientras que la agenda doméstica del MED se concentra en la promoción de valores desde una perspectiva analítica subjetivista que no es capaz de interpretar las implicaciones sociales de los cambios estructurales promovidos

por los organismos internacionales. Más aún, la visión economicista y tecnocrática impulsada por los organismos internacionales, crea oportunidades para la implantación de la agenda doméstica del MED, por cuanto la descentralización, concebida como un mecanismo ideal para la reducción del gasto en educación, se ajusta a los objetivos del ministerio.

La agenda del MED está articulada alrededor de dos ejes: a) un rechazo total al sandinismo como movimiento político y como experiencia histórica; y b) la voluntad de introducir en el contenido de la educación, un fuerte componente religioso, fundamentalmente determinado por los intereses de la Iglesia Católica de Nicaragua. Desde esta perspectiva, los objetivos financieros de la descentralización son congruentes con la agenda política doméstica del MED, por cuanto la descentralización ayuda a neutralizar el poder de los sindicatos sandinistas en los procesos de formulación de política educativa, creando al mismo tiempo condiciones organizativas que dificultarían la implementación de cualquier proyecto educativo alternativo por parte de futuros gobiernos. Esto último es una consideración importante, dada la fuerza que el sandinismo continúa mostrando en la política electoral.

Antisandinismo y catolicismo son perspectivas político-filosóficas que -dentro de la visión de los principales actores que participan en la formulación e implantación de las políticas educativas en Nicaragua-, se consideran como inseparables. Para estos actores, existe una contradicción irreconciliable entre catolicismo y sandinismo. El sandinismo no es visto como una ideología y práctica política, sino como un sistema de valores y prácticas religiosas antagónicas a los valores y prácticas religiosas de la Iglesia Católica. Dos de los asesores más importantes del Ministerio de Educación de Nicaragua-Silvio de Franco Montalván y José Luis Velázquez Pereira-, argumentaban lo siguiente en una serie de artículos publicados días antes de la segunda visita del Papa Juan Pablo II a Nicaragua:

«Desde sus orígenes como movimiento revolucionario, el sandinismo mostró todas las características que convirtieron al marxismo-leninismo en una cuasi-religión. En la práctica, el marxismo -como cualquier movimiento religioso-, estableció un sistema de creencias basado en fines últimos, soluciones milagrosas, rituales, mitos y sentimientos, todos ellos interconectados de manera orgánica».

«Como las grandes religiones, el marxismo y el sandinismo proporcionaron a sus seguidores una visión que les inspiraba y ofrecía esperanza, plenitud y realización. Todo en la forma de una revolución capaz de borrar los males del pasado e inaugurar una nueva era que

sería el amanecer de la nueva sociedad». (De Franco y Velázquez, 1996, I parte).

La contradicción entre catolicismo y sandinismo que perciben De Franco y Velázquez ayuda a entender el uso que el MED hace del catolicismo como método de lucha contra el sandinismo. Esta visión separa el pensamiento de los actores que dirigen el MED, del pensamiento antisandinista secular que orienta la dinámica de los partidos políticos que se oponen al Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) dentro del sistema político nicaragüense. Aunque estos partidos reconocen las profundas tensiones que existieron durante la década de los ochenta entre el FSLN y la alta jerarquía de la Iglesia Católica, y condenan los instrumentos de lucha utilizados por el FSLN para enfrentar estas tensiones, sus posiciones políticas no incluyen la promoción del catolicismo como un componente esencial de su oposición al sandinismo. En el caso del MED, sin embargo, la lucha contra el sandinismo incluye, como elemento fundamental, la defensa y promoción de los valores y prácticas cristianas de la Iglesia Católica. Es por esto que Robert F. Arnove correctamente ha señalado que el liderazgo del Ministerio de Educación se caracteriza *«no por su afiliación partidaria, sino por su intenso antagonismo con la ideología del FSLN, y por una profunda religiosidad»*. (Arnove, 1994, p. 82).

Entender el marco de valores políticos y religiosos que guían la formulación de políticas públicas dentro del MED es indispensable para comprender la naturaleza de los objetivos que orientan el proceso de descentralización educativa en Nicaragua.

///. Objetivos, estrategia operativa y criterios de evaluación del proceso de descentralización educativa en Nicaragua

Según el MED, los principales obstáculos al desarrollo efectivo de la educación en Nicaragua en 1990 eran los siguientes: 1) la «centralización administrativa, que impedía conocer los gastos de cada centro»; 2) un «currículum rígido, que privaba a los centros y a los maestros de participar con acciones creativas»; 3) «una burocracia pesada»; 4) «la politización, que afectaba negativamente a todo el sistema». (MED, 1996b, p. 8).

Sobre la base de este diagnóstico, el MED ha desarrollado una estrategia operativa que persigue: una transformación curricular amplia; la promoción de valores basados en el documento Decálogo del Desarrollo, y la puesta en marcha de un proceso de

descentralización y desconcentración (MED, 1996b, p. 2). El proceso de descentralización y desconcentración, según la viceministra del MED, «sigue dos rutas paralelas»:

«La primera de ellas es la desconcentración de la toma de decisiones y acciones administrativas hacia niveles medios y locales, para lo cual se han creado las Direcciones Departamentales y los Consejos Municipales de Educación».

«La otra ruta es la descentralización educativa mediante la autonomía escolar, por la cual se transfiere a los propios centros educativos una mayor cuota de poder decisorio en la vida educativa del centro. De ahí que el mayor instrumento para esa toma de decisiones es el control financiero de los fondos transferidos del Estado, conjuntamente con los recaudos obtenidos mediante contribuciones voluntarias de los padres de familia». (Gurdián, citada en Alvarez, 1996, p. 14).

La «autonomía escolar» -también conocida como «cogestión escolar»-, constituye, pues, «un método para transferir la autoridad de la sede central a la delegación departamental y municipal y a los centros escolares». (MED, 1996b, p. 9; ver también, MED, 1996c). Dentro de esta estrategia, los Consejos Escolares -compuestos por el director del centro y representantes de los maestros, padres de familia y alumnos-, constituyen los principales «recipientes» de la descentralización (MED, 1996d).

Las funciones principales de los Consejos Escolares son: «contratar, promover y mejorar la disciplina laboral; establecer bonos o incentivos con fondos recaudados de otros aportes voluntarios; distribuir y usar los fondos que le transfiere el MED, así como los provenientes de aportes voluntarios; ajustar las políticas académicas siguiendo lineamientos generales del MED; y planificar actividades extracurriculares» (MED, «Preparémonos para el Futuro», sin año de publicación, p. 10).

Por su parte, el MED mantiene la responsabilidad de «proporcionar asesoría técnica y pedagógica; garantizar el salario básico y prestaciones de los profesores; entregar una cuota mensual por alumno subsidiado; brindar asistencia administrativa y contable; y establecer lineamientos generales de política educativa» (MED, «Preparémonos para el Futuro», sin año de publicación, p. 19). El sistema de subsidio ofrece un aporte máximo de cinco córdobas por cada alumno que logre mantener un rendimiento académico mínimo del 80% durante el año académico. El MED también ofrece subsidios para los profesores y personal administrativo de los centros autónomos. Para gozar de este subsidio, se requiere que los maestros cumplan con una asistencia

del 100%, y que mantengan en sus aulas un índice de retención mayor o igual al 95%. (*MED, 1995, pp. 5-6*).

Los objetivos de la autonomía administrativa establecidos por el MED son los siguientes:

- Mejorar el rendimiento académico de los estudiantes; lograr que los alumnos aprendan más y mejor.
- Integrar a padres de familia, alumnos y docentes en la administración y desarrollo de sus centros de estudio.
- Asegurar el derecho primario de los padres de familia a decidir el tipo y la calidad de la educación que sus hijos deben recibir, además del tipo de perfil del maestro que quieren para sus hijos.
- Alcanzar mejores niveles de eficiencia en el uso de los recursos humanos y financieros.
- Fomentar una cultura de transparencia económica, moral y ética en todos los involucrados en el proyecto.
- Fomentarla toma de decisiones en el centro de estudios para un mejor beneficio de los estudiantes que deben ser la primera prioridad de los docentes.
- Soportar (sic) el derecho de los padres de familia a educar a sus hijos.
- Fomentar la educación para la democracia y la cultura de la paz. (*MED, 1995, pp. 1-2*).

A partir de estos objetivos se pueden identificar tres criterios de evaluación que podrían utilizarse para analizar las limitaciones, posibilidades y alcances del proceso de descentralización educativa en Nicaragua. Estos criterios evaluativos son: a) el mejoramiento de la calidad de la educación; b) la democratización del proceso de toma de decisiones; y, c) el mejoramiento de la eficiencia administrativa y la transparencia en el manejo de los recursos disponibles para la educación.

Desafortunadamente, al momento de cierre del periodo presidencial de la presidenta Violeta Barrios de Chamorro, es prácticamente imposible determinar con precisión los alcances de la descentralización educativa en lo concerniente a estos tres criterios. Ello se debe no solamente a la corta duración de esta iniciativa, sino sobre todo a la ausencia de un espíritu crítico de investigación, y a la carencia de sistemas y métodos de evaluación adecuados en el MED.

Son comprensibles los límites al conocimiento que impone la corta vida de la descentralización educativa impulsada por el MED.

2. Información proporcionada por el Lic. Pedro Abarca, Director de Descentralización del MED.

Hay que recordar que el proceso de descentralización se inició en 1993, y que sólo a mediados de 1996 se formó dentro del MED una Dirección General de Investigación, Desarrollo y Evaluación.² Un problema más complejo y preocupante es la ausencia-dentro del MED-, de un espíritu crítico de investigación orientado a analizar -con un enfoque científico-, las ventajas y desventajas de la descentralización educativa. La ausencia de este espíritu crítico se manifiesta en las «*Consideraciones Estratégicas para 1996*», un documento oficial en el que se expresa la decisión del Ministerio de «demostrar con evidencia empírica, que el modelo de cambio propuesto da resultados en la práctica», en vez de proponer la investigación y el análisis objetivo del proceso de descentralización para identificar sus fortalezas y debilidades (MED, 1996a, p.4).

En cuanto al mejoramiento de la calidad de la educación, las evidencias que utiliza el MED para defender los logros y ventajas de la descentralización son inconclusas o de carácter anecdótico. Existe una tendencia a utilizar datos estadísticos para señalar mejoras en los porcentajes de retención escolar y reprobación, sin profundizar en el significado de éstos y sin considerar la posibilidad de que tales datos no sean totalmente confiables.

Estadísticas oficiales elaboradas por la Dirección General de Planificación e Información del MED (*índice de deserción de educación secundaria diurna, según dependencia administrativa (1993); e índice de deserción de educación secundaria diurna, según dependencia administrativa, (1994),*) muestran que los centros autónomos han alcanzado una tasa de deserción considerablemente más baja que la de los otros centros educativos privados y públicos del país (MED, Dirección General de Planificación e información; sin fecha de publicación).

Información estadística elaborada por la Dirección de Descentralización del MED (Logros de la Autonomía Escolar) indica que los centros autónomos han logrado: «mejoras en los rendimientos académicos»; «aumento en la retención escolar»; obtención de «primeros lugares en las Olimpiadas Matemáticas y en ortografía»; la obtención de premios para los «mejores alumnos de secundaria a nivel departamental»; reconocimientos para sus profesores como los «mejores maestros de secundaria a nivel departamental»; y otros. (MED, Dirección de Descentralización, sin fecha de publicación).

Por su parte, la Dirección de Investigación, Desarrollo y Evaluación del MED, en sus «*Gráficas de los resultados iniciales de la evaluación de la descentralización*», ha producido información estadística sobre «*Cambios percibidos después de la autonomía*» en escuelas primarias y secundarias autónomas. Según tal información, tanto directores como padres de familia, maestros y

miembros de los consejos escolares, «perciben» niveles más altos de rendimiento académico por parte de los alumnos; mejorías en la asistencia y puntualidad de los profesores; y mayor participación de los padres de familia en la toma de decisiones a nivel de los centros. (MED, *Dirección General de Investigación, Desarrollo y Evaluación*, 1996).

Como base empírica para una evaluación de la descentralización educativa, la información antes señalada tiene muy poco valor, ya que se desconoce la metodología utilizada para su elaboración y los criterios analíticos que el MED utiliza para su interpretación. A pesar de estas carencias, el MED muestra una marcada tendencia a presentar estos datos estadísticos como muestras concluyentes del éxito de la descentralización. El uso de cifras estadísticas como verdades autocontenidas, impide -por ejemplo-, la discusión sobre: la confiabilidad de los datos utilizados para medir las tasas de deserción en los diferentes tipos de escuelas en el país; los factores comparativos y el necesario análisis diacrónico que se requiere para establecer si el éxito mostrado por los alumnos de los centros autónomos en concursos nacionales sobre ortografía y matemática, pueden ser atribuidos a la descentralización o a otros factores independientes de ésta; y finalmente, el valor real que como indicador de rendimiento puedan tener las «percepciones» de maestros, padres de familia, y directores de centros autónomos, cuando tales percepciones son expresadas como parte de entrevistas realizadas por el MED para conocer los logros de la descentralización.

En lo que concierne a los niveles de participación alcanzados como parte del proceso de autonomía escolar, las encuestas de opinión administradas por el MED en los Foros de Descentralización, indican que existe un interés real por parte de estudiantes y padres de familia en los Consejos Escolares, y una apreciación positiva del concepto de autonomía. No existe, sin embargo, ningún estudio serio por parte del MED acerca de la calidad y naturaleza de esta participación. Estudios confiables orientados a profundizar el impacto político de la descentralización son sumamente importantes, dada la preocupación que existe dentro del país acerca de la posibilidad de que la descentralización sea un esquema para impulsar la privatización de la educación en Nicaragua, (ver *Tunnermann*, 1996; *Foro de Educación y Desarrollo Humano*, 1996) o bien una manera de disfrazar el poder real del MED. (ANDEN, 1995).

La situación en cuanto a la eficiencia y transparencia en el manejo de los recursos, es similar a la del desarrollo de la calidad de la educación. Es decir, no existen estudios confiables que muestren un desarrollo significativo en los niveles de eficiencia y transparencia administrativa a nivel de los centros autónomos. Lo que

sí parece quedar claro es que, en muchos casos, la descentralización ha logrado beneficios materiales concretos en términos de incrementos salariales, reconocimiento de viáticos, bonos navideños, compra de uniformes a maestros, préstamos personales, ayudas alimentarias, construcción y habilitaciones de aulas, compra de fotocopiadoras, adquisiciones de bandas de guerra etc. Sin pretender minimizar la importancia de estos logros materiales, es necesario considerar que éstos no son los elementos fundamentales para lograr lo que debería ser la preocupación central de la reforma educativa nicaragüense en general, y del proceso de descentralización educativa en particular: el mejoramiento de la calidad de la educación en las escuelas.

Es también importante señalar -como otra deficiencia del proceso de descentralización educativa en Nicaragua-, la ausencia de estudios sobre la capacidad administrativa del Ministerio para desarrollar y administrar una estructura descentralizada. Este punto es de vital importancia, por cuanto la descentralización tiende a presentarse como una solución a la ineficiencia administrativa, sin considerar la posibilidad de que un sistema descentralizado pueda ser -desde un punto de vista técnico-, más complejo y difícil de manejar que uno centralizado.

La ausencia de una actitud crítica y científica que guíe el complejo proceso de descentralización que impulsa el MED, es un impedimento para el desarrollo de sistemas efectivos de monitoreo y evaluación de la reforma educativa. Lo que predomina en el MED es una visión de la descentralización educativa como un proceso intrínsecamente bueno. Esta visión se hizo evidente durante la intervención del Ministro de Educación de Nicaragua en el seminario «Ventajas y Riesgos de la Descentralización en las Reformas Educativas», organizado por el Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina (PREAL) y la Universidad Centroamericana (UCA), en Managua, los días 25 y 26 de julio de 1996. En esa ocasión, el Ministro de Educación expresó su inconformidad con el nombre del seminario, ya que -en su opinión-, hablar de ventajas y riesgos de la descentralización, era asumir que podía existir una alternativa aceptable al modelo descentralizado. Para reforzar su mensaje, el Ministro argumentó que hablar de riesgos de la descentralización era como hablar de riesgos de la democracia o de los derechos humanos. Según él, plantearse como tema de discusión «las ventajas y riesgos» de la descentralización, de los derechos humanos, o de la democracia, era asumir que la centralización, el autoritarismo y la violación de los derechos humanos, constituyen prácticas sociales aceptables.

No es posible, dentro de los límites de este trabajo, hacer una enumeración completa de las diversas deficiencias lógicas que

contiene el anterior argumento. Basta señalar que la comparación que en él se establece entre descentralización, democracia y derechos humanos es inválida, por cuanto la descentralización educativa no tiene el mismo estatus histórico, teórico o filosófico que tienen la democracia y los derechos humanos. Los derechos humanos, por ejemplo, representan valores sustantivos que están supuestos a aplicarse sin condiciones. La descentralización educativa, por otra parte, tiene un valor instrumental, es decir, no es -como lo ha expresado Casassus-, «buena o mala» por sí misma; sus méritos y desventajas dependen de los fines que con ella se persigan. (Casassus, 1994, p.5).

Desde la perspectiva del MED, la descentralización es un fin en sí misma, y como tal, no debería estar sujeta a análisis críticos o a discusiones. De tal manera, la ausencia de un acuerdo político nacional sobre el modelo de Estado y sociedad al que se quiere llegar con la descentralización, no es una debilidad del proceso, sino más bien una de sus fortalezas más importantes. Así pues, el proceso de negociación política que tendría que darse para alcanzar y mantener un consenso sobre el modelo de sociedad al cual debería adaptarse la reforma, puede considerarse como un atraso innecesario y hasta peligroso. Lo que cuenta -en la perspectiva del MED-, es introducir de hecho los cambios que la reforma conlleva, para que sean estos cambios -y no los procesos políticos-, los que determinen el tipo de Estado que Nicaragua tendrá en el futuro. Esto explica que en sus «Consideraciones Estratégicas para 1996» el MED establezca como uno de sus objetivos: «crear una masa crítica de soporte fuera del MED para los modelos y políticas, **aunque los aspectos legales vengán después...**». (MED, 1996a, p. 5, *Énfasis añadido por el autor*).

Finalmente, es necesario señalar que -además de las deficiencias ya mencionadas-, el proceso de descentralización educativa en Nicaragua enfrenta un problema fundamental en lo limitado de los criterios que se utilizan para su evaluación. Los criterios de mejoramiento de la calidad de la educación, la democratización, y la promoción de eficiencia y transparencia administrativa, ignoran el papel de la educación como aglutinador social y como creador de identidades nacionales. Desde esta perspectiva, el proceso de descentralización educativa carece de: a) una visión explícita del modelo de relaciones entre Estado y sociedad al que se quiere contribuir con este proceso; y, b) una filosofía educativa que contribuya al desarrollo de esa visión y que se exprese en los contenidos educativos de los programas que se ofrecen a través de una estructura organizativa y administrativa descentralizada.

Hablar de un modelo de relaciones entre Estado y sociedad y de contenidos educativos que contribuyan a ese modelo, es hablar

de un objetivo nacional, que en condiciones democráticas, debe ser reflejo de un consenso social sobre el país y el Estado al que aspira la población nicaragüense. Esto significa que la búsqueda y definición de ese modelo debe darse con la activa participación de la sociedad. Es a la sociedad civil a quien corresponde identificar y establecer el marco normativo de la descentralización educativa.

De manera irónica, los modelos educativos centralizados del siglo pasado -que hoy son tan fuertemente criticados-, contaban con criterios técnicos y normativos que permitían evaluaciones mucho más completas que las que pueden hacerse en torno a los actuales procesos de descentralización. Los viejos modelos centralizados tenían entre sus objetivos explícitos la promoción de la igualdad social ante la ley, y la integración nacional (*Martínez Nogueira, 1994*). Estos fines de la educación están plasmados en las Constituciones de los países de América Latina. Es innegable que tales objetivos fueron alcanzados sólo parcialmente. En este sentido, Juan Casassus ha señalado que muchos de los objetivos de la educación -en términos de integración social mediante la transmisión de lenguajes, códigos, contenidos y valores comunes-, continúa siendo una promesa pendiente del esquema centralizado (*Casassus, 1994*). Sin embargo, lo que aquí interesa observar es que los viejos modelos educativos contaban con criterios de evaluación más amplios y más sensibles a la especificidad de los contextos históricos nacionales dentro de los cuales se aplicaban. Sabemos del incumplimiento de las promesas a las que hace referencia Casassus, precisamente porque los modelos centralizados incluían la integración y la justicia social como parte de sus objetivos.

Con los procesos actuales de descentralización educativa, las tareas incumplidas por los modelos centralizados ni siquiera se ofrecen como promesas. Tal como lo menciona Casassus, la descentralización ofrece más democracia, no necesariamente en términos de equidad, sino en términos de mayor participación, más eficacia, más recursos, más eficiencia y más calidad educativa (*ver Casassus, 1994, pp. 8-9*). Los objetivos de solidaridad social e identidad nacional, sin embargo, brillan por su ausencia.

La ausencia de criterios normativos de integración social para la evaluación de procesos de descentralización educativa es grave en países con bajos niveles de cohesión social, como Nicaragua. La historia nicaragüense nos caracteriza fundamentalmente por nuestra incapacidad como nación para desarrollar consensos sociales que pudiesen servir de base para la creación y desarrollo de regímenes políticos estables. Aparte del período conservador de los Treinta Años, en que el orden social se logró

mediante fuertes restricciones a la participación ciudadana, el desarrollo político nicaragüense es el resultado de permanentes confrontaciones sobre la naturaleza básica del orden social y del régimen político nacional. Nuestra incapacidad como sociedad para alcanzar un consenso social mínimo sobre la naturaleza de la sociedad deseable y necesaria, ha resultado en el frecuente uso de la fuerza para imponer estructuras de orden social de poca legitimidad, las que no necesariamente han sido incompatibles con el uso de procesos electorales.

La necesidad de desarrollar un amplio acuerdo social sobre las políticas y proyectos de reforma educativa en Nicaragua ha sido señalada por Juan B. Arríen, quien ha hecho un llamado a la articulación de un consenso nacional «sobre la necesidad de una reforma educativa integral» (Arríen, 1996a, p. 4). De igual manera, un diagnóstico de las condiciones de la educación en Nicaragua -preparado por el Centro de Políticas y Desarrollo Sostenible del INCAE-, ha señalado que el proceso de reforma educativa en Nicaragua «requiere generar una visión compartida, de consenso, de los retos que enfrenta el sector educativo en Nicaragua, a la vez que comenzar un proceso de concertación nacional que promueva y sustente cambios fundamentales en este sector (Sáenz, 1995, p.2). El mismo informe señala que «Nicaragua tiene una profunda necesidad de una política internamente coherente, que se base en una visión de largo plazo, que se origine en un consenso, en un compromiso vasto, pluralista e integrador de las personas, grupos y sectores que componen la nacionalidad nicaragüense» (Sáenz, 1995, p. 19).

La articulación del tipo de consenso al que se refieren Arríen y Sáenz requiere de un estilo de liderazgo capaz de generar aspiraciones colectivas, así como de crear instituciones y prácticas públicas que reflejen esas aspiraciones.

En la siguiente sección se argumenta que el estilo de liderazgo que prevalece en el MED imposibilita la formación de un acuerdo social amplio que sirva de apoyo a la reforma educativa nicaragüense.

IV. La ética de la convicción y la ética de la responsabilidad: La cultura institucional del MED

En su famoso ensayo «La Política como Vocación», Max Weber identifica dos tipos de ética o racionalidad que sirven para guiar la acción humana: «la ética de la convicción» que se expresa en la defensa acérrima de valores y principios políticos y morales; y «la ética de la responsabilidad» que combina elementos de con-

vicción con la flexibilidad que se requiere para lograr posiciones de consenso y compromiso (*Weber, 1946*). Max Weber argumenta que la ética de la convicción no es la ética más adecuada para orientar el funcionamiento del Estado y la función pública. Para Weber, los funcionarios públicos y los políticos deben operar dentro de una ética de responsabilidad, en la que lo que cuenta no es la fortaleza y decisión para defender hasta las últimas consecuencias valores y principios éticos personales, sino más bien, la capacidad de alcanzar resultados sociales justos y adecuados tomando en consideración la existencia dentro de la sociedad, de una pluralidad de principios y valores políticos y morales.

El análisis de Weber es importante para apreciar las limitaciones de la cultura institucional dentro de la que opera el proceso de descentralización educativa en Nicaragua. Lo que prevalece dentro del MED es la ética de la convicción, que se manifiesta en la defensa de valores religiosos y posiciones políticas que no reconocen como legítima la existencia de valores religiosos y políticos diferentes o antagónicos. Esto dificulta el desarrollo de un consenso social amplio alrededor de los objetivos de las reformas educativas.

El predominio de una ética de la convicción en la racionalidad que guía el proceso de descentralización impulsado por el MED, ha reducido significativamente la capacidad crítica y analítica que se requiere para evaluar los méritos y problemas de este proceso. El predominio de una ética de convicción en la promoción de la reforma educativa en Nicaragua, explica que desde la perspectiva del MED, la descentralización no tenga un valor instrumental sino un valor sustantivo. Es decir, no se considera como un medio sino como un fin en si misma.

V. Conclusiones

Un análisis comparativo general de procesos de reforma educativa permite identificar por lo menos tres elementos claves que facilitan el éxito de estas experiencias. Primero, la existencia de un consenso social adecuado como base de apoyo político y social a los procesos de reforma. Segundo, una capacidad de investigación y monitoreo que con sentido crítico sea capaz de orientar los procesos de reforma hacia objetivos socialmente legítimos. Y tercero, un liderazgo capaz de movilizar los recursos políticos, financieros, e intelectuales necesarios para apoyar la formulación y operacionalización de las políticas de reforma educativa. El caso nicaragüense muestra debilidades importantes en estas tres áreas.

La descentralización educativa está organizada como un instrumento de lucha política orientada a marginalizar y deslegitimar

todo lo actuado y hecho en materia educativa durante el régimen sandinista en la década de los ochenta. Esta posición, aunada a la agenda religiosa dentro de la que se enmarca el funcionamiento del MED, tiende a crear rechazo entre los simpatizantes del ¿andismo; entre los sectores religiosos no católicos; y, entre aquellos que creen que el principio de separación entre Iglesia y Estado que establece la Constitución es inviolable.

Por otra parte, la ética de la convicción con que se trata de impulsar el proceso de descentralización educativa, no crea condiciones para el desarrollo de la capacidad crítica necesaria para la organización de un programa eficaz de monitoreo y evaluación de la descentralización.

La ausencia de un espíritu de consenso y de una visión crítica en relación a la descentralización, se debe en mucho al tipo de liderazgo con que cuenta el MED. Formados dentro de una visión católica fundamentalista y antisandinista la dirigencia del MED utiliza el Estado como mecanismo para imponer sus propios valores políticos y religiosos.

La decisión del gobierno electo en noviembre de 1996, de mantener la dirigencia del MED, deja abierta la posibilidad de que la educación en Nicaragua se continúe utilizando como un instrumento de lucha política y como un conducto para lograr un acercamiento entre la Iglesia Católica y el Estado; a pesar de que en el discurso del Dr. Amoldo Alemán al asumir la presidencia del país, se haya establecido la necesidad de mantener «el principio liberal del laicismo del Estado» (*Alemán, 1997*). La «sacralización» de la política educativa tiende necesariamente a crear tensiones y contradicciones entre las políticas del MED y la Constitución Política del país, que en su artículo 124 establece sin ambigüedades que «la educación en Nicaragua es laica» (*Constitución Política de la República de Nicaragua 1987; ver también Arríen 1996b*). Las expresiones políticas y sociales de estas tensiones y contradicciones pueden ser graves.

La posible entrada de Nicaragua al siglo XXI con un acercamiento entre Iglesia Católica y Estado, contrasta con la manera en que Nicaragua hizo su ingreso al siglo XX. La Ley Fundamental de Instrucción Pública que se encuentra vigente fue aprobada por las autoridades nacionales en 1894, como parte del proceso de modernización del país promovido por el Partido Liberal del General José Santos Zelaya, proceso que tenía como uno de sus objetivos fundamentales la separación de la Iglesia Católica y el Estado. El acercamiento entre la Iglesia y el Estado nicaragüense, a través de la reforma educativa en los últimos cinco años, atenta contra la posibilidad de institucionalizar prácticas democráticas en Nicaragua.

Bibliografía

- Alemán, Amoldo. «Discurso del Excmo. Dr. Amoldo Alemán Lacayo al Asumir la Presidencia Constitucional de la República de Nicaragua» La Prensa, Managua, 10 de enero de 1967, p. 2.
- Alvarez, Benjamín. Informe de la Conferencia sobre la Revitalización de la Educación en las Américas. Documento de Trabajo 11. Washington: *U.S. AgencyforInternationalDevelopment*, 1996.
- ANDEN. «Participación Efectiva de los Sectores Sociales», Octubre, 1995.
- Arrove, Robert F. La Educación como Terreno de Conflicto: Nicaragua 1979-1993. Managua: UCA, 1994.
- Arrien, Juan B. Hacia un Proyecto Educativo Nacional. Managua: PREAL y UCA, 1996a.
- Arrien, Juan B. La Constitución Política, Referente Principal de la Reforma Educativa y Marco Necesario de una Ley General de Educación. Managua: PREAL y UCA, 1996b.
- Belli, Humberto. «Prólogo» en Mavila Medina.
- Bullock Alan and Oliver Stallybrass. Eds., *The Fontana Dictionary of Modern Thought*. London: Fontana/Collins, 1977, pp. 69-70.
- Carnoy, Martin y Claudio de Moura Castro. «Qué Rumbo Debe Tomar el Mejoramiento de la Educación en América Latina.» Documento de Antecedentes para el Banco Interamericano de Desarrollo presentado en el Seminario sobre Reforma Educativa, Buenos Aires, Argentina, 21 de Marzo de 1996.
- Casassus, Juan. «Descentralización y Centralización en Educación: Desafíos para la Gestión.» Ensayo presentado en la VI Reunión Técnica de REPLAD, Campiñas, Brasil, 17-20 de mayo de 1994.
- Constitución Política de 1987. En Antonio Esgueva Gómez, compilador, *Las Constituciones Políticas y sus Reformas en la Historia de Nicaragua*, Tomo II. Managua: Editorial El Parlamento, 1994, pp. 1217-1262.
- De Franco, Silvio y José Luis Velazquez. «Catolicismo Vs. Sandinismo.» Managua, La Prensa, Partes I, II, y III, 28 de enero, 10 y 18 de febrero de 1996, respectivamente.
- Dietz, James L. «*Overcoming Underdevelopment: What Has Been Learned from the East Asian and Latin American Experiences*». En James L. Dietz, ed., *Latin America's Economic Development*. Colorado: Lynne Rienner Publishers Inc., 1995, pp. 191-201.
- Duran, Sonia E. y Juan B. Arrien. La Autonomía Escolar en Nicaragua: Análisis Preliminar de una Experiencia en Desarrollo. Managua: PREAL y UCA, 1996.

- Foro de Educación y Desarrollo Humano. Agenda Abierta sobre Educación y Desarrollo Humano de la Iniciativa por Nicaragua. Managua: PREAL, 1996.
- Government of Nicaragua. Nicaragua: Medium Term Development Strategy 1992-1996.* Documento Presentado en la Reunión del Grupo Consultivo, Washington, D.C., marzo 26, 1992.
- Gurdián, Aurora. «Descentralización y Autonomía de la Escuela en Nicaragua,» en Alvarez, 1996b).
- Martinez Nogueira, Roberto. «Modelos de Organización y Gestión Educativa.» Análisis de Casos. Buenos Aires: OREALC/UNESCO, 1994, citado en Silvia Novick de Senén González, «Una Nueva Agenda para la Descentralización Educativa.» Revista Iberoamericana de la Educación. No. 4, 1994, p. 19.
- Mavila Medina, Octavio. Decálogo del Desarrollo, Managua, sin fecha de publicación.
- MED (Ministerio de Educación). «Preparémonos para el Futuro», Managua, sin año de publicación.
- MED (Ministerio de Educación). Dirección de Planificación e Información, «Índice de Deserción de Educación Secundaria Diurna según Dependencia Administrativa, 1993, Managua, sin fecha de publicación.
- MED (Ministerio de Educación). Dirección de Planificación e Información, «Índice de Deserción de Educación Secundaria Diurna según Dependencia Administrativa, 1994», Managua, sin año de publicación.
- MED (Ministerio de Educación). Dirección de Descentralización, «Logros de la Autonomía Escolar». Managua, Managua, sin fecha de publicación.
- MED (Ministerio de Educación). Dirección General de Supervisión y Desarrollo, «III Propuesta de Sectorización», Managua, sin fecha de publicación.
- MED (Ministerio de Educación). «Normativa de Funcionamiento Centros Públicos Autónomos,» Managua, 1995.
- MED (Ministerio de Educación). «Consideraciones Estratégicas para 1996: Los Cuatro Focos del MED,» Managua 1996a.
- MED, (Ministerio de Educación). «La Reforma Educativa», El Maestro, No. 43, abril, Managua, 1996b.
- MED (Ministerio de Educación). «Convenio de Cogestión Administrativa», Managua, 1996c.
- MED (Ministerio de Educación). «Anteproyecto de Ley de Descentralización Educativa», Managua, 1996d.
- MED (Ministerio de Educación). Dirección General de Investigación, Desarrollo y Evaluación, «Gráficas de los Resultados Iniciales de la Evaluación de la Descentralización», Managua, 1996e.

- Mifsud, Tony. «Economía de Mercado: Interrogantes Éticos para una Acción Solidaria.» Medellín: Teología y Pastoral para América Latina. Vol. XXII, No. 85, marzo 1996, pp. 89-168.
- Oquist, Paul. «*Sociopolitical Dynamics of the 1990 Nicaraguan Elections.*» En Vanessa Castro y Gary Prevost, eds., *The 1990 Elections in Nicaragua and their Aftermath.* Lahnam, Maryland: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., pp. 1-40.
- Sáenz Bordallo, Hernán. La Educación en Nicaragua: Diagnóstico y Recomendaciones. Managua: INCAE, 1995.
- Tunnermann Bemheim, Carlos. «Condiciones para el Éxito de la Descentralización en Países con Diferentes Niveles de Desarrollo,» ensayo presentado en el seminario «Ventajas y Riesgos de la Descentralización en las Reformas Educativas, Managua, PREAL y UCA, 25 y 26 de julio de 1996.
- Vuoulo, Rubén. «Economía Política del Estado de Bienestar: Mitología Neoliberal y Keynesianismo Populista.» En Ernesto Isuani, Rubén Vuolo y Emilio Tenti Fanfani. «El Estado Benefactor: Un Paradigma en Crisis». Buenos Aires: Mino y Dávila Editores S.R.L., 1991, pp. 27-88.
- Weber, Max. *From Max Weber: Essays in Sociology.* New York: Oxford University Press, 1946.

The Green Paper on relations between the European Union and the ACP countries on the eve of the 21ST century a Caribbean NGO evaluation¹

Dr. David E. Lewis (*)

Introduction

The Lome Convention between the European Union (EU) and the 70 African-Caribbean-Pacific (ACP) states over the past twenty (20) years has been one of the most important trade/aid preference agreements between any group of developed and developing countries. Its principle of partnership has emphasized not the traditional donor-driven approach to development cooperation but, rather, it has been based on principles of equality, dialogue, and a joint negotiated approach to development cooperation. This has been a unique development cooperation experience and process, incorporating both financial assistance and trade arrangements, negotiated amongst all states as equals in a bilateral process.² For the Caribbean member countries of the Lome Convention (CARICOM members, Dominican Republic, and Haiti) this has been an even more special relationship as it has allowed small and micro-states and equal footing in the international development arena, and has provided for a variety of mechanisms which assist the regional economic development process. For the EU countries it has provided a unified and uniform institutional mechanism through which to advance development assistance goals with a diverse group of developing countries.

1. *Technical Report prepared for the OXFAM-UKI Caribbean NGO Advocacy and Consultation Project on EU-Caribbean Relations, Coordinated by CIECA (Dominican Republic). Presented at project workshop in Barbados, February 17, 1997*

2. *As opposed to other development cooperation programs which are of a unilateral preferential basis, and which have usually, incorporated either trade or aid, but not both. This has been the case of the U.S. Caribbean Basin Initiative (CBI) of 1983 and the Canadian CARIBCAN program of 1985.*

(*) The Ph.D. David E. Lewis (Puerto Rico/Trinidad) is the Director of the Caribbean Policy Project (CCP), International Relations & Business Consultants, which principal office is in Antigua. He is an specialist in international relations and economy, business and investment, and economy integration and regional cooperation in Central America and Caribbean. Former subsecretary of Puerto Rico government for Central America and Caribbean. He is a advocacy and consultant of different regional and international organization.s

While the spirit and practice of Lome was unique in this sense, it was also part of the traditional approach to development which was in vogue in the 1970's and 1980's; namely, the allowance of trade and financial assistance privileges to less developed countries to assist in their process of social, economic, and political development. Preferential arrangements were seen as a stepping stone and foundation upon which developing countries could 'jump start' their economic growth and development process, and these were seen as mechanism through which Europe could play a role in these processes. Protection, subsidies, financing, technical assistance, institutional support, and many other mechanisms, became the pillars of a development cooperation program aimed at helping developing countries compete in an unequal and disadvantageous international economy. Similarly, the Lome approach responded to a European public policy towards the developing countries within the scheme of the Cold War: to provide a political and economic space for North-South cooperation within which the EU's commitment to development assistance could match the traditional security concerns of the period.

Since the negotiation of Lome IV in 1989 and with the new concerns of Europe in a post Cold War international order, we have seen a steady revision of positions in the EU's so-called 'pyramid of privileges' in favor of new partners in Eastern Europe and the Mediterranean, and away from the traditional partners of the ACP. While this has not meant an abandonment of the EU-ACP partnership, it has resulted in a policy and resource 'scaling down' of the privileged position of ACP countries in favor of greater commitments to Central and Eastern Europe and the Mediterranean. This has also resulted from the EU's own growth beyond the traditional core of European states with historic colonial political and economic ties to ACP states, such as France, UK, to now include Spain (with a larger Latin American development cooperation vision), the Scandinavian countries more interested in the plight of the most needy poor countries of Africa and Asia, and shifting interests within the core itself, particularly as a result of growing demands for greater attention to domestic economic needs vs. foreign assistance, such as the case of Germany since unification.

The EU's move towards a more global development cooperation policy since 1992 has also placed significant pressure on the exclusive and privileged relationship which the ACP has enjoyed with Europe over the past two (2) decades. The current emphasis on free trade agreements and international trade and investment liberalization, as seen in the Single European Market (SEM), the completion of the Uruguay Round of the GATT and the establishment of the World Trade Organization (WTO), and the growth of

hemispheric and regional trading groups such as APEC (Asian-Pacific Economic Cooperation), NAFTA (North American Free Trade Agreement), MERCOSUR (South American Common Market), and others, has also impacted on traditional preferential schemes such as Lome. As such, arguments abound within the EU in favor of a new framework for a global development strategy which prioritizes development assistance programs according to regional and national needs and abilities, and which also benefits non-Lome poor and developing countries.

This has resulted not only in calls from within Europe for a dismantling or revision of Lome as it now stands, and as preparations are underway for the completion of the Lome IV period in 2000, but has also engendered a 'Lome fatigue' among EU Member States who perceive that Lome in its present forms has not resulted in any significant improvement in the economic lot and conditions of the ACP countries. The call is, then, for a new mechanism which takes account of the new directions and priorities in the EU's development cooperation policy.

Against this background, the European Commission has begun to rethink the EU's approach to development cooperation with its ACP partners. This process started during the negotiations for the Lome IV Mid-Term Review (MTR, 1993-95) in which the EU's stated aim was to "improve the effectiveness of the Convention as an instrument of cooperation". The MTR clearly demonstrated that most EU members are in favor of a significantly changed relationship with the ACP after the expiry of Lome IV in 2000. As EU Commissioner in charge of ACP relations, Joao de Deus Pinheiro stated, «Lome IV would be that last of the Conventions as we have come to know them», without necessarily detailing what form of an agreement would be proposed by the EU in place of Lome.

European interests in a multi-polar world of liberalization and globalization now position the EU as a major player in the world arena, along with other major trading blocs such as Asia and North America. As such, both domestic and foreign economic policies within the EU are shifting away from the traditional policies of the 1970's to policies which reflect this new international leadership role, particularly in the European continent as the move towards eastward enlargement advances ACP countries, while remaining important to the EU overseas development assistance agenda no longer necessarily retain the primary position of the past, as the EU reassesses its role in development cooperation and seemingly favors priority attention to strategies for those countries and regions of the developing world which are worst hit by poverty and economic marginalization and, are therefore, least able to cope with the challenges of globalization and liberalization. It is

precisely here where the major post-Lome dilemma resides for the ACP, as under such a policy strategy many current ACP beneficiary countries would not qualify due to comparatively high income levels, and the current geographic integrity of the ACP would be affected by such changes. In addition, the policy objectives regarding poverty and marginalization are to be placed within the larger macroeconomic policy goal of ensuring that the EU/ACP relationship supports the ACP countries' integration into the global economy and advances their overall economic competitiveness.

Within this framework, the Lome trade arrangements which guarantee preferential access to the EU market for some 99.5% of the ACP's agricultural and manufactured exports are under pressure from within and outside the EU. Likewise is the case with regards to the foreseen reduction in flow of financial aid and development assistance resources under Lome to ACP partners, as part of an «aid rationalization process» and of harmonizing the Lome package with the rest of EU development assistance, particularly in non-ACP Latin America, Africa and Asia. Other reform initiatives may include region-specific arrangements, and emphasis on decentralized cooperation with the identification of new private sector partners instead of only via government to government programs, efficiency in the use of aid resources, and the incorporation of more political elements of development cooperation, such as the incorporation of criteria on respect for human rights, and the consideration of good governance and democratic principles as essential elements of a new cooperation agenda.

The **Green Paper** prepared by the European Commission's Directorate for Development, «**Relations Between the European Union and the ACP Countries on the eve of the 21st Century: Challenges and Options for a New Partnership***», is the most recent official document to reflect this new environment for change in the nature and substance of the Lome partnership. It not only represents the EU's reflections on the nature of the Lome cooperation program, its achievements and drawbacks, and future prospects, but also seeks to launch a wide-ranging debate on the ways in which to advance EU-ACP development cooperation beyond the expiry of the Lome Convention in a way that serves the development interests of the EU Member States and the development needs of ACP and non-ACP developing countries. The **Green Paper** is seen, in this sense, as the initial stage of a process of consultation and dialogue which would result, eventually, in a set of new proposals for development cooperation.

The emerging consensus among ACP countries, the ACP-EU Joint Assembly, and a number of European NGO's, however, is that the changes in the Convention between now and 2000 threaten to

undermine the important dimension of partnership and joint management which has been central to Lome. As proof of this, one can point to the development of post-Green Paper papers prepared by EU Member States reflecting their own development cooperation interests and needs.³ To what degree they form the basis for consensus or dissent within the European Commission (EC) and the EU is yet to be seen. Likewise, ACP governments (via their Ambassadors in Brussels), ACP private sector organizations, and European NGO's working in ACP countries have commenced their own processes of assessment and analysis of the prospects and options beyond Lome. With the present Lome IV expiring on February 28, 2000, the provisions of the Convention allow for the opening of negotiations for a new agreement as early as September 1998, in a mere 18 months time.

Markedly absent from this process, however, have been ACP NGO's and civil society who, for the most part, have been at the margins of the overall Lome development cooperation program and have yet to take a direct and active stake in this new dialogue. This should not come as a surprise as traditionally there has been limited NGO and civil society participation in development assistance programs, European or North American. The tradition has been, and remains predominantly so, one of government-to-government assistance programs, set within the boundaries of public policy, to the exclusion of civil society as a whole. More recently, as a result more than anything else of the new conventional wisdom that the private sector is the engine of growth for developing countries, discussions have taken place for a more active role by the private sectors in Lome. However, this is but a recent initiative and we have yet to see final decisions and impacts of such a revision to the traditional nature of public sector development assistance programs.

The case of the Caribbean within the ACP Lome relationship has been an important one, albeit predominantly dominated by this same government-centered vision of development cooperation. Almost all of the cooperation programs have been public-sector oriented and managed, with no allowance for direct private sector or NGO/civil society assistance. However, while the regional private sector has joined efforts with European counterparts since 1990 to foster and advance direct private sector involvement and benefits from the Lome programs (e.g. Caribbean Council for Europe initiatives), the regional NGO communities have yet to advance on this task in such a formal and institutionalized manner. This has been so for a variety of reasons. First, Caribbean NGO's have concentrated their efforts over the past twenty (20) years on developing their own agenda of action within the region to focus on local basic needs issues affecting their respective constituent

3. To date it is our understanding that Germany, the Scandinavian countries, France, and Spain are preparing, or have prepared, versions of national Green Papers on EU-ACP relations, reflecting their specific policy views on trade and aid cooperation, as well as distinct sectoral and geographic foci.

cies. As such, the tradition has been to steer shy from the myriad of «official», government development cooperation programs and to concentrate on NGO-sourced development assistance.

Similarly, both within the Caribbean and in external relations, NGO's tended to see official development assistance (ODA) programs as part of the regions' development problems and not part of the solution. This was compounded, in the 1980's especially, by the massive flow of resources to the Caribbean from the international donor community for the implementation of structural adjustment programs (SAP's), economic liberalization policies, and privatization schemes, all resulting in the exacerbation of living conditions for the constituencies of the NGO's: farmers and peasants, women and children, unemployed and informal sectors, as well as putting greater strain on environmental resources.

In the case of the EU/Lome development cooperation this was further compounded by the fact that the EU provides resources for NGO development assistance via a network of national and regional European NGO's, who then utilize these resources for direct NGO assistance throughout the developing world. The result has been that while Caribbean NGO's have benefited from EU development resources, it has not been via a direct development assistance process with the Commission or the Member States, but via European NGO's acting as institutional intermediaries for resources which emanate from the EU's official development assistance (ODA) budgets. While we do not have the space to analyze this special relationship, their respective states, the public policy conviction by European states that NGO's are critical to the development process (abroad, and at home), as well as the larger public administration and financial management policy conviction that decentralized development assistance works better than centralized.

The side effect has been, though, that in the same way in which regional NGO's had limited direct relations with the EU and Commission, so in the same way have they been for the most part left out, by choice and by force, of the policy debates regarding the future of Lome, both in terms of substance and content. This has placed regional NGO's in a very precarious position with regards to their role in this new development assistance dialogue and negotiation process which is taking place as a result of the MTR and the **Green Paper**. To the degree that regional NGO's incorporate themselves into this dialogue and negotiation process, as the regional private sector is doing via the CCE and the Caribbean Association of Industry & Commerce (CAIC) and the Caribbean Hotel Association (CHA), then to that degree will their partnership with European NGO's be stronger, and to that degree they will be able to impress upon the EU and ACP member states the impor-

tance of the so-called «NGO development agenda» to the future of the Caribbean specifically, and to all of the ACP generally.

The Caribbean countries, individually and as a region, are facing the same challenge with the Lome MTR and **Green Paper** in their relations with the EU, as they are in all their trade and aid relations: CBI trade preferences are being eroded by the advent of the NAFTA; traditional protective regimes are being challenged by the advances of trade and investment liberalization as seen in the WTO and the proposed Free Trade Area of the Americas (FTAA) for 2005; and regional and extra-regional pressures and advances for Free Trade Agreements (FTA) abound, as seen by recent initiatives by CARICOM with the Dominican Republic (as part of CARIFORUM), Central America, and Cuba⁴, among others. In all these instances it is governments that are dominating the dialogue and negotiations, with private sectors pressuring for a space and role, and with NGO's pretty much not in the picture yet. If the Caribbean as a grouping is going to succeed in advancing the needs and interests of its peoples in these negotiations with its most important trading and economic partners, it will have to do it with a balanced approach from all its sectors, and not relying solely on the limited wherewithal of its strained public sectors. This requires, therefore, that the Caribbean private sector and the Caribbean NGO community advance their own analyses and assessments as their own positions and contributions to the dialogues and negotiations in place. It is with this tool in hand that they will then be able to advocate a role and a space in these processes.

4. The latter being advanced via the work of the EU/ Lome-funded Trade Programme of CARIFORUM administered by the Caribbean Export Development Agency (Barbados and Dominican Republic)

The Caribbean private sector has been doing this already for some years and via its external alliances. As such, they are close to becoming «partners» in the post-Lome dialogue with the governments, while at the same time advocating the need for a special direct relationship with the EC in order to effectively and efficiently access resources through which to advance the goals of European development assistance in the region. The regional NGO community, as a sector, is not as advanced but has, since 1995, started a dialogue with the EU - both directly and via its European NGO counterparts - to advance the argument of direct access to EU/Lome resources for Caribbean NGO's, as well as for a direct participation by NGO's in the development dialogue and negotiations taking place between the EU and its counterpart Caribbean governments. This current assessment and the planned regional NGO advocacy campaign are part of this new initiative.

A final comment merits attention which relates to the need for an NGO initiative to be both autonomous and independent of Caribbean government and private sector initiatives, while at the same time collaborating with them within the dialogue and negotiation

process with Europe. Specifically, a key issue and factor throughout this process will be that of the Caribbean as the grouping within the ACP which is, relatively speaking, «best off» Given many European arguments regarding the rationalization of development assistance to the most needy and poorest of the developing countries, it is no surprise that many tend to look at the Caribbean as ready for «graduation» from Lome. With the exception of Haiti and Surinam, with Guyana and Dominican Republic following, the Caribbean countries in Lome have standard economic indicators which reflect not as needy a condition as some of the African and Pacific partners.

Thus, in the area of grants and direct development assistance Caribbean countries (governments, private sectors, and NGO's) must prepare themselves for ensuring no reduction in the limited direct assistance which the region currently receives (limited in comparison to the overall ACP totals). Where the Caribbean is most vulnerable within Lome is in the area of trade preferences, particularly as they affect primary products, such as bananas, sugar, rice, rum, and in the movement towards a free trade trend for which the region is ill-prepared. On both issues the Caribbean NGO community and its constituencies must search for ways to develop and alliance with governments and private sectors, as well as with their natural European NGO counterparts, in order to advance the cause of the region within the post-Lome process. Such an NGO consultation process, at the national and regional levels, could then complement similar initiatives involving governments, private sector, and labor. The development of such an advocacy network could very well serve to advance regional needs and interests in the dialogue and negotiations with the EU regarding post-Lome arrangements with the Caribbean.

This Technical Report is structured according to the six (6) specific Terms of Reference (ToR) presented by OXFAM-UKI and CIECA. It is based on the **EU Green Paper** and the EUROStep "Partnership 2000» Paper as main primary sources, and on a variety of European and Caribbean secondary sources. It is important to note that both primary documents make very little reference to the case of the Caribbean ACP members, and in most instances clearly set out their relatively improved economic condition compared to that of the poorer and more marginalized Pacific and sub-Saharan African member states. Clear references are made to the potential incorporation of the Caribbean into a larger regional Latin American development cooperation agenda, more centered on trade policies aimed at supporting regional integration and economic competitiveness. This would allow for a policy agenda towards the poorer ACP members with more of an emphasis on poverty alleviation measures within a framework of assistance centered on social policies aimed at basic needs in

the society. The implications of these and other proposed options are of long-term significance for the Caribbean members of the ACP as they seek to position themselves as a grouping to maximize the benefits of a post-Lome relationship with EU, while at the same time advancing domestic economic development and regional integration goals.

Moreover, the EU **Green Paper** while not centering the relationship any longer on governmental initiatives and cooperation, really only identifies private sector non-governmental development cooperation partnerships with some minor references to NGO and civil society institutions and mechanisms for a new and renewed EU/ACP cooperation model. For the Caribbean this is critical, as it is clear that no one sector is capable of taking on the full institutional and programmatic counterpart responsibilities for such an initiative. Government and private sector collaboration is necessary if EU assistance is to work to improve the economic conditions in the region; but NGO and civil society inclusion in this partnership is also critical if there is to be more than lip service paid to the incorporation of all social actors and if there is to remain a commitment to assisting the poor and marginal sectors of society. Only if there is such a balance in the process for negotiating this new relationship will it be possible to have programmatic actions and initiatives which serve the region as a whole and support not only economic growth, efficiency, and competitiveness in trade and investment, but also provide for sustainable economic initiatives which attend to environmental needs and limitations, gender, racial, and ethnic issues, as well as attending to the needs and interests of the urban and rural poor, the populations in the informal sectors, and women and children.

1. Caribbean Trade Preferences under Lome

Non-reciprocal arrangements have been the mainstay of the Lome trade preferences for the Caribbean as part of the ACP. Non-reciprocity in trade has involved one-way duty-free access for 99.5% of ACP products, with unlimited access for industrial products and low agricultural tariffs on a wide range of commodities. Regarding rules of origin, criteria exist for substantial transformation and the provision for cumulative treatment of value-added in one ACP/EU tariff zone, thus facilitating attaining origin status through the use of materials and other inputs from the ACP and EU. However, the bulk of trade to the EU remains primary commodities and only two (2) ACP countries, Mauritius and Fiji, have actually succeeded in developing a manufacturing export sector on the basis of the Lome preferences. For the most part, preferences in non-primary commodities were severely affected by other non-

tariff restrictions within the EU. As a result, and despite non-reciprocity, there has been a lack of export diversification, primary products still dominate regional exports, and the trade balance has remained favorable to the EU.

Trade protection complements the trade preferences via special protocol arrangements which govern the trade of sugar and bananas, thereby ensuring stable and remunerative prices for these basic agricultural export staples into the EU. While 18% of the Caribbean's exports go to the EU, these are still primarily sugar, bananas, rum under a special protective arrangement, and rice under a special trade preference arrangement involving the use of European OCT's (Overseas Countries and Territories) in the Caribbean (Montserrat, Turks & Caicos, Netherlands Antilles) as milling sites for Caribbean rice. In addition, a System for the Stabilization of Export Earnings (STABEX) was established covering 12 agricultural products and thus ensuring a minimum level of market prices for ACP exports. A similar program exists for mineral products, System for Stabilizing Minerals (YSMIN). These function as grant payments to producers and as sector adjustment mechanisms to stimulate competitiveness, diversification, and structural adjustment. While financial assistance and industrial cooperation mechanisms have existed, these have had limited impact due to supply-side limitations within the region's manufacturing sectors, as well as with the natural limitations of economies of scale involved in any potential industrialization program.

The Caribbean as a region has emphasized the non-reciprocity element and special commodity protocols as key aspects of the Lome package and these have been applied without differences between the independent Caribbean countries and the self-governing territories; an achievement in and of itself in international negotiations. As such, the protection of the traditional export staples of rum, sugar, and bananas has been central to the region's motivations and interests in Lome. The arrangements attained for these products have guaranteed the region reasonable market access and an assured flow of export earnings. Therefore, one can clearly state that for the Caribbean the trade provisions for these basic commodities strongly outweighed aid considerations. Since the Caribbean enjoyed higher economic indicators (per capita income, GDP, health & education levels) than its other ACP counterparts, less importance was attached to aid. This changed somewhat once the small OECS countries joined and as a result of the debt crisis and structural adjustment crisis. But other than the cases of Surinam, Haiti, Guyana, and Dominican Republic, it has been difficult to make the 'Caribbean case in Europe as one of a needy and poor region when compared to the other ACP countries.

Within the overall trends in Lome negotiations, over time the importance of the Caribbean on the European negotiation agenda has been minimized. While Lome experienced changes in export stabilization, grant funding, and special aid allocations (emergency assistance, environment, and structural adjustment), the Caribbean's main focus has been on the trade instruments - rules of origin, trade promotion, safeguard clauses for export prices, special agricultural protocols, and special quotas within the EU's Common Agricultural Policy (CAP). Banana STABEX transfers have been important for Belize, Jamaica, and the Windward Islands, as well as emergency hurricane assistance. Also, EDF aid flows have made a significant contribution for the OECS countries and Belize in the areas of agriculture, rural development, health, education, and transport infrastructure. But, given the region's high per capita income, and with no major changes in these areas, while the region did benefit from these other programs its bottom line remained the special agricultural protocols.

While there has been some marginal diversification of exports, such as urea, methanol, ammonia, and some garments, the broad pattern of primary commodity concentration has remained and Lome has been generally positive for the Caribbean because of the commodity arrangements. Up to 1994 the sugar and banana regimes stabilized, and at times increased export earnings. Sugar revenues, in particular, have always been much larger than those obtainable at world prices. And until this year, rum and rice exports benefited from duty-free entry, and protection from external competition, namely U.S. production.⁵

As far as trade is concerned, the Caribbean has continued to lose EU market share to non-ACP developing countries whose exports have been more competitive and who, over time, have benefited from the global trend towards trade liberalization which will affect the duty-free preferences enjoyed by the Caribbean ACP beneficiaries. This has clearly been the case with regards to South and Central American «dollar» banana exports, and other South American outcompete Caribbean and other ACP duty-free products. These losses have not been offset by any increases in public or private aid flows, with the Caribbean Regional Indicative Program (CRIP) even being reduced in relative terms once the Dominican Republic and Haiti joined. Moreover, the recent U.S. challenges to the EU banana regime of the Single European Market (SEM) will surely result in a WTO decision against the EU, thus further eroding the regional banana industry's future.

As the EU assesses this poor export performance, new emphasis is now placed on the factors which are prerequisite for an effective internationalization of ACP and Caribbean trade and investment relations beyond the mere granting of trade preferences. Not only

5. A December 1996 US-EU special «zero-for-zero» tariff arrangement on whit spirits proposes full duty-free treatment by the year 2000, thus eliminating the Caribbean's preferential tariff treatment in Europe. Likewise, a January 1997 imposition of EU safeguard measures have imposed rice quotas on Caribbean/OCT exports, thus reducing to half the normal export levels from Montserrat, Netherlands Antilles, and Turks & Caicos into the EU. Both measures, if implemented, will have severe negative impact on the islands' economies and employment levels. Caribbean governments and private sector associations (CCE, Caribbean Rice Association, and West Indies Rum & Sprints Producers Association - WIRSPA) have been engaged in negotiations in Brussels since January 1997. No NGO, labor or other

civil society initiatives have been advanced to our knowledge, another reflection on the relatively limited and marginal involvement of this sector in the EU/Caribbean relationship, both within and outside Lome,

6. *Green Paper*
(1996), p. 49

has the trade preference regime become obsolete as a result of growing globalization and liberalization of trade and investment, but it is clearly understood now that tariff advantages are neither a sufficient nor a necessary condition for good export and growth performance. As the EU assesses the performance of non-ACP less developed countries (LDC's), this has become even clearer. The new emphasis is now on stable macroeconomic and microeconomic policies and domestic/internal trade and investment policies which are conducive to production efficiencies. The end result being, as stated in the **Green Paper**, that

«it is vital, in the light of the limited impact of the 'Lome preferences', the likely erosion of preferential margins and the need to adopt new measures compatible with the new WTO rules, to study carefully the various options facing the EU and the ACP states when deciding the new trade arrangements. The goal is to enable the ACP countries to be more involved in international trade and economic relations and to help them reap greater benefit from the development opportunities such relations can offer and avert the threat of increasing marginalization».⁶

Because of relatively higher per capita income and GDP rates, most islands do not qualify for the larger amounts of grant aids for basic humanitarian assistance and poverty alleviation, although they do benefit from their won National Indicative Programs (NIPs) and the Caribbean Regional Indicative Programme (CRIP) under which the CARIFORUM Programmes are implemented. These form part of the special European Development Fund (EDF) allocations for national and regional projects. The current CRIP under the 7th EDF (1995-1998) totals some ECU105 million, and has been the centerpiece of EU support for regional integration at the CARIFORUM level, covering areas such as trade development, tourism development, agriculture and fisheries, regional airports, secondary and higher education, education policies and human resources development, telecommunications, regional postal unions, cultural centres, a regional media program, environmental and disaster preparedness programs, as well as special projects involving the Haiti/Dominican Republic border development, and the institutional strengthening of CARIFORUM itself.

However, these activities have been strictly government-centered and have provided very little leeway for private sector or NGO participation. Nevertheless, they have provided the region with the financial wherewithal to advance the regional integration process, deepening and widening the scope and membership, thus setting the foundation for a more viable regional economic model. Current initiatives include the negotiation of Free Trade Areas (FTA's) at the CARIFORUM level, as well as between CARIFORUM

and Central America, and CARIFORUM and Cuba, thus expanding the economies of scale for production and trade and investment, improving efficiencies, and advancing regional competitiveness.

Moreover, as will be discussed later, this policy agenda fits in well with one of the EU proposals for the revamping of Lome which would involve the enlargement of the EU/Caribbean "cooperation arrangement for the whole of the Caribbean area, leading ultimately to integration of cooperation with these countries into the framework of relations with Latin America".⁷ This would support the EU agenda of promoting better ACP integration into the global economy, and is already one of the options proposed in the Green Paper by ways of having the newly formed Association of Caribbean States (ACS) be the new framework for EU development cooperation with the region. As a result, the argument is made, for the maintenance of a post-Lome «special approach" to the region, «in terms of both foreign policy and security... and development cooperation".⁸

7. *Ibid*, p. viii.

8. *Ibid*, pp. 44-45

2. *Post-Lome Trade Options*⁹

The trade options discussed as possible proposals in a post-Lome arrangement are based on the following broad policy considerations and priorities of the EU's development assistance plans, and reflect a breakdown of issues into socio-economic and institutional dimension categories:

- (a) Preventing marginalization via the integration of the ACP states into the world economic system and integrating the poor into economic and social life. Continued support for regional integration initiatives which serve to advance these goals.
- (b) Stimulating economic growth through competitiveness and private sector development including direct private sector support, assistance to ensuring a stable policy and institutional environment conducive for business and economic growth (legislative and regulatory reform), promoting financial services and institutions such as capital markets, and advancing investment promotion initiatives, including future assistance options such as:
 - supporting public-enterprise restructuring and privatization programmes
 - continuing and stepping up support for regional integration, including components such as capacity building at the national and regional institutions' level, private sector assistance for restructuring to compete in larger regional and global markets, and support to governments in the adjustment process towards re-

9. *Based on the Green Paper, Chapter V, pp. 64-67*

gional integration (budgetary or balance of payments support).

- stepping up trade development support measures, so as to ensure that ACP states capture the potential benefits arising from new trade opportunities.
 - supporting the development of scientific and technical expertise as a strategic component of sustainable development.
 - helping the ACP states prepare for ongoing developments in the information field.
 - advancing monetary cooperation.
 - EU support initiative to ease foreign debt burden
- (c) Boosting employment and support for social policies in the framework of poverty alleviation measures, including an EU strategic approach to partners in area such as access to productive resources, employment and human resource development, and support for social policies.
- (d) Integrating protection of the environment in the development process, through the inter-linking of measures relating to meeting poverty needs, utilization of market forces and indicators to reflect environmental costs and benefits, integrating environmental concerns into the overall policy formulation and management processes, with particular emphasis to deforestation, water supplies and shortages, small island states' special situations, and environmental policy development as a whole.

For all intent and purpose, these policy considerations translate into a sort of "development contract" terms and conditions which the EU proposes as the philosophical foundation for the new EU-ACP post-Lome relationship. All sectors must carefully analyze and assess these considerations, and their implications, as a preparatory step for the dialogue and negotiation process at the governmental, private sector, and civil society/NGO levels. In addition, the post-2000 ACP/EU trade relationship options should be assessed and reviewed in the framework which currently is in place:

- Regional integration mechanisms
- Single trade arrangements vs. multiple trade arrangements
- Differential vs. generalized preferences
- Reciprocal vs. non-reciprocal arrangements
- Contractual multilateral vs. non-binding unilateral commitments

- ❖ **«Status Quo»:** Continuation of the current non-reciprocal scheme which concentrates on strict market access benefits and which is under duress as a result of global trade liberalization trends, e.g., WTO, NAFTA, FTAA, etc. The concentration of preferential access on select primary commodities would require yearly WTO waivers, thus reducing the stability of the current contractual, permanent nature of the regime. The banana regime of the Caribbean would still be challengeable under the WTO, as well as other Lome preferential regimes. While a potential variation would expand the current regime to include other trade-related matters (standards, competition policy, intellectual property, services, among others), as well as improvements in market access, and an element of reciprocity, this option deepens the regional dependence on preferential access without expanding opportunities. It presupposes that the traditional ACP agenda would still be top priority within the EU and is predicated on limited opportunities for growth and development in a non-reciprocal trade and investment environment. Some less developed ACP countries may see this as a potential option that salvages the essence of Lome, but for the Caribbean it would limit any chance at external growth and trade diversification. Moreover, given the multiple challenges in the international trading system to such non-reciprocal and tariff preference regimes, it is highly unlikely that such mechanisms could last much long after the end of Lome, and where they do it would be in cases of extreme trade and aid dependence on the Lome regime (e.g.¹. some sub-Saharan African countries).

- ❖ **"Integration into GSP":** A form of «trade graduation" whereby the more advanced ACP countries would move out of the Lome regime into the standard International General System of Preferences (GSP) trade regime along with other developing non-ACP countries. Lome would remain only an aid package without trade preferences, whereby the least-developed ACP countries (LLDC-ACP) would be grouped with the least-developed non-ACP countries with their trade preferences 'pegged' at the Lome level. Such a regime would «harmonize» EU non-reciprocal trade policy as per WTO regulations, and along the guidelines of real need and so-called levels of development, and would create a level playing field for EU market access for all LDC's. Under such a situation the Caribbean would have to compete without preferential margins in the EU market vis-a-vis other Latin American and non-ACP/LDC production. The sugar and banana commodity protocols would not likely survive this option, as they would fall out of the margin of the margin of the post-Lome regime and would have to be aligned to International GSP standards.

- ❖ **«Uniform reciprocity»:** Full, single ACP integration into WTO rules and regulations, based on the extension of reciprocity to EU exports. While negotiations could allow for transitional periods, the basic premise is that by granting reciprocity the ACP trade preferences would be maintained as they would be part of a bilateral/multilateral trade agreement between two (2) parties, resembling some of the FTA s currently en vogue in South America and Asia. It would entail full integration into the WTO framework, and could involve additional agreements on other trade-related matters (e.g., «status quo»). The key drawback is that of having a uniform regime for all ACP countries, regardless of levels of development and needs. It is highly unlikely that a single framework could accommodate the needs and conditions of all ACP states, not to mention the limited likelihood of all being capable of engaging a FTA regime with the EU.
- ❖ **«Differentiated reciprocity»:** A variation of the above, in which EU trade reciprocity would be negotiated with sub-regional ACP groupings as regional trade arrangements, according to the specific needs and FTA capabilities of these groups. WTO compatibility would exist, and more extensive trade-related agreements could be negotiated accordingly. By allowing for varied regional trade arrangements the EU would take care of the problem of such diversity in needs and levels of development within the ACP countries, and would therefore negotiate specific free trade «schedules» and «plans» according to what best fits the specific needs of a grouping of ACP countries. This option would clearly fragment the current Lome partnership into many diverse and different agreements, discriminating against those countries not currently forming part of any regional grouping. While CARICOM, and maybe CARIFORUM, could easily qualify and advance a regional trade arrangements with the EU responsive to their specific needs and capabilities, the commodity protocols and agricultural preference schemes which are currently the major benefit of Lome would no longer be available. At a larger ACP level, there is a real danger that a majority of ACP countries will simply be unable to engage in any special trade arrangement. Moreover, the EU could very well be faced with an endless number of specific regional trade arrangements to negotiate, and fall prey to giving priority attention to those of most immediate economic importance to the EU's trade and investment regimes.
- ❖ **Variations:** The Green Paper proposes tow (2) additional general variations on the above options, "differentiation under a single framework", and "differentiation leading to a variety of arrangements" which, in principle, would allow (via negotia-

tions) for a multi-tiered approach which would blend certain elements of the previous options according to ACP levels of development, needs and will to advance or not in free trade, as well as degrees of reciprocity. Country eligibility for certain horizontal preferences currently enjoyed (commodity protocols and agricultural preferences) would pose a problem for the Caribbean. Moreover, negotiation complications would now involve not only the maintenance of some form of Lome integrity, but also that of reciprocity, differentiation, and graduation considerations as discussed earlier. Likewise, non-compatibility with WTO terms would require some form of waiver/derogation process. Finally, it must be noted that attempts to develop multiple frameworks seriously compromise the commodity protocols and agricultural preferences, as well as may exacerbate the issue of unequal treatment (as per unequal levels of development) within the ACP groups that develop,

3. *Evaluation:*

Current Agreements vs. Trade Options

Caribbean ACP countries have been advancing a policy dialogue and pre-negotiation process within the ACP-EU Joint Assembly that seeks to avoid any principle of differentiated levels of development as a criteria for post-Lome trade arrangements. This responds to two (2) major Caribbean concerns, (a) avoiding the «graduation» of Caribbean ACP countries due to relatively higher levels of development, thus jeopardizing the continuation of trade preferences and some aid, and, (b) seeking to maintain a common ACP negotiation stance vis-a-vis the EU in order to maximize negotiating powers. Parallel to this, it is clear that forces within the EU member states and the Commission are seeking a rationalization of EU development assistance and trade arrangements with as many ACP sub-groupings as possible.

In this regard, arguments have been made for some time for the consolidation of Caribbean ACP benefits with current Central America EU benefits into one regional Latin American, development assistance program which would eventually incorporate Cuba and other Latin American countries. Clearly, however, such a program would be centered on trade-related matters and would serve to complement current Western Hemisphere free trade initiatives, such as the FTAA-2005. It would also, clearly, steer away from preferential trade regimes and could mark the demise of the commodity protocols and agricultural preferences. While it would probably include major aid programs, it is unclear to what degree Caribbean countries would qualify, given their relatively higher economic indicators when compared to the Latin American countries in question.

The fundamental rationale for the Caribbean seeking a post-Lome new relationship with the EU results from the inadequacy of the present non-reciprocal arrangements (commodity protocols and agricultural preferences) to ensure trade and investment expansion in the region in the foreseeable future. The current and future movement to FTA's and trading blocs will continue to generate trade and investment diversion away from the Caribbean in so far as these arrangements are designed with more attractive preferential concessions for their members. In addition, preferential erosion under universal trade liberalization has led to a substantial reduction in tariff margins (3% points were reduced under the Uruguay Round), and in the case of the EU tariffs are now in the 5-6% range on industrial products which means that Lome preferences can no longer provide much of an advantage for ACP exports. Rather, in today's liberalized trade regimes it is factors other than trade preferences and tariff barriers which provide for market access competitiveness and it is on these factors that the Caribbean must concentrate its efforts.

Given the state of trade and investment links between the EU and the Caribbean, options (iv) and (v) offer the most realistic frameworks for advancing regional integration and economic development in a post-preferential era, as they would allow for some form or variation of FTA between Europe and the region. Such an arrangement would expand market size by providing access to better FTA preferences as well as offer greater security of market access transparency, and stable trade and investment rules. Moreover, as discussed in the earlier section, a regional focus on new non-restrictive trade and investment provisions that allow for economic growth and flows of investment may not necessarily require complete elimination of the commodity protocols and agriculture preferences which are so critical for some Caribbean countries. In some instances, negotiations could result in the short-term adherence to these regimes while at the same time FTA's are put in place. In the final analysis the most important fact affecting Lome pertains to the EU's own move eastward extending FTA's to Eastern Europe and proposing similar arrangements with other LDC's, thus no longer making Lome a competitive trade instrument for the Caribbean in the future.

Part and parcel of all these potential negotiating option is the larger EU concern with ensuring efficiency and competitiveness, themes which were central to the EU's mandate for the MTR and which promise to be central to any post-Lome EU policy, particularly in light of diminishing aid resources. As with all donor groups, the EU is moving away from the traditional financial assistance-based vision of development cooperation, to one based more on economic cooperation with all but the poorest of LDCs, ACP or not. This approach has so far placed ever increasing emphasis on

private sector development and trade development in order to achieve sustainable growth and, in the long term, a reduction in the demand for assistance.

The competitiveness concern also stems from the erosion of Lome trade preferences which will inevitably result from the current 5-10 year time frame for LDC dismantling of tariffs and other trade barriers as a result of their GATT-WTO commitment to favor reciprocity and non-discrimination in international trade. Thus, despite some of the previously discussed options for a retention of non-reciprocity and trade preferences, the eventual direction of the new international trade regime will take the region, as well as most ACP countries, towards either a direct conflict with GATT/WTO rules and principles and/or an environment in which the EU will be evermore hard-pressed to dismantle these preferences and make its trade regime more WTO compatible. The Caribbean needs to assess its preparation for such eventual reciprocity, identify some minimum key areas for which it will be worth negotiating some form of trade preference (maybe sugar, bananas, and rum), and seek to identify ways in which the region can maximize the benefits" of liberalized trade arrangements with the EU.

In other words, not all Lome preferences are bound to disappear at the same time at the end of the Convention on March 1, 2000, and neither will instant reciprocity be the dominant trade regime. Not all Lome trade provisions are under the same pressure to be ended, but it is also true that it is highly unlikely that tariff preferences and Lome-type trade incentives will be part of a post-2000 trade negotiation between the EU and ACP countries. While in some special circumstances some minor exceptions could rise, for the most part the dominant vision is that the Lome trade regime was very generous and that the ACP's poor export trade performance has more to do with a lack of competitiveness than with any market access conditions. Finally, the trade liberalization process engendered by the GATT/WTO will ensure that over the next 10-15 years these and other tariff preferences will be completely eroded.

The constraints facing the Caribbean in light of these post-Lome trade options must be clearly appreciated if we are to properly assess the challenges which arise out of the changes after Lome. The small regional market is already saturated with exports from Europe and North America, despite the non-reciprocal nature of the trade agreements in place, and while investment opportunities have begun to open up in the nascent services sector, the regulatory and legislative framework and other supporting infrastructure need to be upgraded to create a more attractive investment environment. Similarly, the export structure of most Carib-

bean countries and the pace of diversification are such that it will be some time before most countries in the region can compete on equal terms in an environment of open trade.

Furthermore, the continuing debt crisis particularly in Jamaica and Guyana, macroeconomic dislocation in Surinam and Haiti, as well as the impacts of structural adjustment in Jamaica, Trinidad, and Dominican Republic, have meant that the immediate priorities for most governments have to do with social issues and basic needs such as health care, education, employment, and poverty alleviation. Against this background, the Caribbean will have to develop a negotiating mandate which can achieve a balance between the region's continued dependence on external aid and trade preferences and the long term goal of developing competitiveness for survival. The regional mandate should be to direct cooperation between the Caribbean and Europe towards facilitating transitional adjustment and long-term competitiveness based on an approach which takes account of the different levels of development occurring within the region and the different development needs. Within this framework, emphasis must be placed on guaranteeing special and differential treatment for the LDC's in the region, something which is still compatible with the EU's larger goal of advancing the smooth and gradual integration of the developing countries into the global economy.

In order to achieve this (here will be a need for a regional agenda with clear goals and the identification of new mechanisms of cooperation that support a transition from preferential to reciprocal trade, while maintaining the short-term integrity of the productive sectors in transition (i.e., agriculture, commodity products). Developing a negotiating mandate also requires the formulation of a timetable which takes account of the different stages of preparedness within the region to grant reciprocity (partial or full, immediate or phased) and prepare for the end of Lome trade preferences, in much the same way in which the region has been considering options regarding «phased reciprocity" within a NAFTA membership option and within an eventual FTAA-2005. To the extent that the region makes plans to reform its tariff barriers to take account of the global consensus on free trade and market liberalization, then it is important that it fashions a timetable with clear and realistic goals to be achieved within a specified time frame. This exercise needs to go hand in hand with a comprehensive analysis of the revenue implications of trade liberalization (something of value to CARICOM's own move to a Single Market & Economy-SME, and not just to the post-Lome arrangements), as well as an analysis of the region's potential and existing competitiveness in those sectors in which it has the greatest interest.¹⁰

10. An illustrative example is the Central American Alliance for Sustainable Development, and the Central America Trade & Investment Forum, which have advanced empirical analysis of sectoral competitiveness of Central American economies vis-d-vis the regional integration process, the NAFTA, and the FTAA-2005,

Even if the Caribbean were to advance on a course of a special and differential post-Lome relationship with Europe in which the integrity of the ACP were no longer so, it would still have to engage such a trade agenda as a regional grouping seeking to maximize trade and investment linkages. Either an expanded CARICOM that embraces the CARIFORUM membership, or a negotiations, would be necessary to develop a considered and structured regional negotiating mandate. Since in its present form only governments have direct access to CARIFORUM, and given the increased emphasis on a decentralized development cooperation dialogue, a negotiating mechanism would need to take account of, and facilitate, the participation of the private sector and other 'social partners' such as NGO's, trade unions, grassroots organizations, small business associations, farmers associations, women's movements, among others, as part of the regional consultation process and thus ensuring the broadest representation of goals and interests.

4. Impacts of the Trade Options on Caribbean Vulnerable Groups

Given the export structure of most ACP countries and the level of dependence on preferences, any new arrangement will have to contain new mechanisms that support a transition from preferential to reciprocal trade. Such an approach would also have to take account of the differing levels of development and the differing degrees of dependence on the preferential structure in place. One possible approach (which builds on options iv and v); would be to follow the GATT / WTO practice of setting different timetables for the phasing-out of preferences and the dismantling of tariffs for different groups of countries within the ACP. As with the GATT/ WTO, the LDC's would not be required to dismantle their tariff barriers. In the case of the Caribbean, the obvious candidates for such a differentiated approach would be Haiti, Surinam, and the OECS. The latter due to the threat of the dismantling of the banana preference regime, which could result in the destabilization and collapse of the entire banana industry. Such a scenario would not only wreak havoc on current export diversification initiatives but, in the absence of an alternative export and foreign exchange-earning product, would also jeopardize the social, political, and economic stability of the region.

It is very difficult, without first-hand impact data, to be able to foresee and evaluate the likely impact stemming from the various trade options discussed upon the vulnerable groups in the Caribbean (i.e. poor, unemployed, marginal informal sector, agriculture, small business, women and children, et. al.). Clearly any trade initiative that does not result in expanded economic growth

opportunities, and which does not at least curtail the downward spiral fortune of the region's agricultural commodities exports, will have very negative effects on the poorer sectors of the population. Likewise is true at the national level as one assesses trade options vis-à-vis the current state of affairs under Lome. The current emphasis on poverty alleviation, employment generation, and sustainable development strategies within the EU/ACP relationship, as well as the continued support for regional integration initiatives, are continued signs of the policy commitment to safeguarding the needs of the poorest elements of society.

To the degree that any specific trade option for new EU-Caribbean relations after Lome fails to incorporate support for regional integration, allowances of some form or another for the commodity regimes and agricultural preferences, and an allowance for social and economic policies, which focus on the negative impacts of structural adjustment and economic liberalization policies, then to that degree there will be an increase in the vulnerability of these sectors of the society. Since development assistance under the Lome and post-Lome arrangements will continue to decline, and in the case of the Caribbean it was never as substantial a contribution as in the LDC's, it is then up to the policy arena to devise trade and development schemes and proposals which include the promotion of growth with equity, food security, worker's rights and environmental improvement, prioritize poverty eradication/alleviation, and which can enhance the market opportunities for small and medium-sized businesses.

Caribbean negotiations for post-Lome arrangements, as with NAFTA and FTAA-2005 negotiations, must begin to emphasize and prioritize not only the development and creation of conditions which would stimulate economic growth and provide the potential for regional involvement in the new international trade regime, but should also emphasize the critical need to maintain certain relatively high degrees of social, economic, and political stability which developed over the past two (2) decades, in no small part, thanks to the benefits which accrued to the region as a result of the EU-ACP Lome partnership. Caribbean FTA policies and post-Lome negotiations must center on the social and economic achievements of the past, including the relatively high degrees of social and political stability, as well as the relatively low levels of poverty and marginalization. As different sectors advance on post-Lome strategies caution should be heeded and the experiences of prior economic liberalization and structural adjustment processes in Jamaica, Trinidad, Guyana, Surinam, Dominican Republic, and others, should be evaluated in light of the high social costs which have been borne by these societies in order to advance policy initiatives which were to lead to greater economic growth, competitiveness, and productivity.

5. *(Partnership 2000 - An Eurostep Approach) and Green Paper Trade Options*

The broad and general principles laid down in the "Partnership 2000" document parts from the premise of advancing equitable social and economic development as part of the EU trade policy and development assistance strategy towards the ACP countries. As such, the special emphasis is on the LDC's within the ACP and on post-conflict countries, factors which represent sub-Saharan African countries and some Asian LDC's more so than the Caribbean ACP states. Moreover, the poverty focus and geographic scope of action of these principles tend to represent a development agenda much more centered on basic needs and less so on trade and investment measures as found in Lome. The "Partnership 2000" process centers on creating a single European framework for all development cooperation which focuses aid and trade measures on poverty eradication and promoting growth with equity; a sort of post-Lome "enhanced Lome».

The Eurostep approach, while emphasizing a special agreement with an ACP grouping, does not detail how such a package would differ from Lome as it now stands. Is this an enhanced Lome?, a deeper Lome? The agreement proposed would include non-reciprocal trade measures, concessional finance for poverty eradication, and would focus on «an ACP group of nations characterized by lower human development indicators". This is a far cry from the options under consideration in the Caribbean as ways forward from Lome, particularly as the region stands at the crossroads of maximizing the potential benefits of membership in both major trans-Atlantic FTAs: post-Lome EU/ACP agreement, and the NAFTA/FTAA-2005.

In addition to the emphasis on social development and basic needs, human rights, and humanitarian assistance are key areas of the Eurostep agenda, as well as debt reduction (particularly in sub-Saharan Africa), conflict prevention and resolution, and food security. In the area of Trade & Investment the Eurostep approach focuses on the following initiatives, all within the framework of a continued development partnership between the EU and ACP countries:

- (a) An integrated trade and development policy
- (b) Regional trade arrangements
- (c) Social and environmental goals in trade
- (d) Multilateral agreements on investment
- (e) EU and LDC efforts at WTO

on that basis that social actors are then able to actively participate in regional policy debates and dialogues regarding matters such as the future post-Lome arrangements between Europe and the Caribbean. In order to advance on an advocacy campaign which would include national and regional consultations, media (print, radio and TV) awareness, public education initiatives, grassroots initiatives and popular mobilization efforts, among others, such an effort requires strong research and data collection plans, specialized information on various sectorial issues which affect the debate, and the coordination of diverse positions among NGO's and other social actors in order to have a coordinate position from which to engage governments in the region and in Europe,

Accessing information is critical to any advocacy campaign and, more, if the subject matter is relatively obscure and lacks immediate direct identification by the average citizen as something with a direct impact on his/her life. Communication links across national and regional organizations, creating a regional network of NGO's working on the post-Lome issues, and the facilitation of information exchanges and the sharing of resources and expertise are critical elements of an advocacy campaign.

Advocacy towards Caribbean governments on this issue must take a triangular approach at the national government level, at the regional organization level via CARICOM and CARIFORUM, and, at the European level (national governments, European Commission, and European NGO's). The Caribbean private sector has advanced its agenda in a similar manner for almost eight (8) years, all building up to the critical 1998 negotiating period in EU-ACP relations. The regional NGO community will need to rapidly come to grips with primary and predominant issues in the EU-Caribbean development agenda in which it wants to have an impact, as well as be prepared to present, articulate, and debate its policy recommendations regarding the future of post-Lome Europe-Caribbean development assistance and cooperation.

References

- Caribbean Council for Europe-CCE (1996). «Europe and the Caribbean Planning for a Partnership 2000» Policy Paper, April, London.
- _____ and Michele A.M. Lowe (1996a). "Supporting Private Sector-Led Development in the Caribbean: Essential First Steps Towards a More Effective Partnership with the European Union» Policy Paper, November, London.

- _____ (1996b). "Practical Approaches to Assisting Private Sector Development in the Caribbean: Draft Proposals for Support from the European Union in the second half of Lome IV (1995-2000)». Policy Paper, November, London.
- Davenport, Michael, Adrian Hewitt, Antonique Koning (1995). Europe's Preferred Partners? The Lome Countries in World Trade. London: Overseas Development Institute.
- Eurostep (1997). "Partnership 2000 - A Eurostep Approach". Policy Paper, Brussels.
- European Commission (1996a). Green Paper "Relations Between the European Union and the ACP Countries on the eve of the 21st Century: Challenges and Options for a New Partnership" Directorate General VIII-Development, Brussels., November 20
- _____ (1996b). «The European Union and Latin America: The Present Situation and Prospects for Closer Partnership, 1996-2000» Brussels.
- Gill, Henry S., Richard Hess, and Fernando Pellerano (1996). -A New Strategy to Promote Regional Integration in the Caribbean Region». Policy Paper prepared for the European Commission, Brussels, March.
- Gonzales, Anthony P. (1996a) "Europe and the Caribbean: Toward a Post-Lome Strategy", in Anthony T. Bryan, Ed., *The Caribbean: New Dynamics in Trade and Political Economy.* New Jersey: Transaction Publishers.
- _____ (1996b). «Caribbean-EU Relations in a Post-Lome World-Paper presented at Seminar «The Future of Lome» organized by Friedrich Ebert Stiftung and European Centre for Development Policy Management, Maastricht. June 12-14.
- _____ (1996c). "Reciprocity in Future ACP/EU Trade Relations with Particular References to the Caribbean". Paper presented at Colloquium "Diplomacy After 2000: Small States and Negotiating Space in the New International Trading Environment" University

Appendix

Terms of reference (OXFAM-UKI and CIECA)

General

An evaluation of the trade and aid options considered in chapter V of the Green Paper

- The point of view of our enquiry is from the stand point of the most vulnerable groups of the region's civil society, i.e., the poor, the informal (or small business) sector, unemployed, women, and children. We are interested in identifying the key issues that should concern us on behalf of them.
- We respect technical and scientific language, but in order to be understood by our constituency we request you to keep it at a minimum level (accompanied by explanatory notes when necessary)

Specific

1. An evaluation of the advantages and shortcomings of current Lome trade preference agreements as far as the Caribbean is concerned.
2. A comprehensive explanation of what each trade option presented in the EU's Green Paper (as included in chapter V) entails.
3. An evaluation of the advantages and disadvantages for each of the Green Paper's trade options. Each trade option should be evaluated in two (2) dimensions: (a) as compared to the likely status of the current agreements by the year 2000, and, (b) as compared to all other options presented. A sub-regional approach, including, at least, the following groupings: OECS, Guyana, rest of CARICOM, Dominican Republic, Haiti.
4. An evaluation of the most likely impact stemming from each trade option upon the vulnerable groups of the region, i.e., the poor, the unemployed, small business sector (including agriculture), and women.
5. To judge the trade options against the Eurostep principles laid down in "Partnership 2000 -An Eurostep Approach"
4. Suggestions for an NGO advocacy campaign vis-à-vis Caribbean governments regarding the previous issues.

Documento oficial (Green Paper) sobre las relaciones entre la Unión Europea y los países ACP en el umbral del siglo 21

Una evaluación de las ONG caribeñas¹

Dr. David E. Lewis (*)

1, Informe técnico preparado por Oxfam-Reino Unido, «Proyecto de apoyo, promoción y consulta sobre las relaciones UE-Caribe». Coordinado por CIECA (República Dominicana). Presentado en Taller de Proyectos en Barbados, 17 de febrero de 1997,

2. En comparación con otros programas de cooperación para el desarrollo que se basan en un sistema de preferencias unilaterales y que, por lo general, incorporan aspectos relacionados con el comercio o la asistencia, pero no los dos, como por ejemplo la iniciativa estadouni-

Introducción

El Tratado de Lomé firmado hace veinte años entre la Unión Europea y los 70 países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP) es uno de los acuerdos comerciales y de ayuda preferenciales más importantes que se hayan establecido entre cualquier grupo de países desarrollados y no desarrollados. Se basa en principios de cooperación que hacen énfasis en la igualdad y el diálogo, y en compartir un enfoque negociado en la cooperación para el desarrollo, y no en el enfoque tradicional de la cooperación para el desarrollo orientado al donante. Se trata, pues, de una experiencia y proceso únicos de cooperación para el desarrollo que incorpora asistencia económica y acuerdos comerciales negociados entre todos los Estados, en pie de igualdad y dentro de un proceso bilateral.² Para los países caribeños que son signatarios del Tratado de Lomé (miembros del CARICOM, República Dominicana y Haití) ésta ha sido una relación aún más especial pues ha permitido que los Estados pequeños y micro-Estados participen en igualdad de condiciones en el campo del desarrollo internacional, a través de mecanismos que contribuyen al proceso de desarrollo económico de la región. Para los países de la UE, el Tratado de Lomé ha sido un medio para avanzar hacia las metas de la asistencia para el desarrollo con un grupo heterogéneo de países en desarrollo.

(*) El Dr. David E. Lewis (Puerto Rico-Trinidad) es director para el Caribe de CRIES. Es experto en relaciones internacionales y economía, en comercio e inversiones, y en integración económica y cooperación regional en el Caribe y Centroamérica. Ha sido Subsecretario de Estado del Gobierno de Puerto Rico para el Caribe y Centroamérica.

A pesar de que el espíritu y práctica del Tratado de Lomé eran únicos en este sentido, estaba inserto en una visión tradicional de desarrollo que estaba en boga en los años 70 y '80, es decir, la concesión de privilegios en la asistencia económica y comercial a los países menos desarrollados para ayudar al proceso de desarrollo social, económico y político. El trato preferencial era considerado como la base y el medio para que los países en desarrollo pudieran lograr el «despegue» económico y avanzar en su proceso de desarrollo; era el mecanismo a través del cual Europa podía desempeñar un papel en los procesos de crecimiento de estos países. Mecanismos como medidas proteccionistas, subsidios, financiamiento, asistencia técnica, apoyo institucional y muchos otros, se convirtieron en pilares de un programa de cooperación destinado a proporcionar asistencia a los países en desarrollo para que éstos pudieran competir en el sistema económico internacional a pesar de las desigualdades y desventajas. Asimismo, el Tratado de Lomé respondía a la política oficial de Europa hacia los países en desarrollo en el contexto de la Guerra Fría. Es decir, el compromiso de la UE en términos de asistencia para el desarrollo estaba acorde con los intereses tradicionales de seguridad en esa época y se orientaba a proporcionar espacios políticos y económicos para la cooperación Norte-Sur.

dense de la Cuenca del Caribe (CBI) de 1983 y el programa canadiense CARIBCANde 1985.

Desde las negociaciones que se llevaron a cabo en 1989 como parte del Tratado de Lomé IV y tomando en cuenta sus intereses dentro de un nuevo orden internacional posterior a la Guerra Fría, la Unión Europea emprendió un proceso de constante revisión de su política de trato preferencial o «pirámide de privilegios», a favor de nuevas contrapartes en Europa Occidental y el Mediterráneo, y más alejada de sus contrapartes tradicionales entre el grupo de países ACP. Si bien este distanciamiento no ha significado abandono de la relación UE-ACP, se ha producido un «descenso gradual» -en términos de atención política y recursos- de los privilegios concedidos a los países ACP y un incremento en los compromisos de la UE con los países de Europa Oriental y Central y del Mediterráneo. Este ha sido el resultado del propio proceso de desarrollo de la UE más allá de su eje tradicional, es decir, de Estados como Francia y el Reino Unido, con nexos históricos, políticos y económicos establecidos desde la época de la colonia con los países ACP, que ha llevado a la inclusión en su seno de una España con una visión más amplia de la cooperación para el desarrollo de América Latina, de los países escandinavos, más interesados en la situación de los países necesitados de África y Asia, así como una serie de intereses cambiantes en el interior de la UE, originados, sobre todo, por la creciente demanda de atención a las necesidades económicas propias de cara a la cooperación externa, como es el caso de Alemania a raíz de la unificación.

Las tendencias de la UE hacia una política de cooperación para el desarrollo más global -en proceso desde 1992-, también han ejercido una presión significativa en la relación exclusiva y privilegiada de que han gozado los países ACP durante las últimas dos décadas. El énfasis en acuerdos de libre comercio, en el comercio internacional y en la liberalización de la inversión -visto desde la perspectiva del Mercado Único Europeo (SEM por sus siglas en inglés), la finalización de la Ronda de Uruguay del GATT y el establecimiento de la Organización Mundial de Comercio (OMCE), así como el surgimiento de grupos comerciales de carácter regional y hemisférico, como APEC (Cooperación Económica Asia-Pacífico), del TLC (Tratado de Libre Comercio de Norteamérica), MERCOSUR (Mercado Común Sudamericano) y otros-, también han tenido un impacto en programas preferenciales como el de Lomé. En este sentido, abundan los argumentos en el seno de la UE a favor de crear un marco para la nueva estrategia de desarrollo global que priorice programas de asistencia para el desarrollo de acuerdo con las necesidades y habilidades de cada país y región, y beneficie a los países pobres y en desarrollo no incluidos en el Tratado de Lomé.

Del seno de Europa han surgido voces que llaman a dismantelar o revisar el actual Tratado de Lomé en el marco de los preparativos para completar el período de Lomé IV en el año 2000 y por el síndrome de «fatiga Lomé» que se ha producido entre los Estados miembros de la UE, los que piensan que este Tratado, en su forma actual, no se ha traducido en mejoras significativas en la economía y condiciones de los países ACP. De ahí que se estime necesario desarrollar nuevos mecanismos que respondan a la nueva orientación y prioridades de la política de cooperación para el desarrollo de la UE.

En este contexto, la Comisión Europea ha empezado a replantearse el enfoque de la cooperación para el desarrollo de la UE con sus contrapartes ACP. Este proceso empezó durante las negociaciones para la Revisión de Mediano Plazo de Lomé IV (MTR 1993-95) cuya meta, según lo expresado por la UE, era «mejorar la eficacia de la Convención como instrumento de cooperación». El MRT demostró con toda claridad que los miembros de UE están a favor de un cambio significativo en la relación con la ACP después de la expiración del Lomé IV en el 2000. Joao de Deus Pinheiro -Comisionado de la UE a cargo de las relaciones ACP-, afirmó que Lomé IV sería la última Convención, como la hemos venido conociendo» sin que necesariamente se tuviera que detallar el tipo de acuerdo que propondría la UE para reemplazar el de Lomé.

Los intereses europeos en el mundo multipolar de liberalización y globalización colocan a la UE en un lugar destacado en el es-

cenario mundial, conjuntamente con otros bloques de comercio como Asia y Norte América. Como tales, la política tanto interna como externa de la UE se aleja cada vez más de las estrategias tradicionales de los años 70, y adopta nuevas políticas que reflejan su nuevo liderazgo internacional, en particular en el continente europeo, a medida que se amplía su esfera de influencia en dirección Este. No se trata de que los países ACP hayan dejado de ser importantes para la UE, sino que han dejado de ocupar obligadamente un lugar de primer orden en la agenda europea de asistencia para el desarrollo en el exterior, a medida que la Unión Europea reevalúa su papel en este campo y parece inclinarse por dar prioridad al desarrollo de estrategias de atención a los países y regiones del mundo que estén más afectados por la pobreza y la marginación económica y, por lo tanto, que tengan menos capacidad de enfrentarse a los retos que plantean la liberalización y la globalización. Aquí es precisamente donde se ubica el principal dilema de la era post Lomé para los países ACP, pues según la estrategia antes mencionada, muchos países beneficiarios del grupo ACP no serían elegibles, dados los niveles de ingresos comparativamente altos; la unidad geográfica actual de los mismos también se vería afectada por esos cambios. Además, los objetivos de la política de cooperación de la UE en cuanto a la pobreza y marginación deberán insertarse en la meta macroeconómica de garantizar que la relación UE/ACP conduzca a la integración de estos países en la economía global, y a su competitividad económica en general.

Las disposiciones comerciales del Tratado de Lomé que garantizan el acceso preferencial al mercado europeo de la casi totalidad (99.5%) de las exportaciones manufactureras y agrícolas de los países ACP se encuentran bajo presiones en y fuera de la UE. Esta situación es similar en lo que respecta a la reducción prevista en el flujo de ayuda económica y de recursos destinados a la asistencia para el desarrollo de las contrapartes ACP, de acuerdo con lo dispuesto por el Tratado de Lomé. Estos cambios obedecen al «proceso de racionalización de la ayuda» y a la necesidad de armonizar el paquete Lomé con el resto de la asistencia para el desarrollo que presta la UE, sobre todo a países que no están dentro del grupo ACP, ya sea en América Latina o en África y Asia. Otras iniciativas de reforma podrían incluir disposiciones específicas de carácter regional, énfasis en la descentralización de la cooperación y, por ende, en la identificación de nuevas contrapartes en el sector privado, en lugar de canalizar la ayuda sólo a través de vías gubernamentales para programas gubernamentales. La utilización eficiente de los recursos proporcionados a través de los programas de ayuda y la incorporación de elementos políticos en la cooperación para el desarrollo, -como criterios de respeto por los derechos humanos, gobernabilidad y

en este nuevo diálogo. Su ausencia no debe sorprender, por cuanto la participación de la sociedad civil y de ONG en los programas de cooperación para el desarrollo ha sido tradicionalmente muy reducida, sean éstos europeos o norteamericanos. El proceder que ha prevalecido y continúa prevaleciendo es el de canalizar la ayuda a través de programas bilaterales, de gobierno a gobierno, fuera de los límites de la política pública, que excluyen a la sociedad civil en general. De ahí que -como resultado, sobre todo, de una nueva concepción que se ha desarrollado en los últimos años acerca del papel del sector privado como motor de crecimiento en los países en desarrollo-, se hayan iniciado discusiones acerca del papel más activo que éste debe desempeñar en el contexto del programa Lomé. Sin embargo, tratándose de una iniciativa reciente, habrá que esperar para ver qué decisiones se derivarán de los cambios en el habitual carácter bilateral de los programas de asistencia para el desarrollo, y el impacto de semejantes cambios.

En el marco ACP/Lomé, el ejemplo de los países caribeños es de singular importancia, pues las relaciones entre éstos y sus contrapartes europeas han estado dominadas por esta misma visión de cooperación para el desarrollo, centrada en los vínculos gubernamentales. Casi todos los programas de cooperación han estado orientados al sector público y administrados por éste, sin espacio para la participación directa del sector privado, de los diversos ONG y de la sociedad civil en general. Sin embargo, mientras el sector privado de la región desde 1990 ha aunado esfuerzos con las contrapartes europeas para estimular e impulsar la participación directa del sector privado en los programas Lomé (por ejemplo, la organización del Consejo Caribeño para las Iniciativas Europeas, o CCE por sus siglas en inglés), con los beneficios que de ella se derivan, en este aspecto las ONG regionales no han avanzado mucho de manera formal e institucionalizada. Ha sido tradición entre las ONG el mantenerse alejadas de la amplia gama de programas «oficiales» o gubernamentales de cooperación para el desarrollo, y depender casi exclusivamente del apoyo proveniente de otras ONG que trabajan para el desarrollo, de ahí que durante los últimos veinte años se hayan concentrado en desarrollar su propia agenda de acción en la región, enfocada en las necesidades y problemas que afectan a las comunidades y grupos locales con los que trabajan.

Incluso, en el marco regional y de las relaciones externas, las ONG caribeñas han mostrado una tendencia a considerar los programas oficiales de ayuda para el desarrollo (ODA por sus siglas en inglés) como parte de los problemas de la región, y no como parte de la solución a los mismos. A esta visión se sumaron, especialmente en los años '80, el flujo masivo de recursos

para el Caribe provenientes de la comunidad Internacional de donantes, destinados a la ejecución de programas de ajuste estructural (SAP, por sus siglas en inglés), la liberalización de políticas económicas y planes de privatización, producto de los cuales se agudizaron las pésimas condiciones de vida de las poblaciones meta de las ONG -tales como productores y campesinos, mujeres y niños/as, desempleados y sector informal-, e incrementaron las presiones sobre los recursos ambientales.

En cuanto a la cooperación para el desarrollo procedente de la UE/acuerdos Lomé, ésta se complicó aún más por el hecho de que la UE proporciona recursos a los programas de ayuda para el desarrollo de las ONG a través de una red de ONG europeas, tanto nacionales como regionales que, a su vez, dirigen esos recursos a las ONG de los países en desarrollo. Como resultado, si bien las ONG caribeñas se han beneficiado de los recursos destinados por la UE para el desarrollo, esta ayuda no ha sido producto de una relación directa con la Comisión o con los Estados miembros, sino de la función desempeñada por las ONG europeas que actúan como intermediarias institucionales en la distribución de los recursos que emanan del presupuesto oficial de ayuda para el desarrollo (ODA) de la UE. Aunque no compete a este estudio analizar esta relación especial, cabe mencionar que la misma es posible gracias a la fuerza y autonomía de las ONG europeas en sus respectivos Estados; a la convicción -expresada en las políticas públicas de los diferentes Estados europeos-, de que las ONG son cruciales para el proceso de desarrollo (en el exterior y localmente); así como a la convicción, expresada en políticas públicas más amplias de carácter administrativo y financiero, de que la ayuda para el desarrollo funciona mejor en un sistema descentralizado que en uno centralizado.

Sin embargo, un efecto colateral de estas políticas es que en la misma medida en que las ONG regionales han limitado su relación directa con el UE y con la Comisión, en esa misma medida han quedado excluidas -por decisión propia o por fuerza-, de los debates sobre políticas de cooperación y el futuro del Tratado de Lomé, tanto en términos de esencia como de contenido. De ahí que las ONG regionales se encuentren en una posición bastante precaria con respecto a su papel en el proceso de diálogo y negociación relacionado con la ayuda para el desarrollo, que recién se ha iniciado como producto de la Revisión de Mediano Plazo (MTR por sus siglas en inglés) y del *Green Paper*. El fortalecimiento de las relaciones entre las ONG regionales y las ONG europeas, al igual que su habilidad de imprimir en la UE y en los estados miembros del grupo ACP la importancia que tiene la llamada «agenda para el desarrollo de ONG» para el futuro del Caribe en particular y para todos los países ACP en general, dependerá de su incorporación al proceso de diálogo y negocia-

ción que se lleva a cabo, en el que participa el sector privado a través del CCE y la Asociación Caribeña de Industria y Comercio y la Asociación de Hoteleros Caribeños (CAIC y CHA respectivamente, por sus siglas en inglés).

Los países caribeños, individualmente y como región, se enfrentan a los mismos retos con respecto al MTR del Tratado de Lomé y al *Green Paper* en sus relaciones con la UE, al igual que en sus relaciones comerciales y de asistencia. El sistema de preferencias establecido como parte de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe se ha visto erosionado por el advenimiento del TLC; los tradicionales regímenes proteccionistas se enfrentan a los retos que plantea la liberalización del comercio y las inversiones, tal como aparece contemplado por la OMC y en la propuesta de establecer la Zona de Libre Comercio de las Américas (FTAA) para el año 2005; las presiones regionales y extrarregionales por que se avance en el establecimiento de Acuerdos de Libre Comercio (FTA por sus siglas en inglés) son cada vez más numerosas, como lo demuestran las recientes iniciativas emprendidas por el CARICOM con respecto a la República Dominicana (como parte del CARIFORUM), América Central y Cuba,⁴ entre otras. En todos estos procesos son los gobiernos los que dominan el diálogo y las negociaciones, mientras el sector privado presiona por espacio y por la posibilidad de desempeñar un papel activo en los mismos, y las ONG ni siquiera aparecen en escena todavía. Para que el Caribe, como unidad, pueda tener éxito en defender los intereses y generar respuestas a las necesidades de sus pueblos en estas negociaciones con sus principales contrapartes económicas y comerciales, tendrá que contar con la participación equilibrada de todos los sectores sociales, y no depender exclusivamente de los limitados recursos de su respectivo sector público, cuya capacidad de respuesta se encuentra al borde del agotamiento. Por lo tanto, el éxito de los procesos de diálogo y negociación requiere del aporte del sector privado y de los ONG, de sus posiciones, análisis y evaluaciones. Sólo así, con estas herramientas en mano, podrán abogar por un papel activo y espacios de participación en estos procesos.

Desde hace ya algunos años, el sector privado de la región caribeña ha venido dando pasos en esa dirección, inclusive a través de alianzas externas, lo que le ha permitido no sólo convertirse en «contraparte» de los gobiernos en el diálogo post Lomé, sino también abogar por una relación directa con la CE encaminada específicamente a promover el acceso y utilización eficaz y eficiente de los recursos a través de los cuales poder cumplir con las metas de la ayuda europea para el desarrollo en la región. La comunidad regional de ONG, como sector, aunque no ha llegado al nivel de participación y organización del sector

4. Esta iniciativa es producto del trabajo realizado por el Programa de Comercio de CARIFORUM, financiado por la UE/Lomé y administrado por la Agencia Caribeña para el Desarrollo de la Exportación (Barbados y República Dominicana).

privado, inició en 1995 un diálogo directo e indirecto con la UE, a través de sus contrapartes europeas. El objetivo de ese diálogo es promover acceso directo a los recursos de la UE/Lomé para las ONG caribeñas, así como la participación directa de las ONG en el desarrollo de los procesos de diálogo y negociación que se llevan a cabo entre la UE y los gobiernos caribeños. El proceso de evaluación que se lleva a cabo y la campaña que emprenderán las ONG a nivel regional son parte de esta nueva iniciativa.

Cabe hacer un comentario final que merece atención por su relación con la necesidad de emprender acciones autónomas e independientes de las iniciativas gubernamentales y del sector privado, y al mismo tiempo colaborar con estas iniciativas dentro del proceso de diálogo y negociación con Europa. Un tema y factor claves en todo el proceso de diálogo será el de la participación del Caribe como el grupo de países ACP que está, por decirlo así, en «mejores condiciones». De modo que no debe sorprender que en muchos países europeos se argumente que el Caribe está listo para «graduarse» del Programa de Lomé, en el contexto de la racionalización de la ayuda para el desarrollo de los países más necesitados y desposeídos. Salvo Haití y Surinam, con Guayana y República Dominicana en segundo lugar, los países caribeños que participan en los acuerdos de Lomé muestran indicadores económicos estándar de mejores condiciones de vida que algunas de sus contrapartes en África y en el Pacífico.

Por lo tanto, en lo que respecta a donaciones y ayuda directa para el desarrollo, los países caribeños (gobiernos, sector privado y ONG) deben prepararse para asegurarse de que no habrá reducciones en la limitada ayuda directa que la región recibe actualmente (limitada en comparación con los totales globales asignados a los países ACP). Sin embargo, el área de preferencias comerciales es el punto más vulnerable del Caribe en el contexto de los acuerdos de Lomé, sobre todo porque éstas afectan productos primarios -como banano, azúcar, arroz y ron-, y se ha gestado una tendencia hacia el libre comercio para el que la región está escasamente preparada.. En ambos aspectos, la comunidad de ONG caribeñas y su población beneficiaría deben buscar maneras de establecer alianzas con los sectores privados y gubernamentales, al igual que con sus contrapartes naturales, que son las ONG europeas a fin de proteger los intereses de la región dentro del proceso post Lomé. Las ONG podrían llevar a cabo un proceso de consulta en el ámbito nacional y regional que complementaría iniciativas similares con la participación de gobiernos, sector privado y sector laboral, desarrollando así un frente que defienda los intereses de la región, y que

incluso promueva la búsqueda de respuestas a las necesidades regionales en el proceso de diálogo y negociación con la UE relacionado con el Caribe y con las disposiciones que se tomen al expirar el Tratado de Lomé.

Este informe técnico está estructurado de acuerdo con seis términos de referencia específicos presentados por OXFAM-Reino Unido y CIECA. El mismo se basa en el *Green Paper* de la UE y el documento EUROStep «Relaciones de Cooperación para el Año 2000», como fuentes primarias, así como en diversas fuentes secundarias tanto europeas como caribeñas. Es importante señalar que los dos documentos primarios no hacen referencia, salvo contadas ocasiones, a la situación de los miembros del grupo caribeño de los países ACP, y que la mayoría de las veces hace énfasis en que se encuentran en mejores condiciones económicas que los otros miembros ACP en el Pacífico y en el Subsahara africano, más pobres y marginados que los del Caribe. Asimismo, hay claras alusiones a la posibilidad de que el Caribe se incorpore a una agenda regional de cooperación para el desarrollo más amplia que abarque toda la América Latina, y que esté enfocada a apoyar la competitividad económica y la integración regional. De esa manera se podría elaborar una agenda de políticas orientadas a los miembros más desposeídos del grupo ACP, con mayor énfasis en medidas para paliar los efectos de la pobreza, en un marco de ayuda centrada en políticas sociales dirigidas a satisfacer las necesidades básicas de la sociedad. Las implicaciones de éstas y otras opciones propuestas tienen una significación de largo plazo para los miembros caribeños de los países ACP, en su proceso de unidad para maximizar los beneficios de las relaciones con la UE fuera del marco de los acuerdos de Lomé, y al mismo tiempo, promover el desarrollo económico interno y el cumplimiento de las metas de integración regional.

Las implicaciones antes mencionadas adquieren mayor importancia a la luz del *Green Paper*, pues aunque este documento no enfoca la relación con las iniciativas gubernamentales y la cooperación, sólo hace mención del sector privado cuando se refiere a las relaciones de cooperación para el desarrollo no gubernamentales, salvo una que otra referencia al papel de las ONG e instituciones y mecanismos de la sociedad civil en un nuevo y renovado modelo de cooperación UE/ACP. Para el Caribe, esta posición es crítica, pues es evidente que ningún sector es capaz de asumir plenamente las responsabilidades institucionales y programáticas de las contrapartes para llevar a cabo esta iniciativa. La colaboración gubernamental y del sector privado es necesaria si se quiere que la ayuda de la UE logre mejorar las condiciones económicas de la región, pero la participación de las ONG y de la sociedad civil en esta colaboración también es vital si se quiere ir más allá de simples formalismos y hacer efectiva la

incorporación de todos los actores sociales, y si se ha de cumplir el compromiso de ayudar a los sectores marginales y desposeídos de la sociedad. Sólo si se logra este equilibrio en el proceso de negociación de esta nueva relación, podrá ser posible emprender acciones programáticas e iniciativas que beneficien a la región en su conjunto y que apoyen el crecimiento económico, la eficiencia y la competitividad del comercio y la inversión, pero también iniciativas económicas que sean sostenibles y atiendan las necesidades y limitaciones ambientales, y los problemas étnicos, raciales y de género, así como las necesidades e intereses de las capas desposeídas de las áreas urbanas y rurales, de los sectores informales, mujeres y niños/as.

1. Preferencias comerciales para el Caribe según el Tratado de Lomé

Los acuerdos de no reciprocidad han sido la base en que se apoyan las preferencias comerciales contempladas en el Tratado de Lomé para el Caribe como parte de los países ACP. La no reciprocidad comercial implica libertad de gravamen para la importación del 99.5% de los productos provenientes del grupo ACP, con acceso ilimitado para los productos industriales y con aranceles mínimos para una gran variedad de productos básicos. En lo que respecta a las normas de origen, existen criterios para la transformación substancial y se prevé el trato acumulativo del valor agregado en una zona arancelaria UE/ACP, facilitando así el alcanzar status de origen a través del uso de materiales y otros insumos de los países ACP y de la UE. Sin embargo, el grueso del comercio con la UE sigue estando constituido por artículos básicos primarios, y sólo dos países ACP -Mauricio y Fiji- han podido desarrollar un sector manufacturero de exportación sobre la base de las preferencias que garantiza el Tratado de Lomé. En su mayoría, las preferencias para los artículos no primarios se vieron seriamente afectadas por otras restricciones no arancelarias en el seno de la UE. Como resultado -y a pesar de la no reciprocidad-en este caso-, no se ha estimulado la diversificación de la exportación, los productos primarios todavía dominan las exportaciones regionales y el balance comercial sigue siendo favorable a la UE.

La protección comercial complementa las preferencias comerciales a través de acuerdos protocolarios especiales que gobiernan el comercio de azúcar y banano, garantizando así precios estables y remunerativos para los productos agrícolas básicos que se exportan a la UE. El 18% de la producción de exportación del Caribe se envía a la UE, y comprende primordialmente azúcar, banano y ron, a los que se aplica una medida de protección

especial, así como arroz, producto al que se aplica un trato preferencial especial que incluye el uso de Territorios y Países de Ultramar de Europa (OCT) en el Caribe (Montserrat, Gran Caicos, Antillas Holandesas) al igual que plantas procesadoras de arroz en el Caribe. Además, se estableció un Sistema de Estabilización de los Ingresos de Exportación (STABEX) que comprende 12 productos agrícolas, lo que asegura un nivel mínimo para los precios de mercado de las exportaciones ACP. Existe un programa similar para los productos minerales: el Sistema de Estabilización de Minerales (SYSMIN). Estos sistemas funcionan como subsidios a los productores y como mecanismos de ajuste al sector para estimular la competitividad, la diversificación y el ajuste estructural. Los mecanismos de cooperación industrial y ayuda económica han tenido un impacto limitado a causa de las limitaciones de oferta para los sectores manufactureros de la región, así como las limitaciones naturales de las economías a escala que participan en programas de industrialización potencial.

El Caribe, como región, ha hecho énfasis en el elemento de no reciprocidad y en los protocolos especiales para los productos básicos como elementos clave en el paquete de beneficios del Tratado de Lomé, los que se han aplicado sin hacer distinción alguna entre los países caribeños independientes y los territorios autónomos; ello es por sí mismo un logro en las negociaciones internacionales. Las medidas proteccionistas aplicadas a los productos de exportación, como ron, azúcar y banano, han sido centrales para las motivaciones e intereses de la región en el Tratado de Lomé. Los acuerdos alcanzados respecto de estos productos han garantizado a la región un acceso razonable al mercado, y le han asegurado un flujo de ingresos de exportación. Por lo tanto, se puede afirmar sin lugar a dudas que para el Caribe las disposiciones comerciales para estos productos superaban cualquier consideración de ayuda económica. Además, puesto que el Caribe gozaba de indicadores económicos más altos (en términos de ingresos per cápita, PIB, niveles de salud y educación) que los de sus contrapartes ACP, se le atribuía menos importancia a este tipo de ayuda. Esto cambió en cierta medida una vez que los países OEC se unieron y como resultado de la crisis provocada por la deuda externa y los ajustes estructurales. Sin embargo, salvo en el caso de Surinam, Haití, Guayana y República Dominicana, ha sido difícil cambiar el concepto que tienen los europeos sobre las condiciones de vida en la región caribeña, y que acepten que puede compararse con los otros países ACP en términos de necesidades y pobreza.

Entre las tendencias globales de las negociaciones Lomé, está la disminución que con el tiempo ha experimentado la importancia que tenía el Caribe en la agenda de negociaciones con Euro-

5. Una disposición arancelaria especial UE-EE.UU de cero por cero, emitida en diciembre de 1996 y aplicable a licores blancos, propone un trato de entrada libre para el año 2000, eliminando así el trato arancelario preferencial para el Caribe en Europa. Asimismo, en enero de 1997, la UE adoptó medidas de salvaguardia a través de las cuales impuso cuotas de arroz para las exportaciones del Caribe/Países y Territorios de Ultramar, lo cual redujo a la mitad los niveles de exportación a la UE acostumbrados por Montserrat y las Antillas holandesas, así como para el Gran Caicos. Ambas medidas, de ser llevadas a la práctica, tendrán un severo impacto negativo en las economías de las islas y en los niveles de empleo. Los gobiernos caribeños y las asociaciones del sector privado (CCE, Caribbean Rice Association, and West Indies Rum & Spirits Producers Association - WIRSPA) han estado en negociaciones en Bruselas desde enero de 1997. Hasta

pa. Mientras el proceso Lomé experimentaba cambios en cuanto a estabilización de las exportaciones, financiamiento de subsidios y asignaciones de ayuda especial (emergencia, asistencia, ambiente y ajuste, estructural), el enfoque principal del Caribe se ha centrado en los instrumentos de comercio, es decir, normas de origen, promoción comercial, cláusulas de salvaguardia para los precios de exportación, protocolos agrícolas especiales y cuotas especiales, como parte de la Política Agrícola Común de la UE (CAP); las transferencias STABEX para las exportaciones de banano han sido de gran importancia para Belice, Jamaica y las islas de Barlovento, así como la ayuda de emergencia por huracanes. Asimismo, los flujos de ayuda EDF (Fondo Europeo para el Desarrollo) han proporcionado ayuda significativa a los países OEC (Países Europeos de Ultramar) y Belice en el área de agricultura, desarrollo rural, salud, educación e infraestructura de transporte. Sin embargo, dado el alto nivel de ingresos per cápita de la región, y la estabilidad en estos rubros, los protocolos agrícolas especiales siguieron siendo cruciales, aun cuando la región se benefició de los programas mencionados.

A pesar de cierta diversificación marginal de los productos de exportación, como urea, metanol, amoníaco y algunas piezas de vestuario, el patrón general de concentración de artículos primarios no ha cambiado, y el Tratado de Lomé ha sido, por lo general, positivo para el Caribe por las disposiciones sobre artículos básicos. Hasta 1994, había estabilidad en los regímenes de importación de azúcar y banano y a veces se produjeron incrementos en los ingresos de exportación. Los ingresos de la exportación de azúcar, en particular, han sido siempre mucho mayores que los que se obtenían a precios del mercado mundial, y hasta este año las exportaciones de ron y arroz se beneficiaron de entradas libres de impuestos y de medidas proteccionistas frente a la competencia externa, a saber, la producción de EE.UU.⁵ En cuanto al comercio, la cuota del mercado que tenía el Caribe ha continuado reduciéndose, para beneficio de otros países en desarrollo que son parte del grupo ACP, cuyas exportaciones son más competitivas y que, con el tiempo, se han beneficiado de las tendencias globales a la liberalización del comercio, lo que afecta las preferencias de entrada libre de los países ACP en el Caribe. Un ejemplo claro de ello es el caso de las exportaciones de banano dólar proveniente de América del Sur y del Centro, así como otros productos primarios de América del Sur, todos los cuales pagan aranceles altos en la actualidad para ingresar sus productos al mercado europeo, y aún así, son más competitivos que los productos de entrada libre del Caribe y otros países ACP. Ningún incremento en los flujos de ayuda, públicos o privados, ha compensado estas pérdidas, incluso el Programa Indicativo Regional del Caribe (CRIP) se ha visto reducido en términos rela-

tivos con el ingreso de República Dominicana y Haití. Es más, los retos que plantea EE.UU al régimen de banano del Mercado Único de la Unión Europea (SEM) tiene muchas posibilidades de lograr una resolución contraria a la UE de parte de la OMC, erosionando aún más el futuro de la industria bananera regional.

Esta situación ha obligado a la UE a evaluar el bajo rendimiento de las exportaciones, y como resultado, ha puesto un renovado énfasis en los factores que son prerequisite para una internacionalización eficaz del comercio del grupo ACP y del Caribe, así como en las relaciones de inversión más allá de una simple concesión de preferencias comerciales. El régimen de preferencias comerciales no sólo se ha vuelto obsoleto producto de la creciente globalización y liberalización del comercio y de la inversión, sino que es evidente que las ventajas arancelarias no son condiciones suficientes ni necesarias para la exportación de bienes ni para una actitud de crecimiento de la exportación. Esto se vuelve más evidente a medida que la UE evalúa el rendimiento de países menos desarrollados que no son parte del grupo ACP. De ahí que el nuevo énfasis esté en políticas macroeconómicas y microeconómicas estables, políticas comerciales internas/domésticas y de inversión que conlleven a procesos productivos eficientes, cuyo resultado final lo expresa el *Green Paper*, como sigue:

«A la luz del limitado impacto de las 'preferencias Lomé', la posible erosión de los márgenes preferenciales y la necesidad de adoptar nuevas medidas compatibles con el nuevo reglamento de la OMC, es vital estudiar cuidadosamente las opciones que tienen los países ACP y de la UE a la hora de determinar los nuevos acuerdos comerciales. La meta es permitir que los países ACP puedan tener mayor participación en las relaciones económicas y comerciales de carácter internacional y ayudarlos a obtener mayores beneficios de las oportunidades para el desarrollo que les puedan ofrecer esas relaciones, evitando así el peligro de mayor marginación».⁶

La mayoría de las islas no son sujeto de mayores cantidades de ayuda humanitaria básica ni de ayuda para paliar la pobreza, dadas las tasas relativamente altas de ingresos per cápita y del PIB, aunque sí se benefician de sus propios Programas Indicativos Nacionales (NIP) y del Programa Indicativo Regional (CRIP) que permiten implementar los programas del CARIFORUM. Estos forman parte de las asignaciones para proyectos nacionales y regionales del Fondo Europeo Especial de Desarrollo (EDF). El CRIP actual bajo el T EDF (1995-1998) suma aproximadamente ECU105 millones y ha sido la pieza central del apoyo de la UE para la integración regional a nivel del CARIFORUM, que abarca

donde se tiene información, ninguna ONG, organización laboral o cualquier otra iniciativa de la sociedad civil ha emprendido acciones en este sentido, lo cual es indicativo de la participación relativamente limitada y marginal del sector en la relación UE/ Caribe, como parte del Tratado de Lomé y fuera de él.

6. Green Paper, documento oficial de 1996, p.49

el desarrollo comercial, turístico, agrícola y piscícola, así como los aeropuertos regionales, la educación secundaria y superior, políticas educativas y desarrollo de recursos humanos. Incluye, asimismo, las telecomunicaciones, los sindicatos postales de la región, centros culturales, un programa de medios de comunicación regional, programas ambientales y de preparación para enfrentar desastres, así como proyectos especiales para el desarrollo fronterizo Haití/República Dominicana, y el fortalecimiento institucional del CARIFORUM.

Sin embargo, hasta ahora estas actividades han estado estrictamente orientadas al ámbito gubernamental y han permitido muy poco espacio para la participación del sector privado y de ONG. No obstante, las mismas han servido de vehículo para proporcionar recursos económicos a la región a fin de promover el proceso de integración regional, profundizar y ampliar el ámbito y membresía del CARIFORUM, contribuyendo así a sentar las bases para un modelo económico viable en la región. Algunas iniciativas incluyen la negociación de Zonas de Libre Comercio (FTA) a nivel del CARIFORUM, así como entre el CARIFORUM y América Central, y el CARIFORUM y Cuba, expandiendo así las economías de escala para la producción, el comercio y la inversión, mejorando eficiencias y promoviendo la competitividad regional.

Incluso, como se discutirá posteriormente, esta agenda de políticas concuerda con una de las propuestas de la UE para actualizar el Tratado Lomé, lo cual incluiría la ampliación del «acuerdo de cooperación UE/Caribe para todo el área caribeña, que tenga como objetivo final integrar la cooperación con estos países en el marco de las relaciones con América Latina»⁷. Esto contribuiría a lograr una mayor integración del grupo ACP en la economía global, como está planteado en la agenda de la UE y constituye una de las opciones propuestas en el *Green Paper*, según la cual la recién formada Asociación de Estados Caribeños (ACS) sería el nuevo marco para la cooperación de la UE dirigida al desarrollo de la región. Como resultado de lo anterior, se ha argumentado en favor de mantener un «enfoque especial» post Lomé para la región, «en términos de política exterior, seguridad y cooperación para el desarrollo».⁸

7. *Ibid*, p. viii

8. *Ibid*, pp 44-45

9. Basado en el *Green Paper*, Capítulo V, pp.64-67

2. Opciones comerciales Post Lomé⁹

Las opciones comerciales discutidas como posibles propuestas de un acuerdo post Lomé se basan en las siguientes consideraciones y prioridades dentro de una política amplia que sea parte de los planes de ayuda para el desarrollo de la UE y reflejen un desglose de temas en categorías socioeconómicas e institucionales.

- (a) Prevenir la marginación -a través de la integración de los países ACP-, en el sistema económico mundial, e integrar a la población desposeída en la vida social y económica. Brindar apoyo continuo a las iniciativas de integración regional que sirvan para promover estas metas.
- (b) Estimular el crecimiento económico a través de la competitividad y desarrollo del sector privado. Incluir el apoyo directo al sector privado, asistencia para garantizar un entorno institucional y político estable que conduzca al crecimiento empresarial y económico (reformas regulatorias y legislativas); promover instituciones y servicios financieros como mercados de capital, y respaldar iniciativas de promoción de inversiones, incluyendo opciones de ayuda futura como
- apoyar la reestructuración de empresas del sector público y programas de privatización
 - continuar e intensificar el apoyo a la integración regional, incluyendo componentes como fortalecimiento de la capacidad a nivel de las instituciones regionales y nacionales: brindar ayuda al sector privado para su reestructuración de manera que pueda competir en mercados globales y regionales, y apoyar a los gobiernos en los procesos de ajuste hacia la integración regional (apoyo presupuestario o para la balanza de pagos)
 - intensificar las medidas de apoyo al desarrollo comercial, para garantizar que los países ACP capturen los beneficios potenciales que se deriven de las nuevas oportunidades comerciales
 - apoyar el desarrollo de experticia científica y técnica como componente estratégico del desarrollo sostenible
 - ayudar a preparar a los países ACP para los constantes avances en el campo de la informática
 - promover la cooperación monetaria
 - reducir la carga de la deuda externa a través de la iniciativa de apoyo de la UE
- (c) Incrementar el empleo y apoyo a las políticas sociales en el marco de las medidas para paliar la pobreza, incluyendo el enfoque estratégico de la UE con respecto a sus contrapartes en el área, el acceso a los recursos productivos, empleo y desarrollo de los recursos humanos y apoyo a las políticas sociales

- (d) Integrar la protección del medio ambiente en el proceso de desarrollo, a través de medidas intervencionales que ayuden a satisfacer las necesidades de los desposeídos, y que estén relacionadas con la utilización de las fuerzas del mercado y de indicadores que reflejen costos y beneficios ambientales e integren intereses ambientales en la formulación de políticas globales y procesos administrativos, con particular énfasis en la deforestación y desarrollo de políticas ambientales en general.

Para todos los efectos, estas consideraciones políticas se traducen en una especie de términos y condiciones de un «contrato para el desarrollo» que la UE propone como el fundamento filosófico de la nueva relación post Lomé UE-ACP. Todos los sectores deben analizar cuidadosamente y evaluar estas consideraciones, así como sus implicaciones, como un paso preparatorio para el proceso de diálogo y negociación en el plano gubernamental, del sector privado y de la sociedad civil/ONG. Asimismo, las siguientes opciones para la relación comercial ACP/UE posterior al año 2000 deben ser evaluadas y revisadas en el marco que esté vigente en su momento:

- Mecanismos de integración regional
 - Acuerdos comerciales simples vs acuerdos comerciales múltiples
 - Preferencias diferenciadas vs preferencias generalizadas
 - Acuerdos recíprocos vs acuerdos no recíprocos
 - Compromisos contractuales de carácter multilateral vs compromisos unilaterales sin carácter de obligatoriedad
- (i) **«Status quo»:** continuación del sistema actual de no reciprocidad que se concentra en estrictos beneficios del acceso al mercado y que se encuentra bajo presión como resultado de tendencias globales de liberalización del comercio, por ejemplo OMC, TLC, FTAA, etc. La concentración del acceso preferencial en productos primarios específicos requeriría renunciar a la OMC cada año, reduciendo así la estabilidad de la naturaleza permanente y contractual del régimen vigente. Aun así, el régimen bananero del Caribe sería impugnado bajo la OMC, al igual que otros regímenes preferenciales bajo el programa Lomé. Si bien una variación potencial podría expandir el régimen actual para incluir otros aspectos relacionados con el comercio (normas, política de competencia, propiedad intelectual y servicios, entre otros), así como mejoras en el acceso al mercado y un elemento de reciprocidad, esta opción profundiza la dependencia regio-

nal del acceso preferencial sin ampliar las oportunidades. Esta opción presupone que la agenda ACP tradicional no dejaría de ser de máxima prioridad en la UE y se basa en oportunidades limitadas de crecimiento y desarrollo en un entorno comercial y de inversión de no reciprocidad. Algunos de los países ACP menos desarrollados podrían ver esto como una opción potencial que rescata la esencia del Tratado de Lomé, pero para los países caribeños esta opción limitaría cualquier posibilidad de crecimiento externo y diversificación del comercio. Es más, dadas las múltiples impugnaciones que este tipo de regímenes de no reciprocidad y de preferencias arancelarias ha suscitado en el sistema de comercio internacional, es muy poco probable que esos mecanismos persistieran por mucho tiempo después de finalizado el Tratado de Lomé, y en los lugares donde continuarán vigentes estos mecanismos sería porque se trata de casos extremos de dependencia del régimen Lomé en lo que respecta a comercio y ayuda (por ejemplo los países del Subsahara africano).

- (ii) **«Integración en el SGP»:** Se trata de un tipo de «graduación comercial» mediante la cual los países ACP más avanzados abandonarían el régimen Lomé para integrarse en el régimen de comercio estándar de carácter internacional del Sistema General de Preferencias (SGP) junto con otros países en desarrollo que no pertenecen al grupo ACP. El régimen Lomé continuaría existiendo pero sólo como un paquete asistencial sin preferencias comerciales, en el que los países ACP menos desarrollados (LLDC-ACP) estarían agrupados con los países menos desarrollados no pertenecientes al grupo ACP, con sus preferencias comerciales congeladas en el nivel de Lomé. Un régimen así «armonizaría» la política comercial de no reciprocidad de la UE según el reglamento de la OMC y en conformidad con las directrices de la necesidad real y de los así llamados niveles de desarrollo, y crearía una cancha pareja para el acceso al mercado de la UE de todos los países menos desarrollados. En esa situación, el Caribe tendría que competir sin márgenes preferenciales en el mercado de la UE de cara a la producción de América Latina y de países ACP/LDC. Los protocolos de productos como el azúcar y el banano no sobrevivirían esta opción, pues se saldrían del margen del régimen post Lomé y tendrían que ajustarse a las normas del Sistema General de Preferencias.
- (iii) **«Reciprocidad uniforme»;** integración plena de un solo ACP en las normas y regulaciones de la OMC, sobre la base de la extensión de reciprocidad a las exportaciones de la UE. Si bien las negociaciones permitirían períodos de transición, la

premisa básica es que al conceder reciprocidad se mantendrían las preferencias comerciales ACP, pues serían parte de acuerdos de comercio bilaterales/multilaterales entre dos partes que se asemejan a las Zonas de Libre Comercio (FÍA) actualmente en boga en América del Sur y Asia. La reciprocidad uniforme implicaría la integración plena en el marco de la OMC y podría incluir acuerdos adicionales concernientes a otros asuntos relacionados con el comercio (por ejemplo, el «status quo»). La principal desventaja es la de tener un régimen uniforme para todos los países ACP, que no toma en cuenta sus niveles de desarrollo y sus necesidades. Es muy poco probable que un único marco pudiera acomodar las necesidades y condiciones de todos los países ACP, sin mencionar la limitada posibilidad de que todos fueran capaces de contratar un régimen de Zona de Libre Comercio con la UE.

- (iv) **«Reciprocidad diferenciada»:** es una variación de la anterior, en la que la reciprocidad comercial con la UE sería negociada con grupos ACP subregionales como convenios de comercio regionales, de acuerdo con las necesidades específicas y las capacidades FTA de estos grupos. La compatibilidad OMC no existe y se podrían negociar acuerdos de carácter comercial más amplios. Al permitir el establecimiento de una variedad de acuerdos comerciales de nivel regional, la UE solucionaría el problema de la diversidad de necesidades y niveles de desarrollo en los países ACP y, por lo tanto, negociaría «programas» y «planes» de acuerdo con lo que mejor se ajusta a las necesidades específicas de un grupo de países ACP. No cabe duda de que esta opción fragmentaría la cooperación del actual régimen Lomé en una gran variedad de acuerdos distintos, y discriminaría a los países que no forman parte de ningún grupo regional. En tanto que CARICOM y tal vez CARIFORUM podrían calificar y promover con toda facilidad acuerdos de comercio regionales con la UE que respondieran a sus necesidades y capacidades específicas, los protocolos de los productos y los esquemas de preferencia agrícola -que son en la actualidad el beneficio principal del régimen Lomé-, ya no estarían disponibles. En un nivel ACP más amplio, se corre el peligro real de que una mayoría de países ACP simplemente no podrían participar en ningún acuerdo especial de comercio. La UE podría muy bien tener que enfrentar una cantidad interminable de acuerdos de comercio específicos de carácter regional con los cuales negociar, y verse obligada a dar atención prioritaria a los que tengan importancia económica más inmediata para los regímenes comerciales y de inversión de la UE.

- (v) **Variaciones:** El *Green Paper* propone otras dos variaciones generales además de las opciones anteriores, «*diferenciación en un solo marco*» y «*diferenciación conducente a una variedad de acuerdos*» los que, en principio, permitirían (por la vía de la negociación) un enfoque de múltiples niveles que combinaría ciertos elementos de las opciones anteriores de acuerdo con los distintos niveles de los países ACP en lo que respecta al desarrollo, necesidades y voluntad de avanzar o no en el comercio libre, así como diversos grados de reciprocidad. La elegibilidad de ciertas preferencias horizontales de que actualmente goza un país (protocolos de productos y preferencias agrícolas) plantearían un problema para los países caribeños. Incluso cualquier complicación en las negociaciones ya no implicaría tan sólo el mantener alguna forma de Integridad del régimen Lomé, sino también de la reciprocidad, diferenciación y consideraciones de graduación, como se discutió anteriormente. De igual modo, la no compatibilidad con dos términos OMC exigiría algún tipo de proceso de derogación o renuncia. Por último, debe señalarse que los intentos para desarrollar múltiples marcos comprometen seriamente los protocolos de los productos y las preferencias agrícolas. Asimismo, estos intentos exacerban el tema del tratamiento desigual (según los niveles de desarrollo) en el seno de grupos ACP en desarrollo.

3. *Evaluación: acuerdos actuales vs opciones comerciales*

Los países ACP del Caribe han estado promoviendo un proceso de diálogo y prenegociación de las políticas en el seno de la Asamblea Conjunta ACP-EU, que busca evitar cualquier principio de niveles diferenciados de desarrollo como criterios para establecer acuerdos comerciales post Lomé. Esto responde a dos grandes intereses del Caribe: a) evitar la «graduación» de países ACP del Caribe sobre la base de niveles de desarrollo más altos, pues se pondría en peligro la continuación de preferencias comerciales y de cierta ayuda, y b) buscar la manera de mantener con los países ACP una posición negociadora común de cara a la UE, a fin de maximizar la capacidad de negociación. Paralelamente, es innegable que hay fuerzas entre los países miembros y la Comisión que buscan racionalizar la ayuda para el desarrollo y los acuerdos comerciales de la UE con tantos subgrupos ACP como sea posible.

A este respecto, durante algún tiempo se han presentado argumentos para consolidar los beneficios de países ACP del Caribe con los beneficios de la UE para América Central en un solo pro-

grama de ayuda para el desarrollo en América Latina, que incorporaría en su momento a Cuba y otros países latinoamericanos. Sin embargo, un programa así estaría claramente centrado en aspectos relacionados con el comercio, y serviría para complementar algunas iniciativas de libre comercio que han surgido en el Hemisferio Occidental, como la FTAA-2005. Asimismo, es evidente que se alejaría de regímenes preferenciales de comercio y podría indicar el fin de protocolos de productos y de preferencias agrícolas. A pesar de que un programa así incluiría grandes programas de ayuda, no está claro hasta qué grado calificarían los países caribeños, en vista de los altos indicadores económicos que presentan cuando se les compara con los países latinoamericanos antes mencionados.

La lógica fundamental de la iniciativa caribeña de entablar una nueva relación con la UE después de terminado el régimen de Lomé proviene de la deficiencia de los actuales acuerdos no recíprocos (protocolos de productos y preferencias agrícolas) que no garantizan la expansión de la inversión y del comercio en la región en el futuro previsible. Se vislumbra que la tendencia actual a las Zonas de Libre Comercio y a los bloques comerciales continuará desviando del Caribe el comercio y la inversión en tanto los acuerdos no ofrezcan concesiones preferenciales más atractivas para sus miembros. Además, la erosión preferencial causada por la liberalización global del comercio ha tenido como resultado una reducción substancial de los márgenes arancelarios (de 3% puntos con la Ronda de Uruguay) y en el caso de la UE, los aranceles oscilan entre el 5 y 16% sobre productos industriales, lo que significa que las preferencias del régimen Lomé ya no proporcionan una ventaja substancial para las exportaciones ACP. En los regímenes comerciales liberalizados, los factores que garantizan la competitividad para acceder a los mercados ya no son las preferencias comerciales y las barreras arancelarias, y es en estos factores que los países caribeños deben concentrar sus esfuerzos.

Dado el estado de los vínculos comerciales y de inversión entre la UE y el Caribe, las opciones iv) y v) ofrecen los marcos de referencia más realistas para promover la integración regional y el desarrollo económico en una era postpreferencial, pues permiten cierta forma o variación del FTA entre Europa y la región. Un arreglo así contribuiría a expandir el tamaño del mercado al proporcionar acceso a mejores preferencias FTA y al ofrecer mayor seguridad de acceso al mercado, transparencia y comercio estable, así como normas de inversión. Es más, tal como se discutió en la sección anterior, un enfoque regional que contemple nuevas disposiciones no restrictivas de comercio e inversión podría no requerir la eliminación total de los protocolos de pro-

ductos y las preferencias agrícolas, tan críticas para algunos de los países caribeños. En algunos casos, las negociaciones podrían resultar en la adhesión a corto plazo a estos regímenes, al mismo tiempo que se instalan las Zonas de Libre Comercio. En síntesis, el hecho más importante que afecta al régimen Lomé es la tendencia de la UE hacia el Este para extender las Zonas de Libre Comercio a la ex-Europa oriental y proponer acuerdos similares con otros LDC. De este modo, el régimen Lomé ha dejado de ser un instrumento comercial competitivo para el Caribe del futuro.

Parte integrante de estas opciones de negociación es el interés más amplio de la UE por garantizar la eficiencia y competitividad, temas que eran centrales para el mandato de la UE en lo que respecta al MTR, y que siguen siendo centrales para cualquier política que la UE elabore después de finalizado el régimen post Lomé, sobre todo a la luz de la disminución de la ayuda. Al igual que todos los grupos donantes, la UE se ha ido alejando de la visión tradicional de la cooperación para el desarrollo basada en la ayuda económica y ha desarrollado un concepto de cooperación más orientado a la cooperación económica con todos, ya sean o no miembros del grupo ACP, aunque en este concepto no están incluidos los países más pobres y menos desarrollados. Hasta ahora, este enfoque hace cada vez mayor énfasis en el desarrollo del sector privado y en el desarrollo comercial, a fin de lograr un crecimiento sostenible y, en el largo plazo, una reducción de la demanda de asistencia.

El interés por la competitividad también se deriva del desgaste de las preferencias comerciales del régimen Lomé que inevitablemente resultará del período de 5-10 años para eliminar los aranceles y otras barreras arancelarias, producto de su compromiso con el GATT-OMC, que favorece la reciprocidad y la no discriminación en el comercio internacional. Así, a pesar de las opciones antes discutidas, relativas a la conservación de la no reciprocidad y de preferencias comerciales, la dirección del nuevo régimen de comercio internacional conducirá a la región, así como a la mayoría de los países ACP, hacia un conflicto directo con el reglamento y principios del GATT-OMC y/o un ambiente en el que la UE se mostrará cada vez más presionada para eliminar estas preferencias y hacer que el régimen de comercio sea más compatible con la OMC. El Caribe necesita evaluar qué tan preparados están para una reciprocidad semejante, identificar un mínimo de áreas clave por las cuales valdría la pena negociar algún tipo de preferencia comercial (azúcar, banano y ron) y encontrar maneras de potenciar al máximo los beneficios obtenidos de los acuerdos de liberalización comercial con la UE.

En otras palabras, no todas las preferencias del régimen Lomé están obligadas a desaparecer al mismo tiempo cuando se venza la Convención el 1o de marzo del año 2000, y tampoco la reciprocidad instantánea tiene que ser el régimen comercial predominante. No todas las disposiciones comerciales del régimen Lomé están sujetas a la misma presión para finalizar, pero también es cierto que es muy poco probable que las preferencias arancelarias y los incentivos comerciales tipo Lomé se incluyan en las negociaciones comerciales posteriores al año 2000 entre la UE y los países ACP. Aunque en circunstancias especiales podrían surgir excepciones menores, la visión dominante es que el régimen comercial de Lomé era muy generoso, y que el bajo rendimiento comercial de la exportación en los países ACP está más relacionado con la falta de competitividad que con las condiciones de acceso al mercado. Por último, el proceso de liberalización comercial engendrado por el GATT-OCM garantiza que en los próximos 10-15 años éstas y otras preferencias arancelarias estarán completamente erosionadas.

Las restricciones que enfrenta el Caribe a la luz de esas restricciones comerciales post Lomé tienen que ser claramente ponderadas para que valoremos como es debido los retos que surgirán de los cambios que traerá consigo el fin del régimen de Lomé. El reducido mercado regional se encuentra saturado de exportaciones provenientes de Europa y América del Norte, a pesar de la naturaleza no recíproca de los acuerdos comerciales existentes y, si bien el incipiente sector servicios ha empezado a brindar oportunidades de inversión, se hace necesario mejorar el marco regulatorio y legislativo, así como otra infraestructura de apoyo, para crear un ambiente de inversión más atractivo. Asimismo, la estructura de exportación de la mayoría de países caribeños y el ritmo de diversificación indican que pasará algún tiempo antes de que la mayoría de estos países pueda competir en igualdad de términos en un ámbito de libre comercio.

A lo anterior se suma la crisis de endeudamiento permanente -sobre todo en Jamaica y Guayana-, la dislocación macroeconómica en Surinam y Haití, así como el impacto del ajuste estructural en Jamaica, Trinidad y República Dominicana, todo lo cual ha implicado que las prioridades inmediatas para casi todos los gobiernos están relacionadas con la problemática social y las necesidades básicas -como atención médica, educación y empleo-, así como con buscar maneras de paliar la pobreza. En este contexto, el Caribe tendrá que desarrollar un mandato de negociación que pueda alcanzar el equilibrio entre la dependencia de la ayuda externa, las preferencias comerciales y la meta de largo plazo que es desarrollar la competitividad para sobrevivir. El mandato regional debe, necesariamente, im-

pulsar la cooperación entre el Caribe y Europa para facilitar los ajustes que requiere la transición y la competitividad de largo plazo, basada en un enfoque que tome en cuenta los diferentes niveles de desarrollo que existen en la región, así como las distintas necesidades de desarrollo. En este contexto se enmarca el énfasis que debe dársele a garantizar un trato especial y diferenciado para los países menos desarrollados de la región, algo que todavía es compatible con la meta más amplia de la UE de promover la integración gradual y fluida de los países en desarrollo en la economía global.

Para lograr esto, será necesario desarrollar una agenda regional que tenga metas claras e identifique nuevos mecanismos de cooperación para apoyar la transición de un comercio basado en un trato preferencial a un comercio cuya base es la reciprocidad, y mantener, a la vez, la integridad de corto plazo de los sectores productivos en transición (por ejemplo, la producción agrícola y otros artículos). Sin embargo, para desarrollar un mandato de negociación se requiere establecer un calendario de actividades que tome en cuenta los diferentes niveles de preparación en la región para poder garantizar reciprocidad (parcial o plena, inmediata o gradual) y prepararse para el fin de las preferencias comerciales, de manera similar al proceso que ha seguido la región para seleccionar opciones relacionadas con la «reciprocidad gradual» como miembros del TLC y de una posible Zona de Libre Comercio para el 2005. A la hora de hacer planes regionales de reformar las barreras arancelarias existentes en la región para tomar en cuenta el consenso global sobre libre comercio y liberalización del mercado y preparar un calendario con metas precisas y realistas que deberán cumplirse en un período especificado. Este ejercicio debe ir de la mano de un análisis exhaustivo de las implicaciones de la liberalización comercial en términos de ingresos (de gran importancia para el CARICOM en su proceso de convertirse en Mercado y Economía Únicos - SME y no sólo de cara a los acuerdos posteriores al régimen Lomé), así como de un análisis del potencial de la región y la competitividad actual entre los sectores de mayor importancia para la región.¹⁰

Aun cuando el Caribe, siguiera el curso de una relación diferenciada y especial con Europa una vez que el régimen Lomé dejara de estar en vigencia y la unidad del grupo ACP dejara de ser realidad, la elaboración de una agenda de comercialización seguiría siendo una necesidad en tanto se trata de un grupo regional que busca cómo potenciar al máximo los vínculos entre comercio e inversión. No obstante, para poder desarrollar un mandato de negociación regional bien estructurado y razonado, sería necesario contar con una estructura como un CARICOM ampliado, que incluyera a los miembros del CARIFORUM o mediante un CARIFORUM, fortalecido, con capacidad institucional y le-

10. Un ejemplo ilustrativo es la Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible y el Foro Centroamericano de Inversión y Comercio, que han promovido el análisis empírico de la competitividad sectorial en las economías de América Central de cara al proceso de integración regional centroamericana, el TLC y las Zonas de Libre Comercio - 2005.

gal para entablar negociaciones. Sin embargo, tal como está organizado el CARIFORUM en la actualidad, sólo los gobiernos tienen acceso al mismo, y dado el creciente énfasis en un diálogo de cooperación para un desarrollo descentralizado, sería necesario establecer un mecanismo de negociación que tomara en cuenta y facilitara la participación del sector privado y de otras «contrapartes sociales» como ONG, sindicatos, organizaciones de base, pequeñas empresas asociativas, asociaciones de productores, movimientos de mujeres, entre otros, como parte de un proceso de consulta regional que asegure la representación más amplia de metas e intereses,

4. Impacto de las opciones comerciales en los grupos vulnerables del Caribe

Cualquier nuevo acuerdo tendría que contener nuevos mecanismos que apoyen la transición de un trato preferencial a un trato de reciprocidad, dada la estructura de exportación de la mayoría de países ACP y el nivel de dependencia del sistema de preferencias. Un enfoque así tendría también que tomar en cuenta los distintos niveles de desarrollo y los diferentes grados de dependencia de la actual estructura preferencial. Un posible enfoque (construido sobre las opciones iv y v) podría ser recurrir al mismo sistema que utilizan el GATT/OMC de establecer calendarios distintos para el retiro gradual del sistema de preferencias y la readecuación del sistema arancelario para los diferentes grupos de países ACP. Al igual que con el GATT/OMC, no se requeriría que los países menos desarrollados readecuaran sus barreras arancelarias. En el Caribe, los candidatos obvios para la aplicación de un enfoque diferenciado como el descrito serían Haití, Surinam y los OEC. Esta última medida estaría destinada a evitar la desestabilización y el colapso de la industria bananera en la región, causada por el temor a tener que dismantelar el régimen de preferencia bananero. Una situación así no sólo crearía caos en las iniciativas de diversificación de las exportaciones, sino que en ausencia de un producto alternativo de exportación y generación de divisas, se correría el riesgo de inestabilidad social, política y económica en la región.

Es muy difícil prever y evaluar el impacto que pudieran tener las diversas opciones aquí discutidas en los grupos vulnerables del Caribe (por ejemplo, pobres, desempleados, sector informal marginal, agricultura, pequeñas empresas, mujeres y niños/as, y demás) sin tener información de primera mano. No cabe duda de que cualquier iniciativa de intercambio comercial que no resulte en la expansión de la economía y en oportunidades de crecimiento, y que al menos detenga la espiral descendente de la

riqueza que representan las exportaciones de productos agrícolas, tendría efectos muy negativos en los sectores sociales más desposeídos. Lo mismo sucede a nivel nacional cuando se hace una valoración de las opciones de comercio tomando en cuenta la situación actual bajo el régimen Lomé. El énfasis que se hace actualmente en paliar la pobreza, generar empleos y elaborar estrategias de desarrollo sostenible en el marco de la relación UE/ACP, así como el apoyo continuo a las iniciativas de integración regional, son indicadores de una política comprometida en satisfacer las necesidades de los sectores más desposeídos de la sociedad .

En la medida en que cualquier opción comercial específica para las nuevas relaciones UE-Caribe después del régimen Lomé logre incorporar el apoyo a la integración regional, asignaciones de uno u otro tipo para los regímenes de productos de exportación y las preferencias sobre productos agrícolas, y asignaciones para el desarrollo de políticas sociales y económicas orientadas a contrarrestar el impacto negativo de los ajustes estructurales y de las políticas de liberalización económica, en esa medida se harán más o menos vulnerables los sectores menos favorecidos de la sociedad. Si bien la ayuda para el desarrollo continuará en descenso -ya sea bajo el régimen Lomé o posterior a éste-, el Caribe nunca recibió una ayuda substancial como en el caso de los países menos desarrollados, de manera que corresponde al ámbito político la creación de planes y propuestas de desarrollo y comercio que incluya la promoción de un crecimiento con equidad, seguridad alimentaria, derechos laborales, y ambiente mejorado, así como la erradicación /alivio de la pobreza; además, de planes y propuestas que puedan incrementar las oportunidades de acceso al mercado para pequeños y medianos empresarios.

Tanto las negociaciones que lleva a cabo el Caribe para establecer acuerdos posteriores al régimen Lomé, como las negociaciones con el TLC y FTAA-2005 deben hacer énfasis y darle prioridad no sólo al desarrollo y creación de condiciones que estimulen el crecimiento económico y proporcionen el potencial para la participación regional en el nuevo régimen de comercio internacional, sino también la necesidad crucial de mantener los niveles relativamente altos de estabilidad social, económica y política logrados sobre todo durante las dos décadas anteriores gracias a los beneficios que obtuvo la región de la cooperación UE-ACP bajo el régimen Lomé. Las políticas caribeñas relacionadas con la creación de Zonas de Libre Comercio (FTA) y las negociaciones post Lomé deben centrarse en los logros sociales y económicos del pasado, incluyendo los niveles relativamente altos de estabilidad política y social alcanzados en las décadas pasadas, así como los niveles relativamente bajos de pobreza y

marginación. Sin embargo, en la medida que se avanza hacia la elaboración de estrategias que serán aplicadas una vez que caduque el Tratado de Lomé, en esa medida se debe actuar con precaución y evaluar la experiencia acumulada en los procesos económicos, de liberalización y ajuste estructural en Jamaica, Trinidad, Guayana, Surinam, República Dominicana y otros países, a la luz de los costos sociales, bajos o altos, que hayan tenido que soportar estas sociedades a fin de promover iniciativas de políticas que conducirían a mayor crecimiento económico, competitividad y productividad.

5. *«Cooperación 2000: un enfoque Eurostep» y las opciones comerciales Green Paper*

Los principios generales y amplios formulados en el documento «Cooperación para el 2000» parten de la premisa de promover un desarrollo social y económico sobre la base de la equidad como parte de la política de comercio de la UE y una estrategia de ayuda para el desarrollo destinada a los países ACP. De ahí que en el documento se haga especial énfasis en los países menos desarrollados dentro del grupo de países ACP y en los países en situación de posguerra, factores más comunes en los países de África subsahariana y algunos países asiáticos menos desarrollados que en los países ACP del Caribe. Hay una tendencia en el enfoque del documento a centrarse en la pobreza y el ámbito geográfico de acción de estos principios, y presentar una agenda para el desarrollo mucho más centrada en las necesidades básicas que en las políticas de comercio e inversión a diferencia de la estrategia Lomé. El proceso de «Cooperación para el año 2000» se centra en la creación de un marco europeo único referente a la cooperación para el desarrollo que enfoque las políticas de ayuda y comercio para erradicar la pobreza y promover el crecimiento con equidad, en una especie de post Lomé «Lomé mejorado».

El enfoque de Eurostep, a pesar de hacer énfasis en un acuerdo especial con un grupo de países ACP, no da detalles de cómo se diferenciaría este paquete del régimen Lomé, en su versión actual. La pregunta es si se trata de un Lomé mejorado o de un Lomé más profundo. El acuerdo propuesto incluiría medidas comerciales no recíprocas, concesiones económica para erradicar la pobreza y se centraría en «un grupo de países ACP que se caracteriza por tener indicadores bajos de desarrollo humano», que dista mucho de las opciones de desarrollo que proponía el régimen Lomé para el Caribe, sobre todo porque la región se encuentra en un punto de convergencia de importantes iniciati-

vas transatlánticas, como las Zonas de Libre Comercio y los acuerdos post Lomé UE/ACP, y de iniciativas continentales como el TLC/FTAA-2005.

Además del énfasis en el desarrollo social y en las necesidades básicas de la población, otras áreas clave para la agenda Eurostep son los derechos humanos y la ayuda humanitaria, así como la reducción de la deuda externa (en particular en el África subsahariana), la prevención y resolución de conflictos y la seguridad alimentaria. En el área de inversión y comercio, Eurostep aborda las siguientes iniciativas, todas contempladas en el marco del desarrollo continuo de la cooperación entre la UE y los países ACP:

- (a) Una política integrada de comercio y desarrollo
- (b) Acuerdos comerciales de nivel regional
- (c) Metas sociales y ambientales en el comercio
- (d) Acuerdos multilaterales sobre inversión
- (e) Acciones de la UE y los países menos desarrollados en la OMC

Sin embargo, el documento no aclara cómo fusionar los principios de Eurostep, de gran pertinencia y relevancia para todos los países en desarrollo, y el diálogo y la negociación que rodean la relación UE/ACP Lomé. Por ejemplo, la agenda temática dedica mucha atención a la relación Lomé con los países menos desarrollados pero no proporciona referencias concretas y específicas sobre su aplicación en los países ACP del Caribe. La poca experiencia de los miembros de Eurostep en temas relacionados con el desarrollo del comercio en el Caribe está directamente relacionada con el vacío antes indicado. De manera que no queda claro la manera específica como estos principios aportarán al diálogo en relación con la UE y el régimen Lomé.

6. Campaña de defensa de las ONG caribeñas

Una iniciativa largamente esperada es el desarrollo de una campaña propositiva de las ONG caribeñas dirigida a los gobiernos regionales sobre el tema de las relaciones con la UE, una vez que caduque el Tratado de Lomé y los acuerdos futuros relativos al comercio. Si bien el Tratado Lomé ha sido uno de los esfuerzos de cooperación para el desarrollo más completos y amplios de este siglo, también ha sido uno de los programas más complejos y complicados de entender y manejar adecuadamente. En este sentido es que una campaña propositiva de las ONG caribeñas debe intentar llegar más allá del concepto del programa Lomé

como ayuda para el desarrollo, y abordar los elementos relacionados con la intensificación del comercio y la inversión a fin de lograr el impacto deseado en las negociaciones y el diálogo regional.

Sin embargo, la debilidad de las ONG regionales estriba en su limitado conocimiento y comprensión del Programa Lomé y las relaciones UE-Caribe. Es necesario que así como el sector privado recién ha iniciado la diversificación de las relaciones UE/ACP en el Caribe, apartándolas del monopolio ejercido por los gobiernos hasta ahora, las ONG regionales y las organizaciones de la sociedad civil también comiencen a inculcar la necesidad de una relación de cooperación social verdaderamente equilibrada en el diálogo y negociaciones post Lomé. Hasta hoy,, el diálogo Lomé y post Lomé ha sido el ámbito en que los gobiernos nacionales se dedican a promover sus intereses y necesidades relacionadas con los Programas Indicativos Nacionales (NIP), las organizaciones regionales (CARICOM y CARIFORUM), a promover las metas y objetivos del Programa Indicativo Regional del Caribe (CRIP), así como el sector privado regional (CAIC) con sus contrapartes del Consejo Caribeño para las Iniciativas Europeas (CCE) en busca de ayuda directa para su agenda de desarrollo con la UE y la Comisión. En comparación, las ONG han sido tradicionalmente débiles en cuanto a su capacidad propositiva, pues la mayor parte del trabajo que lleva a cabo este sector ha sido posible gracias a las relaciones especiales UE/Lomé establecidas con las ONG europeas, a sus vínculos con las mismas y a diversas alianzas de carácter regional. Este es el vínculo más débil en la cadena de contrapartes sociales de las relaciones europeo-caribeñas y en la cooperación para el desarrollo.

Sin embargo, para desempeñar un papel propositivo se requiere de conocimiento que, a su vez, debe estar basado en la investigación y el análisis de la información, y depende de un marco y una red de apoyo institucional. Los actores sociales necesitan de estas bases para poder participar activamente en los debates y diálogos regionales sobre políticas y aspectos como los acuerdos para un futuro post Lomé entre Europa y el Caribe. Emprender una campaña propositiva significa planes de recolección de información y de investigación, información especializada de diferentes temas sectoriales que intervienen en el debate, y hacer esfuerzos de coordinación entre las ONG desde sus especificidades y otros actores sociales a fin de presentar una posición común desde la cual emplazar a los gobiernos de la región y de Europa. Tal campaña necesita, además, consultas nacionales y regionales, concientizar a los medios de comunicación (prensa, radio y TV), iniciativas de educación pública, iniciativas de base y esfuerzos de movilización popular, entre otros.

El acceso a la información es crítico para cualquier persona que participe en una campaña propositiva y, más aún, si el tema de que se trata es relativamente oscuro para el ciudadano promedio, a quien se le hace difícil identificarse de una manera directa e inmediata con el mismo y reconocer el impacto directo que éste tiene en su vida. Los vínculos de comunicación entre las organizaciones nacionales y regionales, la creación de una red regional de ONG que trabajen con temas relacionados con la etapa post Lomé y el facilitar intercambios de información y compartir recursos y pericia son elementos críticos en cualquier campaña propositiva.

El papel propositivo de las ONG hacia los gobiernos del Caribe a este respecto debe tener un enfoque triangular a nivel de gobierno, de organización regional vía CARICOM y CARIFORUM, y a nivel europeo (gobiernos nacionales, Comisión Europea y ONG europeas). El sector privado del Caribe ha trabajado en su agenda de una manera similar por casi ocho años, hasta llegar a 1998, período crítico de negociaciones de las relaciones UE-ACP. La comunidad de ONG regionales necesitará empaparse con la mayor rapidez posible de los temas primarios y predominantes en la agenda de desarrollo UE-Caribe, si quiere tener un impacto en la misma, y estar preparada para presentar, articular y debatir recomendaciones de políticas relacionados con el futuro de la cooperación y ayuda para el desarrollo Europa post Lomé-EI Caribe.

Referencias

Caribbean Council for Europe-CCE (1996) «Europe and the Caribbean: Planning for a 'Partnership 2000' Policy Paper, Abril, Londres

_____ and Michele A.M. Lowe (1996a) «Supporting Private Sector-Led Development in the Caribbean: Essential First Steps Towards a More Effective Partnership with the European Union». *Policy Paper*. Noviembre, Londres

_____ (1996b) «Practical Approaches to Assisting Private Sector Development in the Caribbean: Draft Proposals for Support from the European Union in the Second half of Lomé IV (1995-2000)» *Policy Paper*. Noviembre, Londres

Davenport, Michael, Adrián Hewitt, Antonique Koning (1995) *Europe's Preferred Partners? The Lone countries in World Trade, Londres: Overseas Development Institute*

Eurostep (1997) «Partnership 2000-A Eurostep Approach». Policy Paper. Bruselas.

European Commission (1996a) Green Paper «Relations Between the European Union and the ACP».

«Countries on the eve of the 21st Century; Challenges and Options for a New Partnership» Directorate General VIII-Development. Bruselas, 20 de noviembre, 1996.

_____ (1996b) «The European Union and Latin America: The Present Situation and Prospects for Closer Partnership, 1996-2000». Bruselas.

Gilí, Henry S., Richard Hess y Fernando Perellano (1996) «A New Strategy to Promote Regional Integration in the Caribbean Región». Policy Paper preparado para la Comisión Europea, Bruselas, marzo.

González, Anthoni P. (1996a) «Europe and the Caribbean: Toward a Post-Lome Strategy», Anthony T. Bryan, Ed. *The Caribbean: New Dynamics in Trade and Political Economy*. New Jersey: Transaction Publishers.

_____ (1996b) «Caribbean-EU Relations a Post-Lome World». Ensayo presentado en el Seminario «The Future of Lome», organizado por Friedrich Ebert Stiftung y European Centre for Development Policy Management, Maastricht. Junio 12-14

_____ (1996c) «Reciprocity in the Future ACP/EU Trade Relations with Particular Reference to the Caribbean». Ensayo presentado en el Coloquio «Diplomacy After 2000: Small States and Negotiating Space in the New International Trading Environment» University of the West Indies, Institute of International Relations. Trinidad. October 8-9.

Anexo

Términos de referencias (OXFAM-Reino Unido y CIECA)

General

Evaluación de las opciones de ayuda y comercio consideradas en el Capítulo V del *Green Paper*

- El punto de vista de nuestro estudio parte de los grupos más vulnerables de la sociedad civil de la región, por ejemplo, los desposeídos, el sector informal (o pequeñas empresas), los desempleados, las mujeres y los niños/as. Nos interesa identificar los temas clave que deben interesarnos porque les afecta a ellos/as.
- Respetamos el lenguaje técnico y científico, pero a fin de hacernos comprender por las personas y comunidades con las que trabajamos les pedimos mantenerlo en un nivel mínimo, y acompañarlo de notas explicativas cuando sea necesario.

Específico

1. Evaluación de las ventajas y limitaciones de los acuerdos de trato preferencial en el comercio, según el Programa Lomé en vigencia desde la perspectiva del Caribe
2. Explicación exhaustiva de lo que implica cada opción comercial presentada en el documento (*Green Paper*) presentado por la UE (como aparece en el capítulo V)
3. Evaluación de las ventajas y desventajas de cada opción comercial presentada en el *Green Paper*. Cada opción comercial debe ser evaluada en dos dimensiones: (a) comparadas con la situación probable de los acuerdos en vigencia para el año 2000; y (b) comparadas con todas las otras opciones presentadas. Enfoque subregional que incluye, por lo menos, los siguientes grupos: OECs (países europeos de ultramar), Guayana, el resto del CARICOM, República Dominicana, Haití
4. Evaluación del impacto que cada opción comercial podría tener en los grupos vulnerables de la región, por

ejemplo los desposeídos, los desempleados, el sector de pequeños empresarios (incluyendo el sector agrícola) y las mujeres.

5. Evaluar las opciones comerciales de cara a los principios formulados por Eurostep en su documento «*Partnership 2000 - An Eurostep Approach*»
6. Sugerencias para una campaña propositiva de las ONG dirigida a los gobiernos caribeños sobre los temas antes mencionados

OTC: Overseas Territories and Countries
OECs: Overseas European Countries
CRIP: Caribbean Regional Indicative Program
NIP: National Indicative Programs
FTAs: Free Trade Áreas
ACS: Association of Caribbean States
NAFTA: North American Free Trade Agreement
LDC: Less Developed Countries
GSP: General System of Preferences
WTO: World Trade Organization
MTR: Mid-term Review
CAIC: Caribbean Association of Industry & Commerce
EDF: European Development Fund
SEM: Single European Market
CAP: Common Agricultural Policy
STABEX: System for the Stabilization of Export Earnings
ODA: Official Development Assistance
SAP: Structural Adjustment Program
CCE: Consejo Caribeño para las Iniciativas Europeas

Intervention of the Caribbean Policy Development Centre (CPDC) to the 18TM meeting of CARICOM heads of governments, Jamaica, My 1ST, 1997.

Introduction

The Right Honourable P. J. Patterson, CARICOM Chairman and Prime Minister of Jamaica, Honourable Prime Ministers and Heads of State, Ministers of Government, Ambassadors, Honourable Dr. Edwin Carrington, Secretary General of CARICOM, other leaders of delegates, members of the diplomatic corps, our colleagues from labour, private and non-for-profit sector, ladies and gentlemen, on behalf of the Board of Directors and the 23 regional and national membership networks of the Caribbean Policy Development Centre, I would like to thank you for the invitation to make this presentation on behalf of our sector.

We should indicate that while CPDC has not been formally granted official consultative status by CARICOM we view this invitation as an acknowledgment of the contribution that non-governmental organizations can make, as one of the social partners, to the process of consultation and participation in the shaping of policies and programs which contribute to an improvement in the quality of life and standard of living of Caribbean peoples.

We would also like to take this opportunity to make note of the passing of two devoted and committed leaders - Dr. Jagan and Mr. Michael Manley - who between them made invaluable, and perhaps unassailable contributions to the process of regional integration in the Caribbean. At the same time we also welcome President Sam Hinds of Guyana and Prime Minister Kenny Anthony of St. Lucia to the community of leaders in the Caribbean and to wish them well in their respective tenures. We are pleased to know that Sim6n Molina-Duarte, Secretary General of the Association

of Caribbean States (ACS), their Excellencies René Preval, President of Haiti, Dr. Leonel Fernández, President of the Dominican Republic, and the Commissioner for Development for the ELI, Prof. Pinheiro are here as we discuss issues of concern to the Caribbean.

At the outset, we wish to commend the governments of CARICOM for certain actions taken specifically in the areas of foreign economic and political policy, and to make special mention of the following:

- The announced intention of the governments to use all resources at their disposal to challenge the recent ruling of the World Trade Organization (WTO), in respect of the entry of bananas from the Caribbean into European markets under special preferences.
- The recent announcement by regional governments that they intend to hold firmly to their view that CUBA should be acknowledged and admitted as a full member of the Caribbean Community of nations. We take particular note of the call by CARICOM Foreign Ministers for CARICOM as a regional body to strengthen ties with Cuba.
- Recent initiatives which demonstrate to the United States authorities that while remaining completely committed to the fight against the illegal narcotics trade, that we are equally convinced that efforts in this regard must be part of an overall development strategy of which trade and aid, economic integration, defense and security and territorial sovereignty are integral components.
- The influence exerted in the Free Trade Area of the Americas (FTAA) process by putting forward the special case of small economies and their need for gradual integration and financial cooperation.

We certainly believe that actions such as these, very clearly defines and gives character to the process of regionalism in the Caribbean, and serves to indicate to all international partners that we too have guiding principles upon which our development is and must continue to be based and that we are not prepared to abandon these even in the face of tremendous external pressure.

These achievements notwithstanding, Caribbean NGOs are not at all ignorant of the fact that the current stage of regional integration is taking place against the backdrop of global and hemispheric changes, that are themselves characterized by the emergence of new issues and priorities in the international and regional agendas.

The new common ground is market-based, associated with structural reform of economies, trade liberalization initiatives and a new approach to economic development based on export-led growth strategies. In this environment, governments, social partners and a complex network of new actors face multiple challenges. Together, we must commit ourselves to work collectively on the development of strategic policies and programs, which ensure a process of sustainable development for Caribbean countries within the global economy.

In this connection, and while recognizing the distinct and important differences in the roles and responsibilities of governments and NGOs, the Caribbean NGO community renews its call for closer collaboration between the two sectors. This would be best demonstrated by:

- The inclusion of NGOs in policy and programme planning and in decision-making initiatives in meaningful and effective ways, at national and regional levels, and;
- Recognition of the efforts of NGOs and support for the improvement of their capacity to be able to effectively deliver the services and programs to which they are committed, and on which excessive demands are now being placed.

We believe that current regional and global changes present us with a marvelous opportunity to create a process by which we can begin to link local, national, and regional governments, and a wider set of non-state actors in a relationship which is conducive to good governance as the pre-eminent basis for a genuine regional integration movement.

However, in the absence of full exploitation of these opportunities the regional NGO sector cannot become complacent. We have been actively engaged in the examination of a range of regional issues which we believe are critical to the new development paradigm which appears to be shaping the region. Some of these include:

- EU/ACP relations post Lomé IV
- The implementation of the CARICOM Single Market and Economy
- The implementation of the various Declarations of Action which focus on sustainable development.
- The undertaking of the second Regional Social and Economic Conference
- The need for a Joint Regional Interdiction Policy for the Caribbean

On this occasion we crave your indulgence to speak briefly on a few of them.

EU/ACP relations post Lome IV

In January of this year a core group of regional NGOs called the Caribbean Reference Group (CRG) actively began discussing the European Union's "Green Paper" on the future of relations between the EU and African, Caribbean and Pacific countries (ACP), in the post LOME IV era. More pointedly, the CRG sought to focus its attention on the key issues which are likely to inform the discussions on trade and aid, environmental protection and enhancement, labour standards, and decentralized cooperation to name a few. The highlight of this dialogue among regional NGO partners has been the production of a report entitled "Discussing the Future", which is available to you.

The following are the key points which have emerged from our work. We hope that the following guidelines will be integrated into the EU/ACP negotiation process and believe that any new EU/ACP framework for development cooperation should include these eight points:

- A framework sensitive to different needs and conditions in the ACP countries;
- Provide 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;
- Retain trade, aid and investment as a single package in order to achieve a coordinated transition towards reciprocity;
- Give priority to access to productive resources to the poor, with a special emphasis on women, in order to promote broadly based national and international integration;
- Target human resources development, especially the poor, the marginalized and women;
- Encourage reform and development of appropriate and effective institutions which promote sustainable, equitable growth and ensure that basic human rights are respected;
- Encourage and support further regional integration, including non-ACP countries;
- Ensure coherence of the overall EU's domestic and foreign policies with the strategy and policies for development co-operation.

International development co-operation must seek ways to include representatives from civil society in the structures and instances where development strategies are designed and evaluated. It must also provide better access to development funds while at the same time, assigning more responsibility and transparency in their use.

We believe conditionality should be introduced on the basis of environmental protection standards, labour standards, and anti-poverty performance standards. Yet, we are expressing a great caution and a genuine concern.

First, conditionality has to be a mutually binding commitment. Second, the experience of imposing conditionality on aid has had little impact on improving development indicators. Third, measuring performance is a complex issue. Economic growth is an inappropriate indicator of the effectiveness of development assistance.

The Caribbean countries should consider the real value of negotiating the details of a post-Lomé Convention within a single ACP framework in such a way that it accommodates the heterogeneity and different needs of the region, but the EU's requirement for more effective use of development resources as well.

Integration into the world economy-should be pursued with a clear link to people's well-being. This should be enshrined in the post-Lomé development regime as a People-Centred Development principle. A future development strategy and its policies would then aim at building human capacities through poverty reduction, job creation, education, technological advancement and social security.

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

Future development co-operation needs to devote a greater share of its resources and facilities to the following areas: provision of good quality basic social services; support for massive income generating programs for the rural poor and urban informal sector (credit, access to land, training, technical support, investment in local agricultural production and food security schemes); and, institutional capacity building of various- social and civil society organizations.

Current trade arrangements do not fully support the development of ACP countries' trade capabilities. Several elements of the current Lomé Convention constitute serious obstacles to the development of exports and attraction of foreign investment. Three of them in particular create barriers; the complex and stringent rules of origin;

insufficient and complex rules for accessing Lome funds by the social partner; lack of incentives and guarantees for promotion of European investment.

A state is needed which will co-ordinate, balance and correct the disabilities of liberalized markets and guarantee the basic economic, political, social and cultural rights of people in the following levels: modernization and capacitation of its administrative apparatus, improvement of the system of provision of social services, and administration of justice; fiscal and monetary reforms, and decentralization.

Strengthening civil society's institutions and promoting participatory development can be helped by fostering: capacity-building (technical as well as human); improvement of access to funds (expanding and simplifying the procedures of decentralized co-operation); facilitating partnership with European NGOs by transferring knowledge and know-how, and, creation of avenues for dialogue between civil society and the state.

But even in the face of an urgent need for us to develop coordinated positions on issues such as the EU/ACP relations, we in the NGO sector believe that these negotiations must be seen in a broader light. Certainly it must serve the interests of the region better if the post Lome discussions, are taken together as part of an overall CARICOM position on trade and aid issues, irrespective of whether it is with the EU, the United States, NAFTA, or the G3. The strategy of common negotiation must retain more benefit than the disadvantageous trend of dividing our interests along national lines.

CARICOM single market economy

In order for us to be able to develop this solid negotiating position, and indeed to improve our very competitiveness in the international markets, we have to pay more serious attention to the creation of the CARICOM Single Market and Economy

We are aware of the fact that the deadline dates have been set, and that consultations have already begun. We also know that several of the policy decisions associated with this mechanism are either yet to be implemented, or are experiencing severe problems in their implementation. We commend those governments which have signed Protocols I and II and urge those who have not found it possible to do so, to urgently re-examine this issue in light of the importance of it to the future of the integration process.

We must also register our belief that whenever the CSME is fully established, that it cannot just be seen as an economic device defined only by markets, money and trade issues. There must be

a qualitatively higher character to the CSME, one which recognizes that the people of the region are our most valuable resource, and must be invested in heavily. We again reiterate our position that each CARICOM government must work towards the establishment of a system of social indicators which will carry equal importance and measure as the familiar indicators of economic growth.

Sustainable development

Market development and expansion will not be had at the expense of labour, or the general welfare of our peoples. Need we remind Regional Heads of their respective governments' decision to sign on to the agreement coming out of the Copenhagen Social Summit in 1995, and their commitment to continue to expand their investment in basic education and public health, and in the enhancement of the provision of social welfare services?

The Caribbean region has participated in regional and international fora addressing the region's concerns for sustainable human development. The region's Heads of State have signified their intention to implement activities towards sustainable development in their signing of the Agenda 21 Declaration, the Barbados Declaration of the UN Conference on the Sustainable Development of Small Island Developing States and the Declaration of the Bolivia Summit among others. In addition, many of the CARICOM countries have acceded to several international conventions which seek to provide legislative and regulatory instruments for the protection of the earth's resources.

Against this background, the CPDC through its regional member agency Caribbean Conservation Association (CCA) wishes to endorse CARICOM governments action to date and calls on the CARICOM body to follow up on the commitments undertaken in the Bolivia agreements -paragraph 8, which supports broad participation by civil society in the decision-making process for achieving sustainable development.

In this context CPDC calls for the region wide establishment of Sustainable Development Councils, (as has been implemented under CARICAD's Capacity 21 programme) which integrate public, private and the NGO sectors in sustainable development planning and environmental monitoring.

Above all we believe that as we march towards regional economic integration we must not forget the least fortunate in our society, or indeed the reality that theirs' is a type of poverty which is embedded in the structures of our economies.

The NGO community calls on all Caribbean governments to face this scourge with the conviction which it demands and the courage

to make radical changes in the distribution of the future wealth which we are bound to create. If we fail to do this we would have failed!

Regional social and economic conference

It is for these reasons that we are more than convinced that the time for the Second Regional Social and Economic Conference is now, and we are sure that regional heads are eager to see that this conference is held. In 1991, when regional NGOs got together during the first Regional Economic Conference in Trinidad and launched the Caribbean Policy Development Centre, our mission was about giving organizational shape to a sector which was bound to become an integral part of the development matrix in the Caribbean.

Indeed our hope is that by the time the second Regional Economic and Social Conference is held, that NGOs along with labour, private sector, and government would have begun to work in a more coordinated fashion towards a socially integrated and economically viable Caribbean Region.

Regrettably, the CARICOM Secretariat has not yet been able to host this very important regional conference, nor in fact to have started or encouraged the necessary preceding consultations at the national level, among sectors critical to the integration process. Regrettably, too, the decision was taken in relation to the newly launched Assembly of CARICOM Parliamentarians, to limit direct participation in its deliberations to parliamentarians with non-state actors as observers only. These decisions we believe have not allowed sufficient advantage to be taken of the opportunities which have been presented to move the regional integration movement into another phase of its development.

We hope that CARICOM governments will commit to this initiative and CPDC would like to take this opportunity to offer our support to this process. With ample lead time for planning and some resource allocation, we would like to actively undertake national consultations with the support of our member agencies to involve communities in a meaningful way and to be able to input into the agenda for the Regional Social and Economic Conference.

Joint regional interdiction policy

Finally, a word on the recently signed Maritime Agreements between the Caribbean and the United States of America. If nothing else, we as Caribbean peoples should have learnt from this experience that we need to better coordinate our policy positions in these areas. The development of a Joint Regional

Interdiction Policy agreed to by heads of governments and administered by one common agency will serve us better than the situation which unfolded in the recent spate of national negotiations with the US.

We must begin to see ourselves in broader regional terms and seek what is good for the Caribbean as a whole and not just for our individual nations. We must seek to ensure that any such positions respect the individual considerations of nations, their cultural practices and traditions.

In closing, the Caribbean Policy Development Centre wishes to commit the efforts of regional NGOs to the process of development in the Caribbean and to laud them for extending themselves even in the face of very critical times facing the sector.

We believe that our work is both necessary and essential, and we implore CARICOM to support our efforts in this respect as we work collectively to move the region into the next millennium.

Intervención del Centro de Desarrollo Político del Caribe (CPDC) en la décimo octava reunión de Jefes de Estado del CARICOM sostenida en Jamaica el 1º de julio de 1997

Introducción

Honorabilísimo P.J. Patterson, Presidente de CARICOM y Primer Ministro de Jamaica, Honorables Primeros Ministros y Jefes de Estado, Ministros de Gobierno, Embajadores, Honorable Dr. Edwin Carrington, Secretario General de CARICOM, representantes de los delegados, miembros del cuerpo diplomático, colegas de los sectores laboral, privado y no lucrativo, damas y caballeros, en representación de la Junta Directiva y de los miembros del Centro de Desarrollo Político del Caribe organizados en 23 redes nacionales y regionales, deseo agradecer la oportunidad que me brindan de hacer esta presentación en nombre de nuestro sector.

Debemos señalar que si bien CARICOM no ha reconocido oficialmente el carácter consultivo del CPDC, esta invitación constituye un reconocimiento del aporte que pueden brindar las organizaciones no gubernamentales en tanto que contrapartes sociales en el proceso de consulta y participación para la formulación de políticas y programas que contribuyan a mejorar la calidad y nivel de vida de los pueblos caribeños.

Deseamos, asimismo, aprovechar esta ocasión para comunicarles el fallecimiento del Dr. Jagan y el Sr. Michael Manley, ambos conocidos por ser personas que contribuyeron con valiosos e incuestionables aportes, con su dedicación y compromiso al proceso de integración regional. Al mismo tiempo, le damos la bienvenida al Presidente Sam Hinds de Guayana y al Primer Ministro Kenny Anthony de Santa Lucía, a la comunidad de representantes de los pueblos caribeños, y les deseamos suerte en sus respectivos cargos. Asimismo, nos complace saber que contamos con la presencia de Simón Molina-Duarte, Secretario General de

la Asociación de Estados Caribeños (ACS), los excelentísimos René Preval, Presidente de Haití, Dr. Leonel Fernández, Presidente de República Dominicana, y el Comisionado para el Desarrollo por la UE, Prof. Pinheiro, quienes están aquí para discutir temas de interés común para todos los caribeños.

Deseamos, asimismo, felicitar a los gobiernos que conforman CARICOM por sus acciones específicas en el campo del derecho internacional y de política económica externa, y hacer mención especial de lo siguiente:

- La intención anunciada por los gobiernos de utilizar todos los recursos a su alcance para impugnar la decisión tomada recientemente por la Organización Mundial del Comercio (OMC) con respecto a las preferencias especiales concedidas a la importación de banano del Caribe a los mercados europeos.
- La decisión de los gobiernos regionales, anunciada recientemente, de mantener la firme determinación de apoyar el derecho de CUBA a ingresar y ser reconocida como miembro pleno de la Comunidad de Naciones Caribeñas. Observamos con particular beneplácito el llamado que hacen los Ministros del Exterior de CARICOM al CARICOM, como organismo regional, a fortalecer sus nexos con Cuba.
- La adopción de iniciativas encaminadas a demostrar a las autoridades de Estados Unidos que si bien nuestro compromiso de lucha contra el comercio ilegal de narcóticos sigue siendo ineludible, estamos igualmente convencidos de que todo esfuerzo en este sentido debe ser parte de una estrategia, global de desarrollo de la cual el comercio y la ayuda, la integración económica, la defensa y seguridad y la soberanía territorial son componentes integrales.
- La influencia ejercida en el proceso de creación de Zonas de Libre Comercio de las Américas (FTAA) al exponer el caso especial de las naciones pequeñas cuyas economías necesitan de un proceso gradual de integración y de la cooperación económica internacional.

Estamos seguros de que este tipo de acciones define y caracteriza con toda claridad el proceso de regionalización del Caribe y cumple el propósito de dejar en claro ante la comunidad internacional que nosotros también tenemos principios que nos rigen, los cuales son y seguirán siendo el fundamento de nuestro desarrollo y que no tenemos intenciones de abandonarlos aun en medio de enormes presiones externas.

No obstante estos logros, las ONG caribeñas no ignoran el hecho de que la etapa actual del proceso de integración regional se lleva a cabo en un contexto de cambios globales y hemisféricos, que se caracterizan por el surgimiento de nuevos temas y prioridades en las agendas regionales e internacionales.

La nueva base común está en el mercado, asociado a reformas estructurales de las economías, a iniciativas de liberalización del comercio y a un nuevo enfoque en el desarrollo económico fundamentado en estrategias de crecimiento orientado a la exportación. En este entorno, gobiernos, contrapartes sociales y una compleja red de nuevos actores enfrentamos múltiples retos. Juntos todos debemos comprometernos a trabajar colectivamente en el desarrollo de políticas y programas estratégicos que garanticen un proceso de desarrollo sostenible para los países del Caribe en el marco de la economía global.

En este sentido -y sin dejar de reconocer las diferencias importantes y específicas en las funciones y responsabilidades de gobiernos y ONG-, la comunidad de ONG caribeñas hace un renovado llamado a estrechar la colaboración entre los dos sectores. Esto quedaría mejor demostrado con:

- La inclusión de ONG en la planificación de políticas y programas e iniciativas de toma de decisiones en formas eficaces y significativas y a niveles nacionales y regionales, y
- El reconocimiento de los esfuerzos de las ONG y el apoyo para mejorar su capacidad de manera que puedan brindar eficazmente los servicios y programas a los que se han comprometido y sobre los cuales hay una creciente demanda.

Creemos que los cambios regionales y globales nos brindan la oportunidad de crear un proceso por medio del cual podemos empezar a vincular gobiernos regionales, nacionales y locales y una amplia gama de actores no gubernamentales en una relación que conduzca al buen gobierno como la base preeminente para un genuino movimiento de integración regional.

Sin embargo, en ausencia de un aprovechamiento pleno de estas oportunidades, el sector de ONG regional no puede volverse complaciente. Hemos estado activamente inmersos en el análisis de una amplia gama de temas regionales que creemos son críticos para el nuevo paradigma de desarrollo que parece estar tomando forma en la región. Entre estos temas están los siguientes:

- Relaciones UE/ACP post-Lomé IV.
- La implementación de una economía y un mercado únicos del CARICOM.

- La ejecución de varias declaraciones de acción enfocadas en el desarrollo sostenible
- La realización de la Segunda Conferencia Social y Económica de la región
- La necesidad de una política conjunta de interdicción regional para el Caribe

Deseamos aprovechar esta ocasión para referirnos brevemente a los mismos, por lo que solicitamos su paciencia.

Relaciones UE/ACP Post-Lomé IV

En enero de este año, un grupo de ONG regionales -llamado Grupo de Referencia del Caribe (CRG)-, empezó a discutir activamente el *Green Paper*, documento oficial de la Unión Europea sobre el futuro de las relaciones entre la UE y los países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP) en la era post-Lomé IV. Más específicamente, el CRG perseguía centrar su atención en los temas claves que probablemente inspiren las discusiones sobre comercio y ayuda, protección y mejoramiento ambiental, normas laborales y cooperación descentralizada, por citar algunos. El punto culminante de este diálogo entre contrapartes regionales de ONG fue la elaboración de un informe titulado "Discutiendo el Futuro", el cual está a su disposición.

Los siguientes puntos clave han surgido de nuestro trabajo; esperamos que las directrices que detallamos a continuación sean integradas en el proceso de negociación UE/ACP, y creemos que cualquier nuevo marco UE/ACP que tenga relación con la cooperación para el desarrollo deberá incluir los siguientes ocho puntos:

- Un marco de referencia que responda a las diferentes necesidades y condiciones de los países ACP.
- Apoyar la creación de economías más productivas que puedan competir en el campo internacional, diseñando estrategias viables para la transición de condiciones de no reciprocidad en las relaciones comerciales en vigencia, a condiciones de reciprocidad, y fortalecer las capacidades para el comercio internacional.
- Conservar el comercio, la ayuda y la inversión como un paquete único, a fin de lograr una transición coordinada hacia la reciprocidad.
- Dar prioridad al acceso a los recursos productivos para los desposeídos, con énfasis en las mujeres, a fin de promover una integración nacional e internacional de base amplia.

- Dirigir esfuerzos al desarrollo de recursos humanos, especialmente para los desposeídos, los marginados y las mujeres.
- Alentar reformas y el desarrollo de instituciones adecuadas y eficaces que promuevan un crecimiento sostenible y basado en la equidad, y que garanticen el respeto de los derechos humanos.
- Apoyar y profundizar el proceso de integración regional para que en el mismo se integren países que no son parte del grupo ACP.
- Asegurar la coherencia de las políticas internas y externas de la UE mediante una estrategia y políticas de cooperación para el desarrollo.

La cooperación internacional para el desarrollo debe encontrar formas de incluir a representantes de la sociedad civil en las estructuras e instancias en las que se diseñan y evalúan estrategias de desarrollo. Asimismo, debe proporcionar mayor acceso a fondos para el desarrollo y, al mismo tiempo, asumir mayor responsabilidad y transparencia en el uso de los mismos.

Creemos que debe integrarse el elemento de condicionalidad en la cooperación sobre la base de normas de protección ambiental, laborales y de resultados positivos en la lucha contra la pobreza. Con esto expresamos una preocupación genuina y la necesidad de obrar con cautela.

Primero, la condicionalidad debe ser un compromiso de mutua obligatoriedad. Segundo, la experiencia de imponer la condicionalidad en la ayuda ha tenido poco impacto en lo que se refiere al mejoramiento de indicadores de desarrollo. Tercero, la medición de los resultados es un tema complejo. El crecimiento económico es un indicador inapropiado para medir la eficacia de la ayuda para el desarrollo.

Los países caribeños deben considerar el valor real de negociar los detalles de una Convención Post-Lomé en un marco ACP único que pueda acomodar la heterogeneidad y las diferentes necesidades de la región, e incluso las exigencias de parte de la UE de que se haga uso de los recursos para el desarrollo de una manera más eficaz.

Se debe aspirar a una integración en la economía mundial que tenga una clara vinculación con el bienestar de la población. Este aspecto debe estar incluido en el régimen de desarrollo post-Lomé como un principio de Desarrollo Centrado en las Personas. De esta manera, una estrategia de desarrollo con una visión de futuro y sus políticas estarían orientadas a desarrollar las capacidades de los seres humanos a través de la reducción de la po-

breza, la creación de empleos, la educación, el desarrollo tecnológico y la seguridad social.

La lucha contra la pobreza ha demostrado que a menos que se eliminen las causas estructurales de la pobreza, ésta seguirá siendo un problema fundamental para muchos países caribeños, independientemente de la cantidad de ayuda que se otorgue para remediarla.

En el futuro, la cooperación para el desarrollo necesita destinar una cuota mayor de recursos y facilidades a las siguientes áreas: proporcionar acceso a servicios sociales de calidad; apoyar programas masivos que ayuden a generar ingresos para la población rural de escasos recursos y el sector informal en el área urbana (crédito, acceso a tierra, capacitación, apoyo técnico, inversión en la producción agrícola local y planes de seguridad alimentaria); y fortalecer la capacidad institucional de las diversas organizaciones sociales y de la sociedad civil.

Los acuerdos comerciales actualmente en vigor no apoyan plenamente el desarrollo de las capacidades comerciales de los países ACP. Varios elementos en la Convención de Lomé constituyen serios obstáculos para el desarrollo de las exportaciones y la atracción de la inversión extranjera. En la Convención hay tres cláusulas en particular que contribuyen a crear barreras: normas de origen rigurosas y complejas; normas de acceso a los fondos del Programa Lomé insuficientes y complejas para las contrapartes sociales; carencia de incentivos y de garantías para promover la inversión europea.

Se necesita un Estado que coordine, equilibre y corrija las deficiencias de los mercados liberalizados y que garantice los derechos básicos de la población en el ámbito económico, político, social y cultural en los siguientes niveles: modernización y capacitación del aparato administrativo; mejoramiento del sistema de servicios sociales, y administración de justicia; reformas fiscales y monetarias, y descentralización.

Se puede contribuir a la consolidación de las instituciones de la sociedad civil y promover el desarrollo participativo a través de las siguientes acciones: fortalecer la capacidad técnica y humana; mejorar el acceso a financiamiento (expandiendo y simplificando los procedimientos de una cooperación descentralizada); facilitar las relaciones con las ONG europeas por medio de la transferencia de conocimientos y experiencia, y la creación de vías de diálogo entre la sociedad civil y el gobierno.

Sin embargo, aun cuando es urgente que desarrollemos posiciones consensuadas sobre temas como las relaciones UE/ACP, nosotros en el sector de ONG creemos que las negociaciones deben verse desde una perspectiva más amplia. Los intereses

de la región se beneficiarían si las discusiones post-Lomé se llevaran a cabo como parte de una posición común de CARICOM sobre temas relacionados con el comercio y la ayuda, que lo mismo puede ser con la UE, Estados Unidos, el TLC o el G3. A través de una estrategia de negociación común se obtienen más beneficios y se evita el peligro de caer en la tendencia de dividir nuestros intereses de acuerdo con políticas e intereses nacionales.

Economía de mercado único de CARICOM

A fin de desarrollar una posición sólida de negociación y mejorar nuestra competitividad en los mercados internacionales, debemos prestar mayor atención a la creación de una economía de mercado único del CARICOM (CSME).

Estamos conscientes de que hay fechas establecidas y de que el proceso de consulta ya se inició; asimismo, sabemos que varias decisiones políticas asociadas a estos mecanismos o no se han implementado o se enfrentan problemas para ponerlas en práctica. Felicitamos a los gobiernos que han firmado los Protocolos I y II e instamos a los que no han tenido la posibilidad de hacerlo a reexaminar este tema a la luz de su importancia para el futuro del proceso de integración.

También debemos asentar nuestra convicción de que cuando el CSME esté plenamente establecido, no debe considerársele un instrumento económico definido sólo por el mercado, las finanzas y el comercio. Al CSME debe asignársele un carácter cualitativo; es decir, que tome en cuenta que los pueblos de la región son nuestro recurso más valioso y que vale la pena invertir en él. Reiteramos nuestra posición de que cada gobierno miembro de CARICOM debe trabajar por el establecimiento de un sistema de indicadores sociales con igual importancia y medidas que los indicadores más conocidos de crecimiento económico.

Desarrollo sostenible

El desarrollo y expansión del mercado no debe lograrse a expensas de la mano de obra o del bienestar general de nuestros pueblos. No necesitamos recordar a los representantes regionales que sus respectivos gobiernos decidieron firmar el acuerdo alcanzado en la Cumbre Social de Copenhage celebrada en 1995 y que se comprometieron a continuar expandiendo la inversión en educación básica y salud pública, así como en el mejoramiento de los servicios de bienestar social.

La región caribeña ha participado en foros regionales e internacionales en los que se ha abordado el interés de la región en el desarrollo humano sostenible. Los Jefes de Estado de la región han significado su intención de llevar a cabo actividades que conduzcan al desarrollo sostenible al firmar la Declaración de la Agenda 21, la Declaración de Barbados de la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible de Estados en Desarrollo en Islas Pequeñas y la Declaración de la Cumbre de Bolivia, entre otras. Además, muchos de los países miembros de CARICOM han accedido a varias convenciones internacionales cuyo objetivo ha sido proveer instrumentos regulatorios y legislativos para proteger los recursos de la Tierra.

En este contexto, el CPDC, a través de la Asociación para la Conservación del Caribe (CCA), miembro regional del mismo, desea respaldar la acciones llevadas a cabo por los gobiernos miembros de CARICOM hasta la fecha y hace un llamado al organismo CARICOM para dar seguimiento a los compromisos asumidos en los Acuerdos de Bolivia - párrafo 8, que apoya la participación amplia de la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones para alcanzar el desarrollo sostenible.

En este contexto, el CPDC insta al establecimiento en toda la región de Consejos de Desarrollo Sostenible (como ha sido llevado a la práctica por el Programa Capacidad 21 de CARICAD) que integren a los sectores público y privado y a las ONG en la planificación del desarrollo sostenible y en las actividades de control del medio ambiente.

Creemos, sobre todo, que en nuestra marcha hacia la integración económica regional no debemos olvidar a los menos afortunados de nuestra sociedad, ni la realidad de que su pobreza está incrustada en nuestras estructuras económicas.

La comunidad de ONG hace un llamado a los gobiernos caribeños a enfrentar este flagelo con la convicción que se requiere, y con el valor de emprender cambios radicales en la distribución de la riqueza futura que estamos obligados a crear. El no hacerlo significará que hemos fracasado.

Conferencia social y económica de la región

Por estas razones es que estamos más que convencidos de que éste es el momento de llevar a cabo la Segunda Conferencia Social y Económica de la Región, y estamos seguros de que los representantes regionales están ansiosos por lograr que esta conferencia se haga realidad. En 1991, cuando las ONG de la región se reunieron durante la Primera Conferencia Económica de la Re-

gión en Trinidad e iniciaron el Centro de Desarrollo Político del Caribe, nuestra misión fue darle forma organizativa a un sector que se convertiría en parte integral de la matriz del desarrollo en el Caribe.

En efecto, albergamos la esperanza de que cuando se celebre la Segunda Conferencia Social y Económica de la Región, las ONG -junto con los sectores laboral, privado y gubernamental-, habrán empezado a trabajar de manera más coordinada en función de hacer viable una región caribeña económica y socialmente integrada.

Lamentablemente, el Secretariado del CARICOM no ha podido convocar a tan importante conferencia regional; de hecho, no ha dado el paso necesario de iniciar o alentar las consultas preliminares a nivel nacional entre sectores críticos para el proceso de integración. Asimismo, fue desafortunada la decisión de limitar la participación directa en las deliberaciones de la nueva Asamblea de Parlamentarios de CARICOM a los parlamentarios, de modo que los actores no gubernamentales sólo podrán participar en calidad de observadores. Creemos que estas decisiones no han permitido aprovechar plenamente las oportunidades que se han presentado de impulsar otra fase del desarrollo del movimiento de integración regional.

Esperamos que los gobiernos de CARICOM se comprometan a impulsar esta iniciativa, y el CPDC desea aprovechar la ocasión para ofrecer nuestro apoyo a este proceso. Con suficiente tiempo para planificar y con la asignación de algunos recursos, podríamos emprender activamente el proceso de consultas nacionales con el apoyo de nuestras agencias miembros, para fomentar la participación significativa de las comunidades y poder contribuir a la agenda de la Conferencia Social y Económica de la Región.

Política conjunta de interdicción regional

Por último, unas palabras sobre los acuerdos marítimos recientemente firmados entre el Caribe y los Estados Unidos de América. Nosotros, los pueblos del Caribe, tendríamos que haber aprendido de esta experiencia que necesitamos coordinar mejor nuestras posiciones políticas en estas áreas. El desarrollo de una Política Conjunta de Interdicción Regional acordada entre los Jefes de Estado y administrada por una agencia común nos será de mayor utilidad que la situación que se produjo durante la profusión de negociaciones nacionales con EE.UU.

Debemos empezar a vernos a nosotros mismos en términos regionales más amplios, y buscar lo que conviene al Caribe y no sólo a nuestras naciones por separado. Debemos tratar de garantizar que estas posiciones no afecten las consideraciones individuales de nuestras naciones, sus prácticas culturales y sus tradiciones.

Para terminar, el Centro de Desarrollo Político del Caribe desea comprometer los esfuerzos de las ONG de la región en el proceso de desarrollo del Caribe, y elogiar su persistencia por extenderse más allá, aun ante situaciones muy críticas para el sector.

Creemos que nuestro trabajo es tan necesario como esencial e imploramos al CARICOM que apoye nuestros esfuerzos en este sentido para trabajar colectivamente impulsando la región hacia el nuevo milenio.

Posición y propuesta de las organizaciones aglutinadas en ICIC y CACI con respecto a la evaluación del sistema de integración centroamericana

Introducción

En vista de la XIX reunión de presidentes centroamericanos, en la Ciudad de Panamá los días 11 y 12 de julio de 1997 en la que se buscará, llegar a acuerdos sobre la modernización de Sistema de Integración Centroamericano, las organizaciones del comité consultivo del SICA -miembros de la Iniciativa Civil Centroamericana-, expresamos nuestras siguientes consideraciones y propuestas.

Para nosotros, como organizaciones de la sociedad civil, es muy importante plantear nuestro aporte ante los mandatarios centroamericanos en el tema de la modernización del sistema de integración, especialmente porque compartimos la visión de que a pesar de que hay logros importantes, también hay elementos que merecen ser mejorados, por lo cual esperamos que en este proceso se abran espacios de real participación a las organizaciones de la sociedad civil.

Partimos de que la evaluación debe hacerse sobre la base de los objetivos definidos en el Protocolo de Tegucigalpa y en la Alianza para el Desarrollo Sostenible (ALIDES), a fin de identificar la forma más adecuada de alcanzar tales objetivos y lograr la superación de los problemas que afectan por ahora su aplicación, reconocemos que es necesario evaluar la institucionalidad y su funcionamiento. Pero sería un error centrarse más en la readecuación institucional, sin evaluar cuantitativamente y cualitativamente cuáles son los logros obtenidos para las sociedades centroamericanas del proceso de integración iniciado.

En Esquipulas, Guatemala, los días 25 y 26 de mayo de 1986 se firmó una declaración -por parte de los mandatarios de aquella época-, basada en el interés que expresaban de buscar una solución propia a los problemas que enfrentaban la región; visualizándose a través de sus expresiones la conciencia que ellos tomaban de las oportunidades que se le abrían a Centroamérica a través de la acción conjunta. Todo esto se enmarcaba en diferentes hechos extrarregionales que presionaban profundamente a los gobiernos a la búsqueda de alternativas conjuntas para la inserción a la dinámica mundial, presiones que provenían de realidades, de organismos y de sectores interesados.

Su principal objetivo -tal y como se expresó en diversos documentos de la integración- fue y es «constituir a la región en una región de paz, libertad, democracia y desarrollo».

En este marco se fijan objetivos vinculados al fortalecimiento de los procesos democráticos en los países de la región, lo que conlleva reformas de carácter económico, político y social, así como la reafirmación y consolidación de Centroamérica a través del establecimiento de una estrategia única que fortalezca y amplíe la participación de la región en su conjunto en el ámbito internacional.

En el mismo protocolo se plantean los fundamentos de la indivisibilidad de los principios, la solidaridad centroamericana como expresión de interdependencia, la gradualidad, especificidad y progresividad del proceso, la participación democrática de todos los sectores sociales, la seguridad jurídica de los estados miembros, etc.

En 1993 se firmó el Protocolo de Guatemala sobre el Tratado General de Integración Económica Centroamericana. Los presidentes declaraban que habían avanzado un tramo importante, que la región se estaba pacificando, que ya había avances en materia política sumamente importantes y que sus esfuerzos en este período se debían concentrar en el área económica, expresada por ellos mismos en las temáticas abordadas: reducción del arancel, eliminación de barreras intrarregionales, acuerdos y políticas de carácter sectorial.

El tema de la integración centroamericana recuperó su posición en la agenda política de la región y se realizó una serie de reuniones cumbres para tratar temas de interés:

- 1994 Se firma la Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible.
- 1995 Se firma el Tratado de Integración Social.
- 1995 Se firma el Tratado Marco de Seguridad Democrática, entre otros acuerdos.

1. La integración como instrumento de desarrollo, sus perspectivas y desafíos para Centro América. Características Centrales del Proceso. INCEP

A partir de estas acciones los mecanismos institucionales se fueron reproduciendo y «debido a que surgieron en diferentes momentos y circunstancias en que se concibieron y se pusieron en marcha distintos esquemas institucionales, se han yuxtapuesto en formas no siempre coherentes, obedeciendo a distintas jerarquías y con status legal muy diverso, fundamentados en instrumentos jurídicos debidamente sancionados o como resultado de iniciativas coyunturales que han determinado su funcionamiento no siempre continuo y, a veces efímero».¹

Podemos encontrar dentro del Sistema organizaciones y foros de carácter decisorio y operativo.

Hemos tenido la oportunidad de leer el documento presentado por el BID-CEPAL en el que se propone como una de sus primeras recomendaciones la reestructuración de este sistema a causa del desfase producido por la firma del Protocolo de Tegucigalpa y Guatemala. En ese sentido operar cambios dentro del Sistema constituye un paso importante en el avance de los procesos de integración regional, y la propuesta parece ajustada a las mejores experiencias internacionales y a la centroamericana. Es prioritario procurar entonces que las decisiones finales sobre este particular logren la coherencia y solidez de la propuesta misma, superándose las difíciles experiencias del pasado recientemente matizadas por la sobreposición de funciones, intereses encontrados e inexperiencia en la gestión en los procesos de integración.

Asimismo hay otras propuestas y análisis que deben considerarse a la hora de plantear alternativas, como la propuesta de descentralización planteada por la comisión política y otra serie de estudiosos en el tema.

Reflexiones

- 1.- Después de 10 años de firmados los acuerdos, a las organizaciones del movimiento social nos preocupa que sigan sin resolverse los problemas de las sociedades centroamericanas que en el pasado condujeron a la guerra. En un documento del Banco Interamericano de Desarrollo y de Naciones Unidas, así como en otros informes y declaraciones del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional se señala: «aunque la pobreza no es un fenómeno nuevo en la región y su origen último se encuentra en un histórico patrón de crecimiento con desigualdad, las cifras expresan un empeoramiento de las condiciones de vida de vastos segmentos de la población», en el mismo documento ellos señalan el avance en materia de restablecimiento de equilibrios macroeconómicos y en la recuperación del proceso de cre-

cimiento, pero se cuestiona la sustentabilidad económica y política del modelo, si a corto y mediano plazo no se revierte la situación de la distribución de beneficios del crecimiento.

Estimaciones de la CEPAL referidas a los 90 expresan que la pobreza alcanza a más de 20 millones de centroamericanos (68% de la población total). La cifra de población en estado de pobreza es 51% mayor a la de 1980. Los centroamericanos en situación de pobreza extrema, son más de 14 millones, equivalentes al 46% de la población total.

El nivel de subempleo en muchos países la región alcanza actualmente el 50% de la población económicamente activa. Han disminuido las capacidades adquisitivas de la población como producto del deterioro del salario real, agravando todavía más esta situación las reducciones significativas en (a proporción del gasto público en lo que se refiere a servicios.

- 2.- Interpretamos la integración regional centroamericana como una aspiración, y la construcción de su institucionalidad como un proceso y una conquista de los pueblos en la búsqueda de una sociedad solidaria, visualizando que la integración es una necesidad insoslayable de relación entre estados vecinos y débiles que deben cooperar y unir sus esfuerzos solidariamente para lograr los objetivos propuestos de desarrollo humano sostenible. Ello implica la superación de problemas que aquejan al sistema como tal. Estamos conscientes de que el proceso ha significado logros y avances para cada uno de los países del Istmo: pero al mismo tiempo, se han enfrentado a dificultades y limitaciones que se expresan de manera más evidente en la institucionalidad creada para el establecimiento del Sistema de Integración Centroamericana.

A pesar de la existencia del Protocolo de Tegucigalpa y de la ALIDES -en la cual se expresan principios y propósitos muy buenos-, nosotros consideramos que aún no existe un proyecto de integración centroamericana claramente definido y más bien parece una alianza de los capitales centroamericanos que buscan acceso a nuevos mercados, sin visualizar la riqueza existente en el mercado regional. «La evolución del comercio intrarregional ha sido importante a partir de 1990, duplicando la cifra y llegando de US \$800 millones en el 91 a US \$1741 millones en 1995; esto demuestra la enorme capacidad que tiene la región de convertir el comercio intrarregional en uno de los principales motores de la economía, y el importante nivel de complementariedad que existe entre los países, por lo menos, en términos de demanda y mercados de bienes finales».²

2. Pensamiento Propio 3. Crisis y resurrección de la integración económica de Centroamérica. Logros y debilidades en el nuevo contexto internacional. Pavel Isa Contreras.

El enfoque centroamericano en el marco del desarrollo sostenido se orienta fundamentalmente hacia la apertura externa a fin de favorecer una participación más decidida de los países en el comercio mundial. La reestructuración y reactivación de la integración centroamericana responde precisamente a este interés: fortalecer un bloque comercial para una inserción exitosa en la economía mundial y transformar las estructuras productivas para la reinserción eficiente y dinámica hacia el mercado internacional.

- 3.- Existe una enorme cantidad de mandatos presidenciales, acuerdos, resoluciones, creación de coordinaciones, definición de líneas de acción, para las cuales las capacidades institucionales de los mecanismos de integración han resultado insuficientes, y eso a la larga genera una pérdida de confianza en el proceso, que va deteriorando la imagen y la credibilidad del mismo, pues denota espontaneísmo y falta de planificación por parte de los mandatarios. Los acuerdos están cargados de retórica que en la práctica se convierte en letra muerta.
- 4.- Consideramos que el proceso de la región ha estado más marcado por presiones externas y argumentos ideológicos que por una clara estrategia de desarrollo económico. Por ejemplo, en los casos de desgravación arancelaria iniciada por algunos países, las razones para desacelerar el ritmo de la apertura unilateral han sido razones objetivas internas, y no cuestiones asociadas a proteger el arancel externo común. Es más: los gobiernos han planteado -contraviniendo la necesidad de fortalecer la integración y converger hacia una unión aduanera-, procurar profundizar de forma unilateral su programa de apertura comercial.

Nuestras consideraciones

- 1.- La sostenibilidad de la que se habla en la ALIDES -armonizar regionalmente las políticas macroeconómicas y sectoriales, promover la generación y transferencia de tecnologías limpias para mejorar la productividad y desarrollo de estándares técnico ambientales, eliminar formas de discriminación, reducir los niveles de pobreza extrema, estimular la ética que promueva y fortalezca el desarrollo sostenible-, implica el establecimiento de regulaciones sobre el funcionamiento del mercado.
- 2.- Un proyecto regional de desarrollo debe delinearse sobre la base de crear condiciones regionales. Ello implica creación de capacidades propias, como inversión en tecnología, infraestructura regional, mano de obra calificada, etc.

No coincidimos con la decisión de los gobiernos de otorgar peso y confianza excesiva en la reestructuración a fuerza de mayor apertura en los mercados. Insistimos en que nuestros países no están preparados aún, además, el costo de esta opción está siendo evidente.

- 3.- La construcción de un proyecto de nación es un problema de las sociedades centroamericanas y no sólo de los gobiernos, y debe considerarse lo que hasta ahora no ha sido una realidad, como es la apertura de mecanismos de participación de las organizaciones de la sociedad civil.
- 4.- El proceso de integración debe basarse en una reestructuración económica y social de los países, buscando establecer estrategias claras de equilibrio en la distribución de la riqueza, lo que conllevaría a la erradicación de la pobreza y de la pobreza extrema, así como de la excesiva concentración de la riqueza.
- 5.- Entendemos la preocupación y el celo de cada gobierno en torno al traslado de competencias y decisiones a otras estructuras de carácter regional, pero ello ata el resultado y el avance del proceso de integración a los intereses e interpretaciones internas. Como ejemplo podemos citar: la no ratificación de acuerdos importantes, la ambigüedad en el Protocolo de Integración Económica de Guatemala, que permite la negociación bilateral con terceros, etc.

Por ello es urgente que se perfeccione un sistema comunitario basado en la transferencia de competencias en asuntos de índole regional.

- 6.- Debe preocuparnos el poco, nulo o negativo interés de los centroamericanos en el proceso de integración ya que es producto de aspectos históricos que han fomentado un nacionalismo mal interpretado. Si la aspiración es construir una región dinámica, cooperante, interdependiente, ello pasa por la definición de una clara estrategia -dirigida a todos los centroamericanos-, que exprese las bondades del sistema.

Recomendaciones

- 1.- El proceso de modernización del sistema, debe entenderse precisamente como un proceso, y evaluar especialmente los resultados obtenidos en términos de logros esperados, lo que indudablemente implica evaluar la institucionalidad del mismo.
- 2.- El objetivo de la nueva institucionalidad del SICA es estar al servicio de una nueva agenda de integración, por tanto, hay que definir prioridades que vayan modelando esta nueva

agenda, ya que hasta el momento se aprecia una falta de claridad en relación al amplio universo de objetivos definidos y al abundante número de mandatos presidenciales suscritos que no han podido ser implementados a cabalidad. Particular atención debe brindarse a la implementación de políticas de desarrollo de alcance regional. El documento presentado no hace mención de este tópico, y todo parece quedar librado a los resultados generados por un mercado libre y desregulado. Pero, la existencia del mercado no excluye las políticas de desarrollo, de la misma forma que su funcionamiento tampoco puede entenderse como la ausencia de necesarios objetivos específicos de desarrollo a alcanzar.

Lo anterior debe partir necesariamente de la existencia de una conciencia regional en cada uno de los gobiernos centroamericanos; conciencia que identifique la integración como una necesidad, para así contribuir a la superación de los problemas de desarrollo nacionales y a la participación en negociaciones internacionales para promover una sana reinserción de la región en el nuevo entorno internacional. Lamentablemente, muchas acciones y declaraciones de algunos gobiernos reflejan ambigüedad en torno a la necesidad de fortalecer los procesos de integración.

- 3.- Es obvio que la primera barrera que hay que vencer es la duda acerca de la utilidad o inutilidad de la integración económica. Pero tomar en serio la integración pasa necesariamente por que los gobiernos asuman una posición mas autónoma en relación a las organizaciones financieras internacionales y desde esa visión -y en estrecha colaboración con las sociedades que representan- se elabore una agenda viable.
- 4.- La forma en que se presenta en la actualidad, y la dirección en la que pueda dirigirse y consolidarse, depende de la capacidad de los países de llegar a una clara visión de proceso debidamente cuantificada y que sobre esta visión se derive una estructura viable y operativa.³

En este sentido -y concretamente en relación a la estructura- planteamos:

- 4.1 La unificación del Comité Ejecutivo del SICA y el Comité Ejecutivo de la Integración Económica es un paso significativo que es apoyado por nosotros, sin embargo, se debe tener en cuenta que el comité ejecutivo debería estar integrado por delegados técnico-políticos residentes en sus respectivos países, quienes deberían reunirse con la frecuencia necesaria y cuyo cometido principal sería servir de enlace entre la secretaría general y sus respec-

*3. Iniciativa Civil
Centroamericana.
XIX Reunión de
Presidentes de
Centroamérica.
Modernización del
SICA.*

tivos gobiernos, de tal manera que las decisiones que finalmente tuviera que aprobar el Consejo de Ministros cuente con un preconsenso. En otras palabras, los delegados establecerían la comunicación entre los gobiernos y la sociedad civil de cada país con los órganos directivos del proceso de integración.

- 4.2 No consideramos conveniente la propuesta de crear un «Grupo de Delegados Nacionales», pues es suficiente con la Secretaria General, el comité ejecutivo y los asesores de ministros y presidentes y los otros órganos de la integración creados -como el PARLACEN-, para examinar el desenvolvimiento del proceso de integración y formular recomendaciones estratégicas.
- 4.3 En las propuestas de reforma hay un mandato plenipotenciario que se deja a la reunión de presidentes, al decir que son ellos los que tomarán las principales decisiones políticas y estratégicas que orienten y dinamicen el proceso de integración, dejando fuera otros órganos y estructuras tanto a nivel gubernamental como de los organismos de la sociedad civil. Creemos que el proceso de integración debe ser visto como resultado de debates y acuerdos de amplios sectores de la región. El documento no propone los mecanismos para asegurar consultas previas. Si se quiere un óptimo cumplimiento, los acuerdos deben incluir el máximo consenso posible.
- 4.4 Con relación a la evaluación del PARLACEN y la Corte Centroamericana de Justicia consideramos que es conveniente debatir profunda y serenamente las observaciones planteadas, tomando en cuenta las observaciones y recomendaciones de esos organismos a partir de la evaluación realizada por el BID-CEPAL.
- 4.5 Consideramos primordial, además, que los gobiernos asuman plenamente su responsabilidad de aportar el financiamiento necesario y oportuno para el sostenimiento y desarrollo de la institucionalidad, en razón del importante papel que está llamada a desempeñar. Si la conciencia sobre la importancia de la integración para el desarrollo de los países y las negociaciones internacionales fuese suficientemente sólida, se le concedería la prioridad del caso al financiamiento de la institucionalidad regional. Los costos de las instituciones de la integración no deben depender del apoyo de la cooperación internacional, la cual -en todo caso-, debe complejentar el compromiso de los gobiernos.

Recomendación vinculada al comité consultivo

Una de las principales preocupaciones de las organizaciones de la sociedad civil, es alcanzar un mayor y mejor grado de participación en el Sistema de Integración; por ello, además de participar en el Comité Consultivo como «foro de reflexión y consulta» (comité que deberá ser fortalecido para que desempeñe un rol más relevante del que hasta ahora ha tenido), podrían formarse comisiones ad-hoc para aquellos casos de decisiones que tengan impacto directo en determinados sectores.

Así mismo consideramos importante resaltar que no deben ser los gobiernos los que «perfeccionen los criterios para determinar la representatividad de los sectores que conforman la sociedad civil». Quien defina su representatividad debe ser la misma sociedad civil

Deben perfeccionarse mecanismos permanentes de parte del sistema que garanticen:

- 1- Información permanente a las organizaciones sociales
- 2- Apoyo para la generación de propuestas y para la comunicación regional
- 3- Espacios de aporte efectivos
- 4- Participación en espacios de negociación.

Señores presidentes: insistimos en nuestra convicción sobre la importancia del proceso de integración en beneficio de nuestros pueblos. Hemos expresado en diferentes momentos nuestro deseo de ser parte activa del proceso y de brindar nuestro aporte y experiencia para construir un modelo de integración que contribuya al desarrollo de nuestros países en beneficio de las grandes mayorías.

San Salvador, 24 de junio de 1997.

Gobiernos pluriétnicos: la constitución de regiones autónomas en la Costa Atlántica-Caribe de Nicaragua

Un estudio sobre el Estado Nacional y la Autonomía Regional de **Alta Hooker Blandford**

RESERVA

«El Gobierno nacional quiere ver cansados a los costeños en su lucha por la autonomía, pero les hemos dicho que la vamos a hacer con ellos o sin ellos...»

Alta Hooker Blandford ()*

Tras la pérdida de las elecciones por los sandinistas en 1990, y después de la asunción de un gobierno que despuntaba los viejos estilos de la burguesía comercial nicaragüense, se inició un acelerado proceso de desmontaje de las transformaciones revolucionarias en Nicaragua. La definición de una política económica neoliberal trajo también aparejada una nueva racionalidad productiva: la Costa Atlántica-Caribe con sus grandes recursos productivos, como históricamente lo había sido, era nuevamente atractiva para los planes centralizadores gubernamentales. El desarrollo de un modelo de economía extractiva por parte del gobierno central supuso inmediatamente una sombra de regresión sociopolítica sobre las aspiraciones autonomistas de los costeños. La autonomía es también, en más de un sentido, un logro, sandinista, por tanto la sociedad regional tendría que enfrentar nuevos embates del gobierno central, del estado nicaragüense.

(*) Alta Hooker Blandford ha sido miembro del Consejo Regional Autónomo del Atlántico Norte durante el período 1990-1994. Actualmente se desempeña como Presidenta de la Junta Directiva de dicho Consejo para el período 1994-1996. Entrevista con el autor, Puerto Cabezas (RAAN), julio de 1994.

El proyecto de investigación de este libro considera una premisa fundamental que la comprensión integral del desarrollo de la Autonomía Regional de la Costa Atlántica-Caribe de Nicaragua implica *no solo estudiar los problemas internos del funcionamiento del régimen de autogobierno realmente existente, sino desentrañar la naturaleza misma del Estado nicaragüense a partir del estudio de su formación*. De tal suerte que la obra aporta los elementos básicos para entender -en su dimensión regional- la instauración de un gobierno neoliberal, y las nuevas relaciones económicas y políticas de éste para con la Costa Atlántica.

La obra intenta responder a un conjunto de preguntas centrales: ¿qué validez tiene estudiar la autonomía regional en su dimensión interna, sin antes conocer la relación histórica que ha tenido el Estado nicaragüense con la Costa Atlántica? Si el nuevo gobierno de la Sra. Chamorro insistía en no reglamentar la ley que especificaría las atribuciones, funciones y competencias a las regiones autónomas ¿en qué radicaba su renuencia y hasta qué extremos podría llegar? ¿Cuáles eran los recursos políticos y de negociación jurídica de que disponían los grupos políticos costeños, los pueblos indígenas y comunidades étnicas para emplazar al Estado a negociar la autonomía regional? La acuciosa búsqueda del autor nos proporciona una evaluación del proceso integral, así como la comprensión más o menos cabal sobre las posibilidades de desarrollo de la autonomía en las circunstancias políticas de Nicaragua a partir de 1990.

Quando se escribió este libro -que originalmente ha sido una tesis de licenciatura en antropología social¹-, existía un virtual suspenso en las posibilidades de un acuerdo político regional que unificara un plan general por desarrollo de la autonomía. Este factor obliga al autor a incluir en su análisis la composición de los grupos políticos actuantes en el plano regional, y comprender su génesis en el contexto de las luchas y tensiones acaecidas en la Costa a partir del conflicto étnico de inicios de los años ochenta. De aquí parte para comprender su desarrollo durante los primeros cuatro años de la autonomía (1990-1994), así como su arraigo en la sociedad regional.

Hay en el libro una permanente preocupación de tipo histórico, y es aquella que tiene que ver con las composición étnica de Nicaragua. En buena medida, la conformación de amplios conjuntos socio-culturales a uno y otro lado de la región central de Nicaragua, dan una especial singularidad al proceso de desarrollo nacional y a la misma formación del Estado nicaragüense; por esta razón se incorpora un capítulo dedicado a las transformaciones regionales introducidas por los modelos de colonización: el idioma español en el Pacífico, en el Centro y en el Norte; y el inglés en la Costa del Caribe de Nicaragua. Estas transformaciones lle-

1. González Pérez, José Miguel (1995), *Estado Nacional y Autonomía Regional en la Costa Atlántica-Caribe de Nicaragua*, México, ENAH.

van al autor a una rápida pero concisa revisión de algunos aspectos etnohistóricos de las poblaciones indígenas originarias de estos territorios.

Una de las primeras certezas que nos brinda la lectura es que la comprensión del proceso de Autonomía en su enorme significación histórica y política, así como el contexto de su formulación y los problemas que plantea su desarrollo, adquieren una singular relevancia, que se centra en su trascendencia regional y en la posibilidad de concretar definitivamente el proyecto de unidad nacional basado en el respeto a la diversidad de las poblaciones. La reconstrucción de las oposiciones desarrolladas entre los costeños (indígenas y no indígenas) y la población mestiza del Pacífico, forjadas a partir de historias paralelas, proporcionan los referentes fundamentales para comprender las posibilidades de estructurar una nueva nación y un Estado multiétnico.

La obra trata cinco temas fundamentales que se abordan como hipótesis generales:

1. En los orígenes del proyecto de afirmación estatal la perspectiva integradora con que se conduce el Estado liberal (1894-1909) en su relación social, política e institucional con la Costa Atlántica-Caribe, sustenta un interés basado en la consolidación territorial y en el aseguramiento de la soberanía del naciente Estado. Esta perspectiva integradora se caracterizó por una tensión permanente ante la diversidad cultural propia de la Costa Atlántica, lo cual impidió el desarrollo de un proceso de unidad nacional. La interrupción estatal a causa de la intervención norteamericana en 1912, recorrió las aspiraciones nacionales para consolidar un proyecto de integridad territorial y soberanía política.
2. La Revolución Popular Sandinista es receptora del estigma político de una soberanía conculcada y una independencia nacional formal; desde la perspectiva de un movimiento de liberación nacional se trasladan a la Costa las percepciones dicotómicas de las contradicciones *nacionales*: a nivel interno, la liberación de las formas de explotación social; a nivel externo, la lucha contra el imperialismo norteamericano. El autor sostiene que esta dicotomía impidió que el sandinismo definiera durante los primeros años una política específica de atención a los grupos indígenas de la Costa, una política que estuviera fuera de la restricción global de los problemas externos de la Revolución,
3. En el ámbito regional: la falta de un acuerdo político pluripartidista regional en los años noventa, las tensiones propias de las relaciones políticas a nivel nacional, y la conformación de un nuevo Estado neoliberal, han contribuido a pos-

tergar una base de consensos políticos necesarios, y la ineludible reglamentación de la ley de autonomía; aspectos que son fundamentales para plantear un proyecto autonómico multiétnico,

4. En cuanto a la formación nacional y como objetivo de largo plazo, se propone que posiblemente el desarrollo favorable de la autonomía de la Costa Atlántica-Caribe de Nicaragua constituya una condición socio-histórica y política de carácter integral que de manera permanente inicie prácticas democráticas que den un nuevo sentido a la democracia en la pluralidad, y que posibilite el arribo a una significativa unidad nacional de la nación nicaragüense.
5. A nivel de las relaciones entre el Estado y la región: el inicio de un proceso de descentralización del estado nacional a favor de los gobiernos locales de las regiones autónomas, propiciaría alternativas de desarrollo regional que viabilizarían la consolidación del régimen autonómico, y en consecuencia, podría representar una posibilidad concreta de resolver el rezago socio-económico de la Costa Atlántica. Este proceso también tendría como resultado el fortalecimiento del régimen político administrativo del Estado nacional.
6. A nivel interno; un estudio de la dimensión local de la autonomía (comunidades, municipios y órganos regionales de gobierno), revela que el proceso autonómico de la Costa Atlántica tiene una doble problemática: a nivel nacional por la oposición permanente del gobierno central, y a nivel interno por la ausencia de normatividades que regulen el funcionamiento de sus instancias político-administrativas locales. La permanencia de los grandes problemas internos (situación contenciosa de la tierra, avance de la frontera agrícola y degradación de los recursos naturales, disposición oficial sobre las tierras nacionales, escasa participación comunal en las decisiones regionales), hacen previsible el surgimiento de nuevos conflictos interregionales a nivel de comunidades y municipios.

El libro se presenta en ocho partes articuladas. En la primera, considera la reflexión sobre la demografía regional y los procesos históricos que han intervenido en los fenómenos de diferenciación socio-económica y cultural de los grupos étnicos de la Costa Atlántica, así como de estos con relación a la población mestiza del Pacífico, Centro y Norte de Nicaragua.

Se describen las grandes matrices socio históricas y culturales que han conformado las particularidades poblacionales de Nicaragua; en resumen: la gran evidencia y punto de partida de la autonomía regional, un país multiétnico, dos grandes regiones

cuyos orígenes históricos emergen de troncos culturales distintos y que le dan al fenómeno una compleja diversidad cultural y política.

En la segunda parte se analiza la formación del Estado nicaragüense. Se trae a colación el marco teórico para reflexionar sobre los aspectos generales de las formaciones nacionales latinoamericanas, y discernir de manera colateral, los aspectos particulares de la formación del Estado y la nación en Nicaragua. Dentro de la historia política del Estado nicaragüense se intenta ver la trascendencia territorial que tiene el ámbito regional constituido por la Costa Atlántica-Caribe.

La tercera parte del estudio se refiere, por un lado, al programa de modernización estatal instaurado por los grupos liberales a fines de siglo XIX e inicios del XX, el cual es paradigmático en la región de estudio: se lleva a cabo la *incorporación o anexión* (política, jurisdiccional y territorial) de la Costa a la vorágine que implicaba el proyecto centralista del Estado; y por otro, a la interrupción del proyecto de autonomía estatal por parte de la intervención norteamericana (1909-1925); el fenómeno de la intervención extranjera no solamente posterga la unidad nacional (al frustrar el programa liberal), sino que agrava la desintegración interna del Estado, particularmente en la Costa.

A mediados del siglo pasado y muy entrado el presente (1860-1930), la Costa padece la prolongada presencia de un sistema de economía de enclave que escapa no solo al control local, sino a las regulaciones nacionales. Con el paso del tiempo y por su particular forma de inserción en la sociedad regional, la economía de enclave contribuyó a diferenciar a los grupos étnicos regionales, haciendo evidente una superposición de las formas de explotación económica y de subordinación étnica. El final de esta parte está dedicado a comprender las relaciones del Estado somocista con la Costa, e ilustra las condiciones políticas regionales al momento del triunfo de la Revolución Popular Sandinista en julio de 1979.

En la cuarta parte se entra de lleno a la problemática interna surgida de los primeros acercamientos de la Revolución Popular Sandinista en la Costa; se revisan cuidadosamente las demandas de las organizaciones indígenas regionales y la pronta resolución en un conflicto armado de profundas consecuencias para el desarrollo político regional. Se recupera el problema de la tierra como el eje articulador de las demandas centrales de las comunidades indígenas (1980-81) y se destaca su situación contenciosa como propicia para el desarrollo de nuevos conflictos étnicos durante los noventa. El autor pone especial énfasis en el etnicismo de las principales organizaciones de la resistencia in-

dígena alzada contra la revolución en la Costa; de aquí resulta un estudio más profundo sobre su trascendencia política en el conjunto de los grupos Indígenas existentes en los territorios.

En la quinta parte se hace una revisión de las condiciones regionales en que se va gestando el proyecto de autonomía para la Costa Atlántica. Se reflexiona sobre los agentes importantes inmersos en el proceso; se ilustra el nuevo espacio político que se abre en la búsqueda de una solución al problema de la guerra y de la llamada cuestión étnico-nacional. Se hace un somero pero puntual seguimiento a las discusiones dentro del Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) cuando se discutía cautelosamente sobre el carácter que debería tener la autonomía costeña y cuál es la reflexión que permite llegar a esta importante decisión. En este marco, la labor de las Comisiones Regionales de Consulta fueron un aliciente importante para la distensión política regional y alrededor de ellas se organizaron los primeros esfuerzos de pacificación; se señala de qué forma se llega -mediante mecanismos participativos-, a reflexiones importantes sobre los contenidos básicos del régimen de autonomía.

En la sexta parte se entra a los contenidos del Estatuto de Autonomía y su vínculo con la Constitución Política del país. En términos jurídicos y políticos este estatuto representa un hecho sin precedentes no solo para Nicaragua y Centro América, sino para toda América Latina. Queda claro hasta aquí que para Nicaragua el proceso autonómico es el resultado de un largo proceso histórico que sintetiza tanto las aspiraciones políticas de la clase gobernante en torno a la unidad nacional, como las reivindicaciones de autodeterminación de las entidades étnicas regionales.

El estatuto contempla el reconocimiento de un conjunto de derechos políticos, económicos, sociales y culturales que favorecen a la población multiétnica de las regiones autónomas. La sustentación jurídica del régimen autonómico emana directamente de la Constitución de la República y se concreta en un reglamento que debe -o debería-- ser decretado por la Presidencia y que define los términos en que se desarrolla el régimen de autonomía para la Costa Atlántica. Este apartado trae una exposición sobre la trascendencia y contenidos de la Constitución Política en relación con los componentes del estatuto; se destacan asimismo las contradicciones que se derivan de una lectura puntual entre los contenidos del estatuto y la Constitución; sobre todo en lo referente a su funcionamiento interno y a las disputas por los recursos naturales.

En esta parte hay una referencia pormenorizada del proceso democrático entre 1989 y 1990: la campaña electoral, los discursos

políticos sustentados, y finalmente los resultados obtenidos por cada una de las agrupaciones políticas contendientes; la participación electoral fue evidencia de la confianza de las comunidades y del avanzado proceso de distensión regional. Se observa que los votos resultantes se estructuran a partir de una etnicidad política que escapa a una rígida comprensión cuantitativa. El autor llama la atención sobre el hecho de que la recomposición política regional y la formación de instancias políticas parlamentarias serán de especial interés en la comprensión de los problemas internos para la consolidación de alianzas y consensos.

En la séptima parte se analiza la instauración de los primeros Consejos Regionales Autónomos que surgen de las elecciones regionales de autonomía en 1990; este apartado es en gran medida descriptivo: se ilustra el contexto regional, las iniciativas precedentes para la reglamentación de la ley de autonomía, las consecuencias que a nivel regional representó el cambio de gobierno a nivel nacional, y finalmente lo que significó durante los primeros cuatro años, la conformación de un sistema de autogobierno regional.

En la octava parte se elabora una reflexión sobre la descentralización y la autonomía regional; esta parte constituye, sin duda alguna, un aporte vital sobre la creación, desarrollo y consolidación del régimen autonómico. La autonomía para las regiones de la Costa Atlántica-Caribe supone -lleva implícito- un programa de descentralización política-administrativa a fin de contribuir a una eficiente y real gestión de los gobiernos regionales. De ésta manera el Estado cede una cuota de poder a fin de aportar en la práctica un soporte material y político que sustente los principios del llamado reconocimiento a los derechos históricos de los pobladores de la Costa Atlántica.

Entramos, pues, en la *dimensión local* de la autonomía regional: todo estudio acerca de la descentralización y gestión administrativa de los gobiernos autónomos ha de pasar por la organización y gestión municipal, por la acción de gobierno. El autor pone especial énfasis en cuatro factores elementales: la articulación del Estatuto de Autonomía con la Ley de Municipios y su reglamento; el funcionamiento de las municipalidades como polos fragmentados y de poder paralelo a los gobiernos regionales autónomos; las alcaldías como centros de las disputas y recomposición de fuerzas de los partidos políticos; y finalmente, la relación entre las comunidades indígenas, los municipios, la Región Autónoma y el Estado Central.

Es importante entender el significado social de una fluida y constante amalgama de actores étnicos en el ámbito local. Por esta razón dedicamos en esta octava parte, especial atención a lo que consideramos como la frontera cultural y administrativa de la

2. Nos referimos a los municipios de Rosita, Bonanza y Siuna; los tres ubicados al noroeste de la Región Autónoma del Atlántico Norte (MAN).

autonomía regional: los municipios mineros.² En esa región han convivido históricamente indígenas y mestizos, ambos participando de manera distinta en los procesos regionales.

En los años ochenta, la región de Las Minas fue el bastión de defensa sandinista contra las incursiones armadas de los insurgentes indígenas mískitos y sumus. Este proceso llevó hasta sus límites lo que los mismos mineros consideran como «una cuota por la autonomía», es decir, una autonomía hecha por el Gobierno Revolucionario para los indígenas, a costa del esfuerzo de los mestizos en la defensa armada de la Revolución. Antes (entre 1984 y 1990), el proyecto de autonomía se percibió como «buena para los mískitos» y hasta más tarde, con la instauración del régimen de autonomía (1990-1994), empezó a concebirse como un programa de potenciales beneficios a nivel sectorial pluriétnico.

Se reflexiona en este apartado sobre lo dicho en incisos anteriores, esto, es, que las percepciones, los ritmos y formas de participación en el programa global de la autonomía muestran variaciones; en este caso, a nivel de una sub-región dentro de los territorios autónomos. Esta dimensión del problema es importante, en tanto nos aproxima a comprender los procesos de desintegración interregional en la construcción de un sistema regional de gobierno.

El libro está sustentado sobre una importante labor de investigación en campo y de gabinete, una parte sustantiva del análisis se estructura a partir de las entrevistas y cuestionarios aplicados a concejales regionales y municipales, funcionarios públicos, coordinadores de organismos de cooperación externa y dirigentes de partidos políticos, religiosos, alcaldes y autoridades comunales.

El libro es, en este sentido, un estudio general, es una historia amplia, es un balance. Pero a partir de la misma pueden derivarse algunas dimensiones problemáticas de las autonomías regionales en el contexto de nuestros países latinoamericanos. El autor brinda una lección sobre la experiencia costeña nicaragüense, y demuestra que la fundación de autonomías es punto de partida y ampliación de experiencias democráticas, pero no se revela --en un corto plazo-- como solución a problemas que requieren respuestas inmediatas y un tratamiento verdaderamente integral: desarrollo institucional democrático, descentralización, recuperación de bases productivas, formación de recursos humanos.

El autor sostiene que los procedimientos políticos y constitucionales que conducen a la instauración de regímenes autonómicos exigen una participación profundamente democrática y amplia de todos los sujetos que potencialmente serán afectados por esta entidad territorial y política. Así la autonomía tenderá a reunir y no a dispersar; a conciliar y no a confrontar: a ser esencialmente

democrática y no autoritaria, A establecer relaciones más justas entre los grupos étnicos y la sociedad mayoritaria, entre los territorios autónomos y el Estado Nacional.

La autonomía regional, para su diseño y ejecución, requiere estrategias paralelas de negociación: desde el ámbito de la comunidad y el municipio, hasta los cambios *en cadena* que el régimen genera a nivel de las instituciones del Estado (descentralización). En este sentido, la experiencia nicaragüense nos enseña que los tiempos políticos y las formas jurídicas para llegar a la autonomía, repercuten centralmente en la consolidación del sistema propiamente dicho. Asimismo, las nuevas condiciones surgidas en el marco del sistema político y de gobierno nicaragüense en los años noventa, han hecho aparecer nuevos desafíos para el funcionamiento de la autonomía regional.

La autonomía apunta hacia soluciones de largo plazo (generacionales, probablemente), y sus postulados tienden a convertirse en bandera de lucha política de las poblaciones pluriétnicas (indígenas, mestizos, creóles, etcétera), de tal manera que los efectos, aunque impacten eficazmente al Estado y al sistema político en su conjunto, solo son perceptibles a mediano y largo plazo.

Esto por dos razones: a) las contradicciones generadas durante el periodo de *transición* propio de la transformación de la entidad administrativa territorial precedente (municipios, departamentos, ejidos, comunidades y localidades), a la Región Autónoma; y b) el proceso de descentralización político-administrativa del Estado. Ambos fenómenos, vistos de manera articulada y por las particularidades regionales a las que hacen referencia (falta de capacidad administrativa regional, tensiones políticas, liderazgos étnicos excluyentes, polémicas por las competencias de los entes autónomos y lucha por control de territorios), deben llevarse a cabo de manera gradual y consensada.

Este procedimiento, en el mejor de los casos, debería seguir la pauta de la negociación y el acuerdo multilateral, pero en situaciones políticas estructuralmente adversas, en las que se enfrenta la Región y el Estado a partir de una historia tensionante y de un programa neoliberal, la autonomía regional provoca percepciones encontradas, centrifugas y centrípetas, que eventualmente producen —a nivel regional y nacional— discursos y acciones políticas diversas: desde el desencanto social sobre las posibilidades de la autonomía, posiciones moderadas y negociativas, hasta los extremismos separatistas o las iniciativas gubernamentales de disolución del mismo régimen autonómico. En definitiva, hacia una nueva edición de conflictos étnicos-nacionales.

En este sentido, y según lo que nos dice el autor, una lucha política planteada a corto plazo que sobreestime las posibilidades de consolidación de la autonomía en el tiempo breve, debe tomar en cuenta que la autonomía regional es por definición un largo proceso de permanente negociación, tanto a nivel de las regiones como a nivel del Estado nacional.

Dicho esto, el autor adelanta que la autonomía regional no puede proponerse como una iniciativa que no contemple con cierta previsión sus alcances posibles, sus virtudes o sus defectos; lo importante está en saber prever otras soluciones posibles -o estrategias paralelas-- en donde la autonomía regional constituye una de ellas, quizá la más indicada. Pero esto necesariamente tiene que ser debatido. Esta investigación propone un estudio de caso que intenta contribuir a esa gran encomienda.

CONVOCATORIA

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

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

- gobernabilidad, seguridad ciudadana y sociedad civil.
- seguimiento de los procesos de integración regional.
- globalización y modelos alternativos de desarrollo.

Además de estos temas, se acogerán textos que aborden otros asuntos de interés regional, continental o mundial en el área de las ciencias sociales.

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

- original impreso en español o en inglés.
- versión en Word o Wordperfect, en disquete 3.5 HD.
- extensión máxima de diez páginas.
- incluir un resumen del contenido.

La decisión última sobre la publicación de los materiales enviados compete exclusivamente a nuestro Comité Editorial.

Revista Pensamiento Propio / CRIES

Apartado Postal 3516, Managua, Nicaragua.

Tels: (505) 222.52.17 / 222.51.37 / 268.23.64

Fax: (505) 268.15.65

Correo electrónico:

cries@nicarao.org.ni

ANNOUNCEMENT

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

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

- governability, citizen security and civil society
- follow up to regional integration processes
- globalization and alternative development models

In addition to these themes, texts are being sought which address other issues of regional, continental or international interest in the social science arena.

Texts should be submitted in the following format:

- original printed copy in Spanish or English
- copy in Word or WordPerfect, on 3.5 HD diskette
- maximum length of 10 pages
- include a summary of the text's content

All final decisions about publication of materials will be made by the Pensamiento Propio Editorial Board.

Revista Pensamiento Propio, CRIES,
Apartado Postal 3516, Managua, Nicaragua.

Telephones: (505) 222.52.17 / 222.51.37 /
268.23.64

Fax: (505) 268.15.65

E-mail: cries@nicarao.org.ni

Nicaragua: índice de leyes y decretos 1990-1996

Julio Francisco y Theódulo Báez Cortés. Prólogo de doña Violeta Barrios de Chamorro. Instituto Nicaragüense de Investigaciones y Estudios Tributarios. Managua, julio 1997. 385 p.

Este libro sintetiza la producción de leyes y decretos emitidos por los poderes legislativo y ejecutivo, durante los seis años, ocho meses y dieciséis días del gobierno de doña Violeta Barrios de Chamorro.

A diferencia de tratados que inevitablemente deben enfrentarse a los resultados del cambio y de la actualización de doctrinas y principios jurídicos (infinitos ríos de Heráclito), el presente ordenamiento legislativo trasciende las barreras del tiempo y aspira a constituirse en una ágil herramienta de trabajo, que proporcione la información legal resultante de las transformaciones acontecidas en un período crucial de nuestra historia.

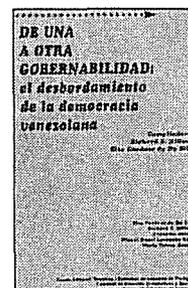
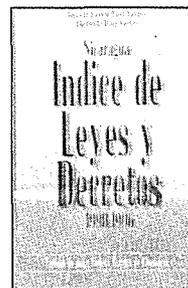
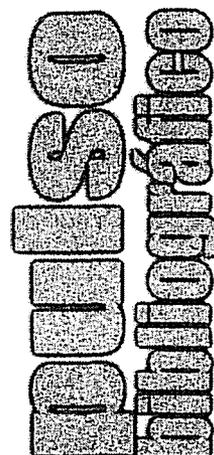
La razón primordial de este índice -dicen sus autores—reside, precisamente, en su condición de auxiliar de los esfuerzos de quienes se dediquen a investigar sobre el tema. Brinda pistas relevantes y frescas para consolidar un estado de derecho basado en el respeto de la institucionalidad y en la humanización de las condiciones de vida de los nicaragüenses.

De una a otra gobernabilidad: el desbordamiento de la democracia venezolana

Richard S. Hillman y Elsa Cardozo de Da Silva (compiladores). Fondo Editorial Tropykos / Comisión de Estudios de Postgrado de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad Central de Venezuela. Caracas, junio 1997. 150 p.

Esta publicación es producto de la colaboración de un grupo de analistas que participó en el panel "Venezuela: desafíos a la gobernabilidad democrática" durante el XIX Congreso Internacional de la *Latin American Studies Association (LASA)* que se reunió en Washington, DC en septiembre de 1995.

Cada uno de los colaboradores -todos profesores universitarios-



construyó su capítulo desde la perspectiva particular de su perfil y experiencia de investigación. Francine Jácome, con formación en antropología y estudios de doctorado en ciencias políticas, es directora del Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos. María Teresa Romero combina su perfil de comunicadora social con una maestría y estudios de doctorado en ciencias políticas; es coordinadora de la Fundación Pensamiento y Acción, a la vez que docente e investigadora en la Universidad Central de Venezuela. Elsa Cardozo, internacionalista doctorada en ciencias políticas, es la coordinadora del área de Postgrado en Relaciones Internacionales. Richard S. Hillman, politólogo con doctorado en ciencias políticas, es jefe del Departamento de Ciencias Políticas en St. John Fischer College, Rochester, Nueva York. Finalmente, Miguel Ángel Latouche—cuyo capítulo no se presentó en la conferencia y constituye una contribución particular a este volumen—, es internacionalista y especialista en relaciones internacionales, y se desempeña como investigador en el área de Postgrado en Relaciones Internacionales.

Lo más importante de las ideas compartidas por todos los autores es la creencia en el estado permanente de transformación de la democracia, y en su potencial para la renovación.

Movimiento de Mujeres en Centroamérica

*Ana Leticia Aguilar, Blanca Estela Dole, Morena Herrera, Sofía Montenegro, Lorena Camacho, Lorena Flores.
Investigación coordinada por Sofía Montenegro. Programa Regional La Corriente. Managua, julio 1997. 511 p.*

Esta investigación —realizada por el Programa Regional La Corriente— tiene por objetivo analizar los procesos de construcción de los Movimientos de Mujeres en Centroamérica. Su gran mérito metodológico y político consiste en que analiza —desde las propias actoras—, los procesos desarrollados por miles de mujeres de cinco países de la región, que particularmente en la presente década, han avanzado sustancialmente en la configuración de identidades colectivas desde las cuales analizar y reformular conceptos, valores, normas y prácticas sobre las cuales se asientan sociedades patriarcales como las nuestras.

El poder público y privado, la democracia, la ciudadanía, los derechos humanos, las identidades, el ejercicio de distintos tipos de liderazgo, son todos conceptos clave para el análisis de la construcción del Movimiento de Mujeres, en tanto sujeto dotado de sus propios paradigmas y de una agenda global para compartir con el conjunto de la sociedad.

Los límites de un capitalismo sin ciudadanía

Wim Dierckxsens. Editorial Universidad de Costa Rica /
Colección Luciérnaga - Reflexiones / Editorial del
Departamento Ecuménico de Investigaciones. San José, abril
1997. 99 p.

La crisis no se origina en el aumento de los gastos del Estado, sino en la acelerada inversión improductiva, que detiene el crecimiento económico y traduce el gasto social en un déficit fiscal ascendente, con repercusiones en todas las dimensiones de la vida social. En estas condiciones es imperativo el abandono del neoliberalismo, y la renovación de una mano visible que trascienda el ámbito nacional para alcanzar el mundial, que sea capaz de reorientar la inversión hacia la producción con inclusión, y de reintegrar las relaciones de mercado a la vida humana, a manera de un contrato social mundial que permita construir un mundo donde quepan todos y todas.

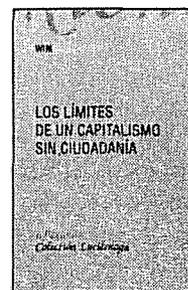
Wim Dierckxsens, demógrafo holandés con estudios de postgrado en La Sorbona, París, reside en Centroamérica desde 1971, y actualmente es investigador en el Departamento Ecuménico de Investigaciones en San José de Costa Rica. Es autor, entre otros, de *Capitalismo y Población* (Educa, San José, 1979), *Formaciones Precapitalistas* (Nuestro Tiempo, México, 1983), *Mercado de Trabajo y Políticas Económicas en América Central* (DEI, San José, 1990), *Globalización: Centroamérica y el Caribe en el Nuevo Orden* (CCC-CA, San José, 1992), así como de numerosos artículos en diversas publicaciones.

La revolución simbólica pendiente; Mujeres, medios de comunicación y política

Sofía Montenegro. Centro de Investigaciones de la
Comunicación (CINCO). Managua, agosto 1997.

El estudio del género, la política y la comunicación ofrecido por Sofía Montenegro -nos dice la Dra. Penny O'Donnell en el prólogo-, se revela como un modo sumamente sugerente de recontar, explorar e interpretar la compleja realidad de la democracia nicaragüense emergente.

Diversos aportes teóricos y empíricos están aquí tejidos en un planteamiento tan novedoso como provocador: la antropología, los estudios del género, la filosofía y el psicoanálisis ofrecen las matrices teóricas desde donde se conceptualizan el poder, las pautas del cambio social a favor de los derechos democráticos de las mujeres, y la crítica de las prácticas políticas y de los medios masivos de comunicación actuales; la comunicología



social orienta el análisis del impacto de los procesos de cambio social en el discurso massmediático sobre la mujer, y, finalmente, la sociología ofrece los recursos metodológicos para entablar la investigación y el análisis de la realidad de las mujeres nicaragüenses en cuanto ciudadanas y consumidoras de los medios.

El estudio es ambicioso, no hay otra palabra. No es de sorprender, dada la situación que aborda y la trayectoria intelectual y política de la autora. Sofía Montenegro es una de las más importantes investigadoras del tema de la comunicación y el género en la América Latina. Imprime a su estudio una insólita capacidad de análisis crítico que está nutrida por su compromiso apasionado con la democracia, con la modernización de los medios masivos de comunicación y con la lucha feminista. Ahora pretende poner al alcance de la lectora y del lector nicaragüenses un conjunto sistemático de conocimientos con la intención de fortalecer el debate científico sobre el desarrollo democrático de su propia sociedad.

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, 113p.
- La AID en Guatemala: Poder y sector empresarial
Jorge Escoto y Man/reto Marroquín, 1992, 166 p. (con AVANCSO, 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
CRJES/Asociación de Comunicación Popular, 1993, 56 p.
- Alternativas campesinas: Modernización en el agro y movimiento campesino en Centroamérica
Klaus Tangermann e Ivania Ríos (coordinadores), 1994, 320 p.
- Somoza: Expediente cerrado
Claribel Alegría y D. J. Fiakoll, 1994, ISOp.
- 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 Jenifer Jones, 1995, 246 p.
- Relaciones Europa-Centroamérica: Ayuda externa y comercio desfavorable
Finn Hasen, 1996, 104 p.
- 9 La integración centroamericana ante el reto de la globalización (Antología)
Alfredo Guerra-Borges, 1996, 187 p.



- Nicaragua con el futuro en juego
Ángel Saldomando, septiembre de 1996, 226 p.
- ESAF: condicionalidad y deuda ¿Nada por nada o nada por menos?
Oscar Neira Cuadra (Coordinador), octubre/noviembre de 1996, 41 p.
- Hacia un proyecto nacional de desarrollo. Políticas económicas en Panamá.
Juan Jované, octubre/noviembre de 1996, 70p.
- Transición política y reconversión militar en Nicaragua, 1990-1995
Roberto J. Cajina, noviembre de 1996, 383 p.

Por salir

- Políticas económicas en los noventa: el caso de Nicaragua
Oscar Neira Cuadra y Patrick Dumazert Zonijoly

Cuadernos & Documentos de trabajo

- Nicaragua: hiperinflación y desestabilización. La política económica 1988 a 1991
Oscar Neira y Adolfo Acevedo, 1992, 123 p.
- La iniciativa para las Américas y el Tratado de Libre Comercio: consecuencias para la cuenca del Caribe
Yasmine Shamsie, noviembre 1992, 24 p.
- Nicaragua: an introduction to the economic and social situation
Trevor Evans, mayo 1993, 25 p.
- Crisis cafetalera: impacto en pequeños productores y alternativas para comercialización
Ívelvin Romero y Finn Hansen, octubre 1993, 24 p.
- Algunas implicaciones de los acuerdos con el FMI y el Banco Mundial ESAF y el ERC-11 para el país y la sociedad nicaragüense
Adolfo Acevedo, marzo 1994, 32 p.
- Los problemas de la pacificación en Nicaragua: recomposición de grupos armados y conflictos sociales
Ángel Saldomando y Elvira Cuadra, febrero 1994, 39 p.
- Las relaciones entre la comunidad europea y Centroamérica en los años noventa: ¿continuidad, reactivación o cambio?
José Antonio Sanahuja, 1994, 63 p.

- **Deuda externa a la búsqueda de alternativas para el desarrollo en Nicaragua**
Patrick Dumazert y Oscar Neira, agosto de 1994, 43 p. (con Nitlapán, Nicaragua)
- **Deforestación y frontera agrícola en Nicaragua**
Cristóbal Maldidier y Tupac Antillón, Instituto de Investigaciones y Desarrollo Nitlapán, Universidad Centroamericana (UCA-Nicaragua)
- **La cuenca hidrográfica del Canal de Panamá: posibilidades de un desarrollo sustentable**
Carmen A. Miró, Jorge Castilla y Alvaro Uribe
- **El impacto de las políticas de ajuste estructural sobre el medio ambiente en Honduras**
*Ian Walker, Jenny Suazo, Alison Thomas y Jean-Pois Herold.
Postgrado Centroamericano en Economía (POSCAE), Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH)*
- **Ajuste estructural y sostenibilidad agrícola en Panamá: el caso de las exportaciones no tradicionales**
Andrés Achong Paz
- **La economía de la explotación maderera en la región oriental de Panamá: Darien**
Gersán Joseph G., Alvaro Castillo y Ginella García Cano

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 28 12 44; Tel. (505) 2 28 13 12 - 2 28 30 92

e mail: cries@nicarap.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 _____

contenido.

La Deuda: un reto para todos
Ricardo Zambrana Godoy

El Régimen Bananero de la
Unión Europea, el Caribe y
América Latina

Paul Sutton

Política, religión y economía en
la reforma educativa de
Nicaragua
Andrés Pérez

Además:

- ✓ Documentos
- ✓ Reseña
- ✓ Pulso Bibliográfico

Pensamiento Propio

4

nueva época