



PENSAMIENTO PROPIO

REVISTA BILINGÜE DE CIENCIAS SOCIALES DEL GRAN CARIBE

Debate sobre las relaciones entre Centroamérica y la Unión Europea
Debate on relations between Centroamerica and the European Union

FINN HANSEN / ALVARO DE LA OSSA

Maldesarrollo en América Central
Maldevelopment in Central America

WILLIAM I. ROBINSON

El Caribe Insular y la integración hemiférica
The Insular Caribbean and hemispheric integration

MIGUEL CEARA HATTON

NUEVA EPOCA

5

SEPTIEMBRE-DICIEMBRE 1997 / AÑO 2



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

Las ideas expresadas en los textos aquí publicados son de la exclusiva responsabilidad de sus autores, y no reflejan necesariamente el punto de vista de la revista. El Comité Editorial de *Pensamiento Propio* invita a todas las personas interesadas a enviar sus aportes a este foro de debate, pero se reserva el derecho de publicación de las colaboraciones recibidas. Se permite la reproducción de los contenidos de la revista, a condición de que se mencione la fuente y se envíen dos copias a la redacción.

Esta publicación ha sido posible gracias al apoyo de NOVIB y la Fundación McArthur.

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

The ideas expressed in the texts published here are the exclusive responsibility of their authors, and do not necessarily reflect the journal's viewpoint. *Pensamiento Propio's* Editorial Committee invites all those who are interested to collaborate in this debate forum, but reserves publication rights to any contributions it receives. Reproduction of the contents of this magazine is permitted on the condition that the source is mentioned and two copies of the article are sent.

This publication was made possible thanks to the support of NOVIB and the McArthur Foundation.

PENSAMIENTO PROPIO

REVISTA BILINGÜE DE CIENCIAS SOCIALES DEL GRAN CARIBE

NUEVA EPOCA

5

SEPTIEMBRE-DICIEMBRE 1997 / AÑO 2

PENSAMIENTO PROPIO

SEPTIEMBRE-DICIEMBRE 1997
AÑO 2

COMITE EDITORIAL

Andrés Serbin
Orestes Papi
Ricardo Zambrana
Elvira Cuadra
Enrique Brito
Clara Arenas
Alfonso Goitia
Edwin Croes
Neville Duncan
Judith Wedderburn
Lillán Levi

EDICION

Lillán Levi

TRADUCCION

Judy Butler
Claudia Ferreira
Abbie Fields

DISEÑO

Sorah Broder

IMPRESION

Imprimatur

Junta Directiva CRIES

PRESIDENTE

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

DIRECTOR EJECUTIVO

Lic. Orestes Papi
CRIES Managua, Nicaragua

SECRETARIO

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

TESORERO

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

VOCALES

Dr. Enrique Brito
Foro de Apoyo Mutuo (FAM), México

Lic. Clara Arenas
*Asociación para el Avance de las Ciencias Sociales
(AVANGSO), Guatemala*

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

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

Índice

EDITORIAL	1
DEBATE	
La cooperación de la Unión Europea hacia Centroamérica: tendencias ante el nuevo milenio FINN HANSEN	3
Notas sobre las relaciones entre Centroamérica y la Unión Europea ALVARO DE LA OSSA	19
INVESTIGACION Y ANALISIS	
Maldesarrollo en América Central: un estudio sobre globalización y cambio social WILLIAM I. ROBINSON	33
DOCUMENTOS	
El Caribe Insular en la dinámica de la integración hemisférica MIGUEL CEARA HATTON	67
RESUMENES	91
RESEÑA	
Los límites de un capitalismo sin ciudadanía ANTONIO JARQUÍN	95
 EDITORIAL	 101
DEBATE	
European Union cooperation with Central America: tendencies in the eve of the new millennium FINN HANSEN	103
Notes on relations between Central America and the European Union ALVARO DE LA OSSA	119
INVESTIGATION & ANALYSIS	
Maldevelopment in Central America: A study on globalization and social change WILLIAM I. ROBINSON	131
DOCUMENTS	
The Insular Caribbean in the dynamic of hemispheric integration MIGUEL CEARA HATTON	165
SUMMARIES	181
 PULSO BIBLIOGRAFICO	 191

SOBRE LA PUBLICACION DE MATERIALES EN PENSAMIENTO PROPIO

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

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

- 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 15 páginas.
- Incluir un resumen del contenido y una breve nota curricular.

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

INFORMATION ABOUT PUBLISHING IN PENSAMIENTO PROPIO

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

Pensamiento Propio would like to spread contributions 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 sciences 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 15 pages
- Include a summary of the text's content
- Include a brief author's note

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

Teléfonos: (505) 222-5217, 222-5137, 268-2364, Fax: (505) 268.15.65

Correo electrónico: cries@nicarao.org.ni



EDITORIAL

Por más de una década, Centroamérica ha ocupado la atención de la comunidad internacional, a causa de los conflictos, los enfrentamientos militares y los profundos cambios sociopolíticos que ha experimentado. Esta es una de las subregiones que —junto con el Caribe Insular y el llamado G-3 (México, Colombia y Venezuela)—, conforman el Gran Caribe. Sin embargo, en el actual contexto de la globalización, cuando los esfuerzos por la integración regional son más necesarios, Centroamérica todavía no ha podido construir vínculos estables y duraderos con las otras subregiones grancaribeñas. Una variedad de factores inciden en esta situación:

Históricamente se intentó separar al Caribe Insular del Caribe Continental, incluida Centroamérica, en lo social, lo económico, lo político y, en algunos casos, en lo cultural. Ello ha creado “distancias” sociales, las cuales han marcado las relaciones entre una subregión y otra, a pesar de que ambas tienen los mismos problemas y dificultades frente al primer mundo.

Los procesos de integración que se han generado en las distintas subregiones del Gran Caribe, aunque han avanzado, presentan todavía serias dificultades en la propuesta y construcción de modelos de integración socialmente incluyentes que coloquen a la región en una mejor posición dentro del nuevo orden mundial.

Al igual que en el resto del Gran Caribe, el proceso de integración centroamericana ha estado influido por las decisiones y los procesos que emanan de los centros políticos y económicos enclavados en el primer mundo. En ese sentido, la dirección de la integración responde sobre todo a dinámicas exógenas, y no a los elementos que provienen del desarrollo de los procesos internos en la región, lo que provoca diferencias y desacuerdos entre las tres subregiones.

De ahí que, aunque Centroamérica tiene en su haber una vasta experiencia en procesos de integración regional, se enfrenta todavía a los dilemas de un modelo de integración regional con perspectiva de Gran Caribe como alternativa frente al avance de la globalización. Por otra parte, el particular contexto de las transiciones orientadas hacia el desarrollo humano, el cambio social y la gobernabilidad democrática se convierte en la otra cara de la moneda que pesa sobre el futuro inmediato de la integración, marcada fundamentalmente por la integración en términos comerciales y liderada por élites económicas y políticas.

En el presente número, *Pensamiento Propio* desea ofrecer a sus lectores un conjunto de artículos que analizan desde diferentes perspectivas la si-

tuación del istmo centroamericano y del Caribe Insular en el escenario de la integración regional. La sección *Investigación y Análisis* presenta resultados de investigaciones en curso, donde se analizan las tendencias estructurales de los intensos procesos socioeconómicos que experimenta la subregión.

En la sección *Debate* se presenta un análisis de la cooperación europea hacia Centroamérica, procurando identificar las tendencias más importantes de cara al nuevo milenio. La reflexión se ubica en torno a dos elementos significativos: la política de cooperación definida hacia la subregión por la Unión Europea, el primero; y la percepción de esa misma política desde los países centroamericanos, el segundo.

Con esto, *Pensamiento Propio* ofrece una apretada síntesis de los elementos que desde afuera y desde dentro están interviniendo en la definición de un nuevo modelo de integración regional en el Gran Caribe; contribuyendo así a la construcción de propuestas desde la sociedad civil, e identificando los puntos nodales y las vías que permitan construir modelos de desarrollo socialmente incluyentes, equitativos y participativos.



La cooperación de la Unión Europea hacia Centroamérica: tendencias ante el nuevo milenio

FINN HANSEN

Este artículo presenta los ejes actuales y la evolución de la cooperación de la Unión Europea hacia Centroamérica. Además, analiza las más recientes cifras sobre la cooperación global brindada a Centroamérica, con énfasis en la cooperación de los países de la Unión Europea (UE). Las cifras globales en 1995 tienen el mismo nivel que en 1990, y en general un nivel todavía alto respecto de los años ochenta. Comparado con los niveles en 1991-92, las cifras tienden a bajar, sobre todo por una drástica reducción de la cooperación de EE.UU. La cooperación multilateral de la UE aumenta —igual que la cooperación bilateral de los países miembros de la UE, aunque esta última en forma menos estable y con un futuro no tan claramente definido. Por la salida de EE.UU. de la región, la cooperación de la UE tiene cada día más importancia en términos de montos. Pero en términos de contenido —a pesar de los ejes definidos—, no está claro el impacto de la cooperación. El autor sugiere que las organizaciones de la sociedad civil —tanto europeas como centroamericanas—, podrían jugar un papel más activo en monitorear —y posiblemente mejorar—, el diseño y el impacto de la cooperación, y para contribuir a una mayor coherencia entre la cooperación y las demás políticas de la Unión Europea hacia la región.

LA EVOLUCION DE LA RELACION UNION EUROPEA- CENTROAMERICA Y LOS TRES NUEVOS EJES DE COOPERACION

Durante más de una década la Unión Europea (UE) ha mantenido un diálogo con Centroamérica (CA): el Proceso de San José. Este diálogo recibe el nombre de su primera ciudad sede: San José de Costa Rica. En 1984, los temas fundamentales en el diálogo político han sido la promoción de la paz en la región y la democratización.¹

El Acuerdo Marco para la cooperación —firmado el 22 de febrero de 1993 entre la UE y CA, y llamado Acuerdo de Tercera Generación—, amplió los temas, abarcando la cooperación económica y la tradicional cooperación al desarrollo, incluyendo además programas de cooperación científica y tecnológica, de protección al medio ambiente y de lucha contra las drogas.

En 1996 en la reunión del Proceso de San José se definieron tres ejes principales para la cooperación multilateral, que además son prioritarios no solamente para Centroamérica, sino para la cooperación de la UE con otros países y regiones en América Latina. Los ejes fueron reconfirmados en la reunión del Proceso de San José en 1997, aunque luego se ha ajustado la formulación de los ejes.²

En la más reciente formulación —y en palabras de la UE— los tres ejes son:

1. Apoyo institucional para la consolidación de los procesos democráticos a través de tres áreas de acción:

Primera: el fortalecimiento de las instituciones del estado de derecho, la protección de los derechos humanos y la gestión pública.

Segunda: contribuir a la reforma del estado y a la descentralización, sobre todo a la modernización de la administración pública.

Tercera: apoyo a la formulación de políticas sectoriales en las áreas de salud, educación y desarrollo rural, privilegiando acciones de apoyo institucional y de movilización de la experiencia de la sociedad civil.

2. Lucha contra la pobreza y la exclusión social:

Los retos son contribuir a garantizar la participación de las poblaciones marginadas en la economía del mercado, apoyando las acciones que aseguren un reparto más equitativo de los ingresos para poder garantizar un desarrollo sostenible. En concordancia con el Plan de Acción de la Cumbre Mundial para el Desarrollo Social, celebrada en Copenhague en 1995, se elaborarán programas en favor del sector rural y dirigidos a poblaciones de la zona urbano-marginal. Además, se continuarán programas de cooperación en beneficio de mujeres, jóvenes y comunidades indígenas, y se tiene como fin vincular el desarrollo económico al progreso social.

3. Apoyo a la reforma económica y aumento de la competitividad.

Los ámbitos de acción son los siguientes:

Primero: el desarrollo del sector privado, especialmente en favor de la pequeña y la mediana empresa.

Segundo: el apoyo a la actividad industrial y a las inversiones.

Tercero: el establecimiento de una mayor sinergia entre la cooperación industrial y la cooperación científica tecnológica.

Cuarto: el apoyo técnico al fomento del comercio exterior.

Quinto: la confirmación de la importancia del papel del Banco Europeo de Inversiones como instrumento de cooperación entre la UE y América Latina.

En la implementación de acciones de los tres ejes prioritarios, se concederá especial importancia a temas como la educación y la formación; la integración regional; el medio ambiente; la energía; la lucha contra el SIDA y la droga, y los transportes, en especial el marítimo.³

Esto es el fundamento de las acciones —o la política de cooperación—, formulada por la Unión Europea hacia la región, que bien podría simplificarse en tres palabras: democracia, lucha contra la pobreza y reforma económica basada en el sector empresarial. De hecho, es la primera vez que la Unión Europea define ejes para su cooperación multilateral, aunque todavía están expresados en términos amplios, y tienen, más que todo, carácter estratégico. Hasta 1996, no había ejes definidos para el uso de los fondos de la cooperación multilateral, sino que se hablaba de un apoyo al proceso de paz, democracia y desarrollo.

Como puede verse, varios de los elementos coinciden con los planteamientos de muchos donantes, y los grupos meta mencionados bajo el segundo eje también concuerdan en una cooperación en favor de los sectores más marginalizados. En este sentido, parte de la política formulada puede ser reconocida como una cooperación solidaria con metas de desarrollo social, sin los propósitos geopolíticos que —por ejemplo— dirigían la cooperación de los EE.UU.⁴

Pero también es importante destacar que los ejes contienen elementos importantes en favor del sector empresarial, y por lo tanto, dependiendo de la ponderación o peso de cada eje, la cooperación podría dar menos —o más— atención directa a los sectores más pobres.

"MAS COOPERACION; MENOS DIALOGO"

Cambios en la Unión Europea en el Proceso de San José y las tendencias de la cooperación multilateral de la Unión Europea

La Unión Europea ha evolucionado mucho desde 1984, cuando sólo eran 10 países miembros en la entonces llamada Comunidad Europea, y ahora son 15. Los ámbitos de acción de la Unión Europea se han venido desarrollando desde una coordinación de políticas de comercio únicamente, hacia

una coordinación de otras políticas, como las de asuntos exteriores, seguridad común, cooperación, asuntos de justicia, etc. Asimismo, se espera que en el futuro otros países europeos se incorporarán. Diez países de Europa del Este han solicitado ser miembros. Con un nuevo tratado —el Tratado de Amsterdam cuyo contenido fue acordado en junio 1997—, se espera crear un fundamento para incorporar estos nuevos países, aunque también se ha abierto la posibilidad de trasladar más funciones a las instituciones de la Unión Europea. El Tratado de Amsterdam tiene que ser ratificado en todos los países miembros. Por lo tanto, hay mucha atención hacia asuntos internos de la Unión Europea y hacia nuevos posibles miembros. Es evidente, además, que la importancia como bloque económico y como donante de cooperación ha venido creciendo.

Lo más importante es, sin embargo, que en el nuevo milenio la Unión Europea podría ser un bloque de 20 países, con una unión económica y monetaria y una política exterior común, aunque es importante destacar el escepticismo de algunos países miembros acerca de la acelerada velocidad de la unificación y el déficit democrático en las instituciones de la Unión Europea.

La mayor cantidad de países miembros, se ha reflejado también —junto con otros factores—, en una mayor cantidad de cooperación multilateral para Centroamérica, como se puede observar en el cuadro 1 abajo.

Como se puede notar, el crecimiento de la cooperación comprometida en los últimos diez años ha sido muy fuerte; casi se ha triplicado desde 1985. Actualmente hay más de 400 proyectos en ejecución o aprobados, financiados por la Comisión Europea, por un monto de alrededor de 975 millones de dólares, a pesar de que los desembolsos han tenido un crecimiento más lento.

Pero la mayor cantidad de países miembros de la UE —y los cambios geopolíticos—, también han significado algunos ajustes en el diálogo entre la Unión Europea y Centroamérica. Como mencionamos arriba, los ejes ac-

CUADRO 1

*Asistencia Oficial de Desarrollo Multilateral de la Unión Europea
hacia Centroamérica y Panamá (1980-1996).
Millones de dólares comprometidos (comp.) y desembolsados (dsbils.)*

	1980	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
COMP.	13	88	132	127	150	164	216	225*	230*
DSBLS.	-	17	48	56	83	99	79	107	-

* Estimación

Fuente: Geographical distribution of financial flows (desembolsos) varios años.

IRELA: El Proceso de San José: Balance y Perspectivas, Mayo 1995.

tuales han sido acordados en las últimas dos reuniones en el Proceso de San José que —de 1984 hasta 1995—, eran reuniones entre representantes de todos los países de la Unión Europea y los países centroamericanos. En 1995 se acordó cambiar el diálogo del Proceso de San José a nivel ministerial: se celebrará sólo cada dos años; se mantienen las reuniones plenarias en el país de la presidencia de la Unión Europea y en Centroamérica alternadamente —o sea, con participación de todos “los quince” de la UE y todos los países centroamericanos. En los años intermedios, los ministros de los países centroamericanos se reunirán únicamente con los tres países de la “Troika” de la Unión Europea —un sistema que fue utilizado por primera vez en 1997.⁵

También se acordó fortalecer las actividades funcionales de la llamada Comisión Mixta que está a cargo del seguimiento de las relaciones de cooperación y de comercio, que se reunirá, en principio, cada 18 meses, y una subcomisión mixta que se reúne cada 9 meses. Finalmente, cabe mencionar que en la reunión del año anterior —en San José XI, celebrada en Panamá en febrero 1995—, se había abierto la posibilidad de establecer un Foro de Comercio como instrumento complementario de alto nivel que pueda reunirse para abordar temas comerciales a petición de cualesquiera de las partes.

Hay varias explicaciones de estos ajustes. Algunas pueden ser:

1. El diálogo político ya no es el centro del diálogo, por los avanzados procesos de paz y los cambios geopolíticos en el ámbito mundial y en la región. El diálogo se centra más en aspectos de cooperación técnica y financiera y en relaciones de cooperación tecnológica y comercial. Por ser temas menos “políticos”, se pueden utilizar niveles más técnicos —como la Comisión Mixta y el Foro de Comercio—, que obviamente también son niveles más bajos.
2. El diálogo con la Troika es una forma de mantener un diálogo a un alto nivel, sin involucrar a tantos actores. Es cierto que la forma planteada es más operativa, sobre todo tomando en cuenta que la UE ya tiene quince miembros, y podría tener más en los próximos años.

Con los cambios, algunas funciones que antes se trataban en el Proceso de San José se trasladan a otros foros; se convierte el diálogo en una instancia más operativa —aunque con un perfil político más bajo—, y se da más importancia a instancias técnicas en el Proceso de San José.

Debe reconocerse que tiene mucho sentido fortalecer las instancias técnicas, tomando en cuenta que la cooperación canalizada de forma multilateral se ha venido aumentando de forma importante en los últimos años, como hemos demostrado arriba. Pero también debe afirmarse que en realidad sólo se han realizado reuniones en la Subcomisión Mixta una vez al año, lo que no permite un seguimiento detallado.

Desde el punto de vista de las organizaciones populares, es interesante ver que en 1996 se hace referencia a una mayor participación de la sociedad

civil. En el documento final de la Declaración de Florencia (San José XII), se afirma que las partes "acordaron profundizar la evaluación y el monitoreo de los proyectos, e involucrar más a la sociedad civil en el proceso de cooperación."⁶

Lamentablemente no se ha hecho nada concreto todavía para incorporar o consultar a la sociedad civil en conexión con las discusiones de la Comisión Mixta y la Subcomisión Mixta, algo que podría asegurar mayor transparencia y discusión sobre impacto y ejecución.

EL BALANCE GLOBAL DE COOPERACION Y LA COOPERACION BILATERAL: LA SALIDA DE EE.UU., Y EL FUTURO INSEGURO DE LA COOPERACION DE LOS PAISES EUROPEOS

La cooperación bilateral ("de país a país") hacia la región ha sido tradicionalmente dominada —en términos de montos—, por EE.UU. Durante los 80, la cooperación de la AID constituyó un 70% de la cooperación total hacia la región. Sin embargo, a partir de 1993, su cooperación ha venido disminuyendo. De hecho, la reducción de AID a partir de 1993 ha sido tan drástica, que a pesar de aumentos en la cooperación de los países de la UE y de Japón, el monto total de la cooperación bilateral de 1994 y 1995 es más bajo que su nivel en 1988. AID —que antes donaba el doble de la suma de la cooperación alemana y japonesa—, hoy canaliza montos parecidos a estos dos países. Asimismo, otros donantes europeos mantienen importantes contribuciones, como Holanda, Italia y Suecia.

Algunos autores distinguen entre los donantes "tradicionales" (Alemania, Francia, Italia y Reino Unido) y los "nuevos donantes", que incluyen Canadá, Suiza, Noruega, Japón y —de la Unión Europea—, Suecia y Holanda, que se han incorporado más bien a partir de los 80. Una característica de parte de la "nueva" cooperación —que entra con fuerza en los ochenta—, es una alta concentración en Nicaragua (Suecia, Noruega, Holanda), mientras que Japón apoyaba sobre todo a Honduras. Casi todos los donantes europeos incrementaron su apoyo hacia la región en los 80 y 90, y es hasta 1993 que empieza a haber tendencias de decrecimiento.⁷ (vea cuadro 2)

Las cifras presentadas son desembolsos; por lo tanto, reflejan más bien acuerdos tomados en años anteriores entre el país donante y el país receptor y el flujo de cooperación en un año, y no muestran necesariamente "la prioridad" que el país receptor tiene para el país donante en el año indicado. Por ejemplo, la cifra alta de Alemania en 1995 está concentrada en un desembolso a Nicaragua (175 millones de dólares); igual que la cifra alta de los Países Bajos en 1995 (49 millones de dólares a este país); y de Italia en 1994 (101 millones de dólares a este país). En el período de 1990 a 1995, Nicaragua mantiene su alto nivel de cooperación, mientras la cooperación

hacia El Salvador —y sobre todo a Costa Rica—, desciende. La cooperación hacia Guatemala tiende a crecer levemente, mientras que la cooperación hacia Honduras varía sustancialmente de año en año. En general, Nicaragua es el país que recibe más cooperación, seguido por Honduras y Guatemala, luego El Salvador —pero los tres con niveles comparables. Finalmente, Costa Rica y Panamá tienen ambos un nivel mucho menor que los demás, y tienden a bajar más. (vea anexo).

CUADRO 2

Asistencia Oficial de Desarrollo de los países miembros de la Unión Europea, EE.UU. y Japón a Centroamérica y Panamá. (Millones de dólares comprometidos)

	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1990-95
ALEMANIA	32	107	124	133	100	123	266	853
AUSTRIA	6	8	21	5	17	20	21	92
BELGICA	1	5	6	7	6	7	11	42
DINAMARCA	1	15	27	26	28	26	27	149
ESPAÑA	—	33	50	33	52	59	82	309
FINLANDIA	3	13	26	14	8	5	7	73
FRANCIA	13	14	14	36	26	21	39	150
ITALIA	30	65	60	46	36	127	24	358
PAISES BAJOS	34	69	29	63	68	63	110	402
REINO UNIDO	2	5	5	7	8	11	8	44
SUECIA	13	41	72	80	56	46	52	347
JAPON	22	142	154	241	164	200	216	1,117
EE.UU.	735	837	905	716	437	300	215	3410
TOTAL BILATERAL	927	1,436	1,597	1,499	1,083	1,093	1,178	7,886
TOTAL MULTILATERAL Y BILATERAL	1,155	1,665	1,913	1,925	1,468	1,558	1,665	10194

NOTAS:

1. Finlandia, Suecia y Austria no se incorporaron hasta en 1995 en la Unión Europea.
2. "Total bilateral" es el total de la cooperación de los países miembros del Comité de Acción para el Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), que incluye a los países mencionados y a otros donantes europeos fuera de la UE (Noruega, Suiza); o Australia y Nueva Zelanda y a Canadá. Por su parte, Portugal, Irlanda y Luxemburgo —todos miembros de la UE— sólo canalizan montos pequeños a Centroamérica.
3. "Total bilateral y multilateral": Incluye toda la asistencia oficial para el desarrollo bilateral de los países miembros del CAD-OCDE y de las organizaciones multilaterales y países árabes. Por lo tanto incluye también la cooperación multilateral desembolsada de la UE.

Fuente: *Geographical Distribution of Financial Flows to Developing Countries*, OCDE. Varias ediciones.

El total de la cooperación multilateral y bilateral en 1995 se mantiene al mismo nivel que el monto en 1990 —y más alto que en 1985. Sin embargo, tiende a bajar si se compara con 1991 y 1992. Si se revisa solamente la cooperación bilateral, ésta se reduce a partir de 1992, lo que tiene su explicación en una reducción drástica de la cooperación de EE.UU. Los aumentos en la cooperación de los donantes europeos y de Japón no logran compensar esta salida. Casi que se puede identificar un nivel alrededor de 1,500 a 1,600 millones de dólares en cooperación bilateral en los años 1990-92, comparado con un nivel de 1,100 a 1,200 millones de dólares en cooperación bilateral en los años 1993-95.

No obstante, es importante destacar que la aparente tendencia negativa con bajas cifras de cooperación de algunos países en 1993 —como Italia y Alemania—, todavía no se ha podido confirmar con cifras más bajas en 1994 y 1995 —aunque las cifras de año en año tienen una variación sustancial. Lo que sí es cierto es que la discusión sobre la cooperación sigue siendo importante en todos los países europeos —algo que está reflejado tanto en el informe anual sobre cooperación de la OCDE de 1996, como en el informe de las ONG europeas organizadas en EUROSTEP-ICVA sobre “la realidad de la cooperación”. Según este último informe, más reciente, hubo cortes en el presupuesto general de cooperación en 1995-6 en Austria, Francia, Alemania, Italia, España, Reino Unido de la UE, y además en Japón y en EE.UU., y sólo aumentos leves en Países Bajos, Dinamarca, Suecia, Finlandia y Bélgica. En casi todos los casos de cortes, los gobiernos han manifestado la necesidad de arreglar “problemas presupuestarios”. Visto en esta perspectiva, tal vez hay que mencionar que los cortes globales hasta ahora no han afectado en mayor grado los montos de cooperación hacia Centroamérica.⁸

Lo que sí se ha visto es un diferente trato a los países centroamericanos (vea anexo 1), donde la cooperación a El Salvador y —sobre todo— a Costa Rica, se ha visto reducida, mientras que la cooperación hacia Nicaragua ha mantenido su alto nivel.

LA CALIDAD DE LA COOPERACION

Cuando fue claro que EE.UU. empezó a retirar su cooperación de la región, algunos actores centroamericanos empezaron a preocuparse por cómo sustituir esta cooperación. Otros manifestaron que —tomando en cuenta cómo se había gastado la cooperación—, era probable que menos cooperación podría tener mejor impacto —un punto de vista que siempre es importante tomar en cuenta al analizar las tendencias de cooperación.

En el caso de la cooperación multilateral de la Unión Europea, no existen valoraciones oficiales sobre su diseño e impacto global en cuanto a su contribución al desarrollo. Por lo tanto, nos restringimos a unos comentarios sobre el diseño de esta cooperación.

La Unión Europea misma es “revisada” anualmente por una Contraloría de las Comisiones que en algunos casos ha hecho mención de la ejecución de los proyectos. En 1992, cuando se hizo especial referencia a la cooperación en Centroamérica, se criticó que en 80% de los proyectos analizados faltaban metas claras para los proyectos, lo que significaba que era muy difícil realizar una evaluación de su cumplimiento. Además, la Comisión Mixta en su última reunión en junio 1997, hace referencia a algunos problemas operativos, como por ejemplo la “complejidad de la tramitación burocrática, tanto en la Comisión Europea como en las instancias centro-americanas”, y problemas con “el contenido técnico de tales proyectos, tanto en lo que se refiere a su formulación inicial como a los recursos materiales y humanos puestos a disposición por las respectivas contrapartes”. Sin embargo, hacen falta evaluaciones que podrían realizarse por “bloques”, ya que en el caso de todos los países, la UE tiene los proyectos ubicados según los ejes: lucha contra la pobreza, apoyo al fortalecimiento y consolidación del estado, desarrollo económico y promoción comercial —y también operan en algunos casos con un bloque de proyectos relacionados con el desarrollo sostenible, y otro bloque con proyectos regionales que cruzan los ejes.

Cabe mencionar un estudio, de fuentes independientes, realizado por los investigadores Mandy MacDonald y Byron Garoz a finales de noviembre 1996. El estudio, centrado en la cooperación de la Unión Europea hacia Guatemala, destaca que en términos generales la cooperación presenta características favorables, comprometida con diálogo, concertación, pacificación y desarrollo, y que existe confianza y entendimiento entre ONG guatemaltecas y la Unión Europea. Sin embargo, también menciona el largo plazo de aprobación de los proyectos, la magnitud de los montos para el nivel acostumbrado de las ONG y —en el caso de proyectos de servicios o producción—, poca tendencia a la autosostenibilidad. Sugieren, entre varias propuestas, introducir mecanismos más ágiles, y revisiones y evaluaciones de los proyectos, por lo menos anualmente, entre los estados miembros y grupos de expertos de la comisión.⁹

En algunas encuestas realizadas en 1994-95 por este autor con directores de proyectos de la UE (los llamados “Proyectos de Desarrollo Rural Integral” —DRIs), se identificaron problemas en el diseño de los proyectos. Muchos de estos proyectos empezados en los ochenta tenían un presupuesto de más de 10 millones de dólares —o sea, proyectos más grandes que los programas de algunos países europeos. Los directores mencionaron que las metas habían sido demasiado ambiciosas —y algunos grupos meta criticaron la burocracia vinculada con el uso de los fondos. La UE misma ha realizado una evaluación de los DRIs, pero lamentablemente no ha ofrecido los resultados al público, tal como en general no se han podido conseguir evaluaciones oficiales de los proyectos de la UE.

Finalmente, en el mismo estudio, se cuestiona el excesivo apoyo a unas cuantas empresas en el proyecto Fondo Especial para Promoción de Exportaciones (FEPEX), que ha tenido como países beneficiarios a Nicaragua y Honduras, y que ha formado parte de la cooperación de la UE. Créditos de un promedio de 720,000 dólares habían sido otorgados a 15 empresas grandes (1990-94) —algo que posiblemente haya promovido la exportación, pero se duda si este tipo de acción debería estar o no en un programa diferente al de la cooperación para el desarrollo de “las capas más pobres” —tal como manifiestan los reglamentos para uso de cooperación de la UE.¹⁰

Como puede notarse, es necesario tener más información sobre cómo se han ejecutado los fondos hasta ahora, para no formular conclusiones a partir de un panorama incompleto, y más que todo, de unas valoraciones del diseño. La UE misma tiene la responsabilidad de promover la transparencia, y debería poner las evaluaciones a disposición para que se pueda realizar un debate global sobre la cooperación.

El espacio no permite analizar información de los países miembros de la UE (la cooperación bilateral). Existe una variación de país a país sobre el grado de disposición a brindar información, pero en general se puede conseguir más información sobre los resultados de la cooperación que con la misma UE —aunque de donante a donante son variables los recursos que se dedican a evaluación y seguimiento. En general se ha reconocido que existen problemas de coordinación entre los donantes, problemas de “condicionalidad” entre algunos donantes y país receptor, lo que a veces dificulta maximizar el impacto, y —como en el caso de la cooperación multilateral—, algunos donantes han iniciado grandes proyectos de infraestructura que no siempre han respondido a las metas y ambiciones iniciales.

OTROS ASPECTOS IMPORTANTES

EN LAS RELACIONES UNION EUROPEA-CENTROAMERICA

Este artículo no ha abordado la relación comercial entre la Unión Europea y Centroamérica. Unos comentarios serían apropiados, ya que la UE misma se ha comprometido a asegurar “coherencia en toda la actitud de la Unión, como parte de una política común para la política exterior, la seguridad, la economía y la cooperación para el desarrollo”.¹¹

Asimismo, como habíamos mencionado anteriormente, se había establecido la posibilidad de realizar un Foro de Comercio —posibilidad que en casi tres años sólo fue utilizada una vez, en octubre de 1995. En esta ocasión los centroamericanos señalaron como uno de los puntos que “el problema principal que enfrentan algunos países centroamericanos en su comercio con la Unión Europea es el acceso del banano”. No obstante, los países mismos expresaron que habían iniciado el proceso de consulta ante el organismo de solución de diferencias de la Organización Mundial de

Comercio. Parece, por lo tanto, que la creación de este nuevo foro y la delegación de los temas de comercio no ha significado que se aborden los temas cruciales en un grado mayor. Más bien refleja que el diálogo Unión Europea-Centroamérica no ha incluido en su agenda los más importantes temas de discusión.

La disputa sobre el acceso del banano de América Latina al mercado europeo tiene su origen en un nuevo régimen de importación de bananos introducido en 1993, que incluye un nuevo sistema de licencias de importación y un sistema de cuotas que favorece a los países llamados ACP (África, Caribe y del Pacífico) a costo de América Latina.¹² Algunos países centroamericanos aceptaron una cuota, mientras que otros han pedido la intervención de la Organización Mundial de Comercio (OMC). Según el fallo de los órganos competentes de este organismo, el sistema de licencias de gran envergadura no está en concordancia con los acuerdos de la OMC. Por lo tanto, la UE está considerando algunos cambios en su régimen para la importación de banano. Para algunos países centroamericanos la política europea ha acarreado grandes pérdidas, mientras que otros las han evitado mediante negociaciones parciales con la UE. Lo cierto es que la medida global fue puesta en práctica sin ninguna consulta con los países en vía de desarrollo, y sin ninguna evaluación de las implicaciones para el desarrollo. Las negociaciones posteriores entre algunos países y la UE sólo han resultado en pequeños ajustes de la propuesta inicial.

Asimismo, diferentes organizaciones vinculadas con el sector bananero han solicitado a la Unión Europea tomar en cuenta las condiciones sociales de los trabajadores en su política comercial —algo que estaría en concordancia con la promoción de los derechos humanos que la UE también ha formulado en su política de cooperación. El Foro Emaús en Costa Rica publicó en octubre 1997 el documento *Bananos para el mundo ¿y el daño para Costa Rica?*, donde se denuncian problemas en las plantaciones bananeras que implican destrucción de la familia, maltrato a los trabajadores, anomalías en salarios y en pagos de cargas sociales. Además, se afirma que 70% de los trabajadores carecen de estabilidad laboral, ya que son contratados por plazos de 90 días.¹³

Otro aspecto importante es la falta de coherencia entre los costos sociales resultantes del diseño de los programas de ajuste estructural —programas avalados por muchos donantes de la UE—, y la cooperación de la UE. La UE podría proponer “garantías sociales” en el diseño de los programas de ajuste estructural, para que la cooperación no sea una simple compensación. Esta discusión debe realizarse entre la UE, Centroamérica y los bancos multilaterales; tanto el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Interamericano de Desarrollo —este último el actor más importante en la región en términos de préstamos, y por coordinar el llamado Comité Consultivo, donde los donantes discuten la cooperación y el

desarrollo en los países centroamericanos. Igual que en el caso del comercio, el tema del ajuste estructural y otros temas claves —como deuda externa—, nunca han sido relevantes en el Proceso de San José.

CONCLUSIONES

Actualmente, la Unión Europea y sus estados miembros —cooperación multilateral y bilateral—, son los primeros proveedores de ayuda a Centroamérica. En valores per cápita, la región es el mayor receptor de ayuda no reembolsable de la UE a nivel mundial.

Es muy probable que la cooperación multilateral mantenga sus niveles relativamente altos de cooperación. Al fin al cabo, el costo de la cooperación multilateral está —desde 1995—, asumido por 15 países. A pesar de que la UE está valorando la incorporación de otros países europeos “más pobres”, todavía Centroamérica sigue siendo una región donde la UE puede apoyar procesos de integración, lucha contra la pobreza, democratización —e incluso puede afianzar más cooperación comercial vinculada con actores empresariales. Con eso queremos decir que aunque los montos sean constantes, no se tiene garantizada una cooperación “pro-pobres”, y tampoco existen garantías de una mayor influencia de los sectores marginalizados en la definición del contenido de la cooperación.

La cooperación bilateral tiene un futuro menos seguro: en 1993, 1994 y 1995 hubo descensos en los montos de algunos donantes, aunque las cifras totales de los países miembros de la UE han aumentado en 1994 y 1995. Las discusiones sobre cortes todavía siguen en los países europeos, y puede haber reestructuraciones. En este sentido, el aumento en la cooperación multilateral —asumido por todos—, facilita los cambios en la cooperación bilateral.

Finalmente, está la gran tarea de asegurar la coherencia de todas las políticas de la UE hacia la región centroamericana; ello implica que en la política comercial también se promueva una producción más sostenible, tanto en lo ecológico como en lo social, y ayudar además a promover la comercialización de los productos procedentes de los sectores menos favorecidos. Hasta ahora no se ha hecho un esfuerzo por asegurar esta coherencia; más bien los empresarios parecen ser los más visibles como grupo meta para la cooperación comercial. Además, el diálogo entre la Unión Europea y Centroamérica no ha incluido en forma exhaustiva los temas importantes, como son el diseño y los efectos de los programas de ajuste estructural, la deuda externa, o los principales problemas de comercio. Casi se podría pensar que el Proceso de San José tiene como principal función manifestar el compromiso de la Unión Europea por brindar cierta cantidad de cooperación —algo que es importante, pero no es una agenda completa para abordar los problemas de desarrollo.

En todo caso, urge un monitoreo y una evaluación más abierta del diseño y el impacto de la cooperación, con participación de actores de la sociedad civil —tanto europea como centroamericana. Las redes centroamericanas —de campesinas, ONG, derechos humanos, sindicales, cooperativas y empresarios—, ofrecen una oportunidad para la Unión Europea y los gobiernos, como contrapartes en una evaluación de la cooperación regional y en las discusiones y consultas de tipo más estratégico. Las organizaciones civiles afiliadas al Comité Consultivo del Sistema de Integración Centroamericana serían ejemplos de posibles actores que podrían participar. De igual manera, las distintas coordinaciones nacionales de la sociedad civil podrían participar cuando los temas de cooperación tengan un carácter más nacional. Como hemos visto, la UE y los gobiernos centroamericanos mismos ya han anunciado la intención de “involucrar a la sociedad civil en el proceso de cooperación”; ahora falta ponerla en práctica. Con esta participación tal vez se enfoquen los temas que hasta ahora han sido escasamente abordados en la agenda.

Sólo una discusión sobre el contenido y la coherencia del conjunto de las políticas de la UE nos ayudará a ver con claridad si los muchos millones de dólares son en verdad utilizados para promover el desarrollo. O dicho de otra forma: si son algo más que ser muchos!

FINN HANSEN es Licenciado en Ciencias Políticas con especialización en Estudios de Desarrollo Internacional. Ha trabajado en la Coordinadora de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), en la Asociación de Organizaciones Campesinas para el Desarrollo (ASOCODE), en la ONG danesa IBIS, y en otros organismos. Es autor de varias publicaciones, entre ellas, del libro Relaciones Europa-Centroamérica: Ayuda Externa y Comercio Desfavorable, CRIES, 1996.

ANEXO

TRATADO DE MAASTRICHT, MAASTRICHT, 1991

TENDENCIAS GLOBALES DE LA COOPERACION

En 1969, los miembros de la OCDE-DAC (una gran parte de los países desarrollados) se comprometieron a una meta para su Asistencia Oficial para el Desarrollo: 0.7% de su PIB iba a ser dirigido a la cooperación. Casi treinta años después, pocos países la han cumplido. Tras una tendencia de cierto crecimiento en los años 80, en los 90 más bien la cooperación tiende a bajar a nivel mundial. El promedio del PIB aportado por los países desarrollados miembros de la OCDE-DAC es en 1995 de 0.27%, —o sea, menos de la mitad de lo suscrito en el compromiso. En 1990 sumaba 0.34% del PIB. Los países que han cumplido la meta (0.7% PIB) son: Dinamarca, Noruega, Holanda y Suecia. Las grandes potencias del mundo —como EE.UU. y Japón—, donan 0.29% y 0.10% del PIB respectivamente. En términos absolutos, en 1995 Japón era el donante que brindaba el volumen de ayuda más alto (14.5 mil millones de dólares), seguido por Francia (8.4 mil millones de dólares), Alemania (7.5 mil millones de dólares) y Estados Unidos (7.4 mil millones de dólares).

Las causas son muchas: mayor atención a la ex-Unión Soviética y el bloque ex-socialista. Recesión y cambios en algunos donantes, y un creciente escepticismo sobre la cooperación como método para ayudar a los países en vía de desarrollo. Argumentos que van desde un rechazo total de la cooperación, hasta la privatización y búsqueda de nuevos métodos y formas de cooperación. Según las cifras más recientes de la OCDE (1995), el valor de la cooperación en dólares bajó de 1992 (61.4 mil millones) a 1993 (57 mil millones); subió en 1994 a 61.2 mil millones, y bajó otra vez en 1995 a 59.8 mil millones de dólares.

Las regiones más afectadas han sido África (el monto bajó de 25.0 en 93 a 21.8 mil millones de dólares en 95); Asia del Sur y Central, que decreció de 6.8 a 6.4 mil millones de dólares, mientras que la cooperación hacia América Central, México y el Caribe ha crecido de 3.0 a 3.5 mil millones de dólares, más que todo por un aumento considerable en la cooperación hacia Haití. En el caso de Centroamérica, la cooperación hacia Costa Rica y El Salvador baja, mientras que Guatemala tiene un leve aumento y Honduras un aumento considerable. Nicaragua mantiene alto su nivel de cooperación, y por lo tanto, sigue siendo el país de la región que recibe más cooperación.

Asistencia Oficial de Desarrollo para los países del CAD-OCDE, organizaciones multilaterales y países árabes. Millones de dólares.

	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995
COSTA RICA	280	230	174	140	99	76	25
EL SALVADOR	345	347	294	409	407	318	304
GUATEMALA	83	203	199	198	214	224	213
HONDURAS	276	451	303	359	342	298	411
NICARAGUA	102	335	841	658	326	602	662
PANAMA	69	99	102	161	80	40	50
TOTAL	1155	1665	1913	1925	1468	1558	1665

Fuente: OCDE, 1997

NOTAS

1. La Unión Europea tiene hoy 15 países miembros: Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Holanda, Finlandia, Francia, Gran Bretaña, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Portugal y Suecia. En el artículo Centroamérica abarca Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica. Además, Panamá está incluido en el análisis de la cooperación. La cooperación multilateral se refiere a la cooperación canalizada a través de la Unión Europea, pero además casi todos los países miembros canalizan cooperación bilateral a países centroamericanos. Se utiliza "cooperación" indistintamente del concepto "Asistencia Oficial de Desarrollo".
2. "Declaración Solemne de Florencia relativa a la Renovación del Proceso de San José", marzo 1996; y "Comunicado Conjunto", Conferencia Ministerial San José XIII, febrero 1997.
3. "La Unión Europea - Diálogo con América Central y Panamá", 1996, la Delegación de la Comisión de la Unión Europea, Costa Rica.
4. Para información sobre la política de cooperación de la AID, vea publicaciones de CRIES: Herman Rosa: *Las Transformaciones Globales en El Salvador*, 1993; y Jorge Escoto y Manfredo Marroquín: *La AID en Guatemala: Poder y Sector Empresarial*, 1992. Para una comparación entre la política de cooperación de EE.UU. y otros donantes vea por ejemplo: Manuel Salvador Orozco: "Aiding Central America: The three contexts of AID" p. 48, en *Revista Relaciones Internacionales*, Segundo-cuarto trimestre de 1995, UCR, Costa Rica.
5. La llamada Troika consiste en el país que preside la Unión Europea, el país que lo hizo anteriormente, y el país próximo que preside la UE; ya que la presidencia de la UE se constituye en forma rotativa entre los países miembros.
6. Declaración Solemne de Florencia, (San José XII), marzo 1996.

7. Manuel Orozco: *Aiding Central America: The Three Contexts of Aid*.
8. OCDE y DAC: *Development Cooperation: Efforts and Policies of the Members of the Development Assistance Committee*, 1997; y EUROSTEP-ICVA: *The Reality of AID -an independent Review of Development Cooperation 1997-98*, 1997
9. Byron Garoz y Mandy MacDonald: *La política de cooperación de la Unión Europea hacia Guatemala*; 1996, Guatemala.
10. Finn Hansen: *Relaciones Europa-Centroamérica: Ayuda Externa y Comercio Desfavorable*; pp 28-36, 1996, Nicaragua
11. Tratado de Maastricht, XVII, art. 130 U, art. 2, 1995
12. Ver "El régimen bananero de la Unión Europea, el Caribe y América Latina", por Paul Sutton, en *Pensamiento Propio* No. 4, pp. 25-53. (N. de la E.).
13. Vea también diario *La Nación*: "Recrudece guerra bananera", 6 de octubre, 1997, San José de Costa Rica.

BIBLIOGRAFIA SELECCIONADA

- Comunicado Conjunto de la Conferencia Ministerial, San José XIII, La Haya, 1997.
- Conferencia Ministerial, San José XII, Florencia, 1996, y Declaración Solemne relativa a la renovación del Proceso de San José, 1996.
- Declaración Conjunta, Conferencia Ministerial San José XI, Panamá, 1995.
- Delegación de la Comisión Europea para América Central y Panamá: "La Unión Europea: Diálogo con América Central y Panamá", 1996.
- EUROSTEP-ICVA: *The Reality of Aid - An Independent Review of Development Cooperation*, London, 1997.
- Garoz Byron y MacDonald, Mandy: *La Política de Cooperación de la Unión Europea*, Guatemala, 1996.
- Hansen, Finn: *Relaciones Europa-Centroamérica: Ayuda externa y comercio desfavorable*. CRIES, Nicaragua 1996.
- IRELA: *El Proceso de San José: Balance y Perspectivas*, Madrid, 1995.
- OECD-DAC (siglas en español: OCDE-CAD): *Geographical Distribution of Financial Flows to Aid Recipients*, 1988, 1993, 1995, 1997.
- OECD-DAC: *Development Cooperation: Efforts and Policies of the Members of the Development Assistance Committee*, 1995, 1996 y 1997.
- Orozco, Manuel: "Aiding Central America: the three contexts of Aid"; en *Revista Relaciones Internacionales*, Universidad de Costa Rica, Costa Rica, 1995.



Notas sobre las relaciones entre Centroamérica y la Unión Europea

ALVARO DE LA OSSA

ANTES DE 1960: RELACIONES BILATERALES

Para centrar el análisis de las relaciones actuales entre Europa y Centroamérica, es conveniente recordar —aun cuando sea brevemente—, las principales características que tuvieron en el pasado. Pueden distinguirse al menos cuatro etapas en este siglo. En la primera de ellas, antes de 1960, estuvieron marcadas por tres características: a) un sistema comercial —imperante ya desde el siglo anterior—, en el que la venta de productos primarios corría por parte de los países centroamericanos, mientras que los europeos abastecían a la región con la importación de insumos y bienes manufacturados; b) una ausencia de relaciones políticas; y c) una intensa relación bilateral.

ENTRE 1960 Y 1980: RELACIONES CON BASE EN LA INTEGRACION

Conforme los procesos de integración avanzaron, tanto en Europa como en Centroamérica, a las relaciones comerciales bilaterales se agregan contactos entre las instituciones de integración. Se logra contar con apoyos técnicos y financieros entre ambos grupos de países en materia de integración. Se emprenden los primeros contactos oficiales entre los dos bloques para iniciar una etapa de mayores relaciones.

Este período abarca toda la década de los setenta y es interrumpido por las convulsiones políticas que empieza a vivir la región centroamericana, desde fines de esa década hasta entrados los años ochenta.

LA DECADA DE LOS OCHENTA:

RELACIONES POLITICAS SUSTANTIVAS

A partir de los años ochenta se establece una tercera etapa, con un claro y decidido carácter de apoyo. En 1984 se firma la Declaración entre la Comunidad Europea, cada uno de sus países miembros, el Mercado Común Centroamericano y cada uno de sus países miembros, todos los países del Grupo de Contadora y los gobiernos de España y Portugal. Mediante dicha Declaración se establecen relaciones formales institucionales entre la Unión Europea y el Mercado Común Centroamericano y Panamá, tanto de orden económico como político. De esta manera, Europa tiene una vigorosa presencia en la solución de los graves problemas centroamericanos, y apoya significativamente todo el esfuerzo internacional que se realizó en ese entonces para evitar la guerra generalizada en la región. Este amplio contrapeso a la posición de la Administración Reagan se complementa de varias maneras.

En 1985 las dos regiones firman el primer convenio sobre cooperación económica y comercial, conocido como el Convenio de Luxemburgo por el lugar en que se firmó. Y desde los primeros años de la década de los ochenta, se intensifica la cooperación —tanto regional como bilateralmente—, en dos grandes ámbitos de acción: a) el apoyo a los esfuerzos de integración en Centroamérica; y b) la ayuda humanitaria, tanto de manera oficial como por medio de las ONGs europeas.

Puede asegurarse que ningún otro país o grupo de países ha apoyado a Centroamérica en asuntos humanitarios en la magnitud, en la forma y con el desinterés con que lo hizo la Unión Europea.

DESDE 1990: RELACIONES CON EUROPA

SIN INTEGRACION REAL EN CENTROAMERICA

La última etapa, que es la actual, está caracterizada por cambios importantes en las relaciones entre la Unión Europea y Centroamérica —que se

derivan de modificaciones sustantivas en sus quehaceres internos—, y por la cada vez más amplia presencia de la política neoliberal. Se configura así en el presente una etapa que puede considerarse de transición respecto de las anteriores. En los primeros años del nuevo milenio se terminarán de definir también las relaciones de Europa con los países de África, el Caribe y el Pacífico, que son actualmente miembros del Acuerdo de Lomé (países ACP).

A lo acontecido en esta última década del siglo XX están dedicadas estas notas.

CONSIDERACIONES SOBRE LA SITUACION ACTUAL

La integración europea

Las modalidades que está utilizando la Unión Europea para consolidar su mercado único y su periferia aduanera y arancelaria comunitaria, han generado —como es ya sabido—, un cambio sustantivo en el trato a las importaciones de Centroamérica. El caso más típico es el del banano, al que se aplica un trato discriminatorio respecto del que se otorga a los productores ACP según los acuerdos de Lomé y otros compromisos establecidos con ellos, en lo que atañe a este producto en particular.

A la par de ello, se han intensificado normas de control y regulación del comercio que implican limitaciones al intercambio —de hecho o de derecho. Entre éstas se encuentran, por ejemplo, las regulaciones zoo y fito sanitarias, las relativas a la preservación del medio ambiente y la naturaleza, y las llamadas “cláusulas sociales”. Todas ellas, de un modo u otro, implican al menos dos fenómenos: a) nuevas modalidades de comercio no contempladas previamente; y b) la producción exportable de los países centroamericanos deberá ajustarse a un conjunto de nuevas normas.

Esta nueva situación tiene como consecuencia un incremento importante en los costos de los bienes que exporta Centroamérica. En efecto, habrá de ajustarse la función tecnológica de la producción exportable —cambio muchas veces difícil de cumplir o de financiar—, y habrán de alcanzarse nuevos niveles de garantía de sanidad para el consumo humano de los bienes, condición que será también muy difícil de alcanzar, no sólo por el costo financiero de los cambios en las modalidades de producción, sino por las nuevas exigencias técnicas que habrá que cumplir.

En otras palabras, se exige a los países en desarrollo que modifiquen sustancialmente sus modalidades de producción para poder continuar en el mercado europeo, garantizándole al consumidor europeo los mejores productos posibles para su consumo, y se deja a los países productores en desarrollo que corran con los más altos costos del caso. Aun cuando este fenómeno en su conjunto no es todavía tan grave, es un proceso que con el tiem-

po va a revestir mayor seriedad, conforme se diversifiquen las exportaciones. Es decir que para el siglo XXI las condiciones de comercio serán sustancial y progresivamente distintas que las de fin del siglo XX.

Las nuevas bases de las relaciones de Europa con el mundo

Como es de todos sabido, las grandes transformaciones en la estructura geográfica y política de Europa han generado cambios muy importantes en sus relaciones con el resto del mundo. La caída del muro de Berlín, el derumbe del sistema socialista, la unificación alemana y la consolidación de una posición de integración cada vez más avanzada en la propia Europa, marcan su nueva presencia en el mundo.

En la escala de importancia de sus relaciones externas, la región centroamericana ha perdido la posición significativa que tuvo en los años ochenta.

Las ventajas comerciales que Europa otorga a terceros

Las ventajas comerciales que otorga la Unión Europea, conforme al Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), son unilaterales. Lo mismo pasa con las preferencias del Reglamento 3900, que se dieron de modo compensatorio a la región centroamericana cuando se aplicó un amplio programa de preferencias a productos competitivos de los países andinos, como parte de la política contra la producción de drogas. A pesar de que todas estas preferencias se han venido prorrogando, no hay garantía suficiente de que servirán de estímulo a inversiones de envergadura en la región centroamericana, ni a posiciones sólidas de participación en el mercado europeo. Se trabaja así a costos no controlados y en condiciones limitadas de competitividad.

Además, debe recordarse que con la vorágine neoliberal de la apertura, no sólo están en entredicho estos mecanismos, sino que también los acuerdos internacionales de productos básicos.

Debe recordarse, además, que en la llamada "pirámide de preferencias" de Europa, Centroamérica no está incluida sino marginalmente, por medio del SGP y el Reglamento 3900; en cambio otros países o grupos de países (Magreb, ACP, otros) se encuentran con status comerciales más amplios y diversificados.

Las llamadas cláusulas sociales

Sobre las "cláusulas sociales" debemos considerar varios aspectos que no se han valorado a fondo en la región centroamericana. Así, por ejemplo, no se autorizará que se exporten a Europa aquellos bienes que en los países exportadores se produzcan en condiciones laborales violatorias de las más elementales normas de trabajo. En principio, el enfoque resulta atractivo, pues permite que las organizaciones sindicales o laborales denuncien los malos tratos, lo que posibilita su arreglo, so pena de no exportar.

Pero en los hechos hay otras connotaciones que conviene considerar. Es el país industrializado el que evalúa si tales denuncias de violación han ocurrido en realidad, y determina, por lo tanto, la magnitud de la sanción a aplicar, en función de las condiciones laborales que a su criterio imperan en el país exportador. Por lo tanto, queda en manos de los países consumidores la política de compras a seguir, a partir de sus propios criterios sobre la situación laboral en el país exportador. Queda además en duda quién determina cuáles son las normas básicas laborales a respetar. Tales cláusulas ya se encuentran vigentes para su aplicación en la Unión Europea.

La nueva visión de la cooperación

Se han empezado a modificar, asimismo, las modalidades de apoyo financiero y técnico, mediante la llamada forma de concentración del apoyo en temas y aspectos muy específicos; las prioridades se establecen en las reuniones rutinarias de los organismos de negociación establecidos. En esas instancias no se cuenta con representación de la sociedad civil, y hasta se ha rechazado incluso la presencia de observadores de esa sociedad civil. De esta manera, el enfoque de la cooperación tiende a satisfacer los intereses gubernamentales de los países centroamericanos y de la Comisión de la Comunidad. Este hecho provoca que el apoyo tienda a desplazarse de la realidad centroamericana para atender otros intereses políticos.

La cooperación financiera

A ello se agrega el acuerdo europeo según el cual, conforme avance la política externa común, la cooperación financiera hacia el resto del mundo se irá centrando cada vez más en la Comisión, con un enfoque de bloque. Lo anterior generará una eliminación progresiva de la cooperación bilateral de los países europeos con terceros en desarrollo. Ello reducirá significativamente la cooperación europea a Centroamérica, si se toma en cuenta que esta cooperación es por lo menos ocho veces mayor que la que brinda la Comisión de la Unión a nivel regional.

De esta manera, el apoyo no sólo se está centrando en ámbitos específicos definidos en foros oficiales, sino que además se está contrayendo sustantivamente por vía de la reducción del apoyo bilateral.

El caso de las ONG

Conforme los intereses europeos se centran cada vez más en los países europeos del Este, la amplia participación y el apoyo de las organizaciones no gubernamentales europeas en Centroamérica ha empezado a disminuir progresivamente.

¿Significa lo anterior que se está erosionando el escaso apoyo a la pequeña producción y a las zonas rurales, así como el apoyo humanitario que se recibe?

El nuevo enfoque de la Comisión

Cabe señalar que en la burocracia de la Comisión que atiende a los asuntos centroamericanos se observa una nueva tendencia a manejar la cooperación de manera “compartida”, y más condicionada que antes. Quiere decir que se requiere de un aporte de la región centroamericana —de suyo difícil de contar con él—, y que, además, las tareas se realicen de cierta forma predefinida. Las tareas mismas son objeto de aceptación o rechazo.

Además, la cooperación se otorgará por vía de entidades de los gobiernos centroamericanos. De esta forma, la cooperación se verá ligada a condicionalidades adicionales de naturaleza política, de suyo difíciles de modificar.

El enfoque europeo más general respecto de América Latina y el Caribe

Hay aún otra circunstancia, de corte más general, que conviene destacar. El proceso de amplia apertura comercial corre paralelo a la creciente lucha entre Europa y los Estados Unidos por consolidar zonas de influencia cada vez más amplias. Los Estados Unidos lo están haciendo por la vía de la ALCA. Las relaciones de Estados Unidos con América Latina y el Caribe se están diseñando de modo de establecer en todo el continente un amplio mercado libre, al cual se agregarían acuerdos sobre la aplicación de normas de la OMC, ahora a nivel continental. Así, América Latina y el Caribe quedarían fuertemente ligados a los Estados Unidos, y —en función de los acuerdos de ALCA—, seriamente limitados en sus respectivas autonomías para decidir sus relaciones con terceros.

Europa ha seguido otra estrategia. Respecto a la América Latina, ha consolidado convenios y acuerdos formales sustantivos con México, Chile y el Grupo de Río; mantiene a la vez relaciones especiales con los países del Caribe, y cuenta con la estructura institucional establecida con Centroamérica desde 1984.

Esta estrategia europea atiende a las particularidades políticas, a las estructuras y a los espacios económicos de los países, y tiende a una relación diversificada. Ello comporta la ventaja de manejarlas por separado, en un continente dividido por intereses diversos respecto de Europa.

Lo preocupante de todo ello es que Centroamérica va a ir quedando en una situación cada vez más marginal respecto de Europa.

LOS AJUSTES EN LAS RELACIONES CON CENTROAMÉRICA

A la luz de los profundos cambios que experimenta Europa en este fin de siglo, sus relaciones con Centroamérica se han modificado de manera importante.

Los cambios institucionales

La relación institucional entre Europa y Centroamérica también cambia. Se reduce sustantivamente la forma y las modalidades de trabajo. La representación europea en el esquema es ahora de tres ministros europeos (lo que se denomina "troika"). El manejo mismo de las relaciones con la región centroamericana se deja en gran medida a los burócratas de la Comisión.

Los cambios en la cooperación económica

Para reordenar sus compromisos formales con Centroamérica, de la misma manera que se habían venido ajustando con otros países o grupos de países, el acuerdo comercial de 1985 se renegocia por otro suscrito en San Salvador en 1993. El nuevo acuerdo —llamado "de tercera generación"—, limita la cooperación económica a aspectos específicos indicados en el acuerdo, relacionados principalmente con la cooperación técnica, financiera y humanitaria. Las negociaciones en materia comercial se dejan a una instancia formal, parte de la estructura institucional, para conversar sobre ellas; no hay garantía de que en tal estructura se genere una amplia negociación comercial.

LOS CAMBIOS EN CENTROAMERICA

Los resultados de las crisis superpuestas

Desde 1976 hasta 1986 la región vivió un período histórico cuya característica esencial fue destruir todos los avances sociales alcanzados desde los años treinta, a pesar de los altos costos humanos con que se habían logrado tales avances. Debe recordarse que es una etapa en la cual las guerras internas y la posibilidad de guerra generalizada dejan a la región con un dramático saldo de muerte e invalidez de miles de seres humanos, se destruye una parte importante del capital social y del capital productivo acumulados, y se debilita sustantivamente la organización y el equilibrio sociales.

A la par, las condiciones internacionales generan en la región otras crisis adicionales y superpuestas. La crisis del petróleo hace que se contraiga el ingreso de divisas y se incrementen los costos internos. La crisis internacional de los ochenta (inflación y estancamiento de los centros internacionales) genera una profunda contracción de la actividad productiva, una devastación de los ingresos reales y un incremento sustantivo del desempleo.

A ello se agrega también otra crisis que se superpone a las anteriores —y que permanece desde entonces—, por la aplicación cada vez más profunda y generalizada de los nuevos dogmas neoliberales, que erosionan el papel equilibrador social del Estado, destruyen la capacidad productiva interna, facilitan la salida de capitales y su uso especulativo, y tienen muchos otros muchos efectos nocivos.

En resumen, la región entra a la última década del siglo envuelta en una crisis profunda, entre un arreglo de paz y un esfuerzo compulsivo por impulsar el desarrollo económico, pero dejando en el vacío y sin consideración sustantiva la inmensa tragedia social que vive la mayoría del pueblo centroamericano. Se trata del nuevo estilo que impulsa el crecimiento del producto bruto, a la par que aumenta la pobreza, y —por lo tanto— genera mayor concentración de la riqueza.

En estas circunstancias, la región ha perdido gran parte de su capacidad negociadora como un frente común de cara al mundo, y en particular de cara a Europa, mientras que los acuerdos con los Estados Unidos, especialmente en la ALCA, son cada vez más inducidos que negociados.

Los cambios en la integración

Como parte de esta nueva política de idolatría del capital, hay un cambio sustantivo en la integración, que se venía impulsando desde los años cincuenta. La modificación es de tal naturaleza que la actual integración oficial —que viene de 1990— no tiene semejanza con la integración real del pasado. Puede decirse incluso que la integración verdadera de estos pueblos —pequeños, pobres y de escasa tecnología—, muere a partir de los acuerdos de las Cumbres Presidenciales que se inician en 1990.

Esa decisión política se toma desde la crisis de la década de los ochenta, cuando los organismos financieros internacionales presionan —mediante los préstamos que conceden—, para que los países cumplan individualmente los compromisos suscritos con ellos, sin considerar si afectan o destruyen la integración existente.

También influyó el nuevo nacionalismo que se genera en los países —especialmente en las esferas oficiales—, para tratar de resolver los problemas que se engendraron o se agravaron con las crisis superpuestas. De esa época viene la errónea idea de que en este mundo abierto, el comportamiento debe ser nacional y no regional, siendo lo razonable más bien a la inversa. Hay en Centroamérica países donde el nacionalismo es una actitud secular, que no hace más que remozarse con la integración, tras un productivo silencio de muchos años.

También está el hecho de que las políticas neoliberales que se imponen se basan en una apertura tal del comercio, que la integración queda eliminada como instrumento de desarrollo. Sin embargo, transcurridos quince años, esta alternativa demuestra que la apertura tampoco es el remedio para el desarrollo. De esta manera, se establecen alternativas dogmáticas en lugar de esfuerzos complementarios, y el desarrollo sigue en entredicho.

El violento incremento de la dependencia

Se observa en general un amplio proceso de erosión de la autonomía con integración, para pasar a uno de dependencia sin autonomía. Este proceso

es cada vez más enajenante, y se consolida especialmente en la clase media y en los círculos oficiales. La influencia sustantiva de los medios masivos de comunicación, la presencia directa de las presiones diplomáticas, y las condicionalidades de los organismos de cooperación técnica y financiera en la toma de decisiones sobre la política nacional a seguir, son algunos de los muchos factores que han generado esta nueva dependencia de corte "absolutista".

No sólo se depende ahora de ese financiamiento condicionado en lo económico y en lo político, sino que se depende cada vez más de los mercados de los países industriales y de su tecnología, y de la adopción incondicional de modalidades estereotipadas de comportamiento social, que se absorben sin reservas bajo el suave velo de los medios de comunicación masiva, lo que viene a impulsar un consumo irreflexivo en favor del desarrollo económico de los países abastecedores.

El efecto destructivo del narcotráfico

Conforme los grandes mercados de consumo de drogas imponen mayores limitaciones a las exportaciones de los países productores de la misma, la modalidad de uso del territorio, el aire y el agua —que define a la región centroamericana como "puente" y almacenaje de la droga— se hace cada vez más fuerte y amplia.

Lo anterior ha fortalecido los mecanismos de corrupción internos, ha incrementado el uso de las drogas, y ha convertido a esta zona del mundo —ahora más que nunca—, en un lugar sustantivamente inseguro para vivir, erosionando su estructura social y deteriorando seriamente sus estructuras políticas y judiciales.

Las nuevas pautas de la política exterior

Centroamérica ya no cuenta con una sólida posición conjunta. El convenio de cooperación económica con Europa (San Salvador) ya no se firmó entre el Mercado Común Centroamericano y la Unión Europea, sino por parte de cada uno de los países centroamericanos y la Unión Europea. En general la política exterior es unilateral. Sólo en la esfera en que los intereses nacionales coinciden con el apoyo financiero externo se ha logrado contar con posiciones temporales de conjunto. Este es el caso —por ejemplo—, de las políticas de medio ambiente y de algunas relacionadas con situaciones extremas que afectan la salud pública, como son las epidemias. En estos casos se observa con claridad la preocupación y el interés de entidades externas.

En materia de política comercial no hay acuerdo alguno entre los países centroamericanos. El ingreso al GATT —que se debió a la condicionalidad adoptada por ese organismo para poder participar en la Ronda Uruguay—, se realizó por separado con cada país centroamericano. En la Ron-

da Uruguay misma, las negociaciones y los acuerdos fueron nacionales; la participación en la OMC es nacional y tiene diferencias serias entre países. La participación en los mercados internacionales no cuenta con posiciones comunes, y no solamente en el caso del banano.

Las políticas de desarrollo de la infraestructura física ya no son comunes desde hace muchos años. Tampoco lo son los esfuerzos por contar con una política conjunta en materia de la promoción de las exportaciones.

Las ampulosas y complicadas estructuras institucionales del llamado Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) no han logrado mostrar resultados positivos, como tampoco lo ha hecho el Parlamento Centroamericano.

La integración la maneja un núcleo formado por el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, que tiene el papel de coordinador global del sistema, y de "colador" para los temas a tratar en las Cumbres Presidenciales. En consecuencia, se trata de una integración que no sólo es aparente o de pantalla, sino que tiene un marcado sentido diplomático y político, que —como es usual—, refleja otros intereses diferentes a los de los pueblos centroamericanos.

Conclusión

Centroamérica está ahora más bien dividida, sin un programa real de integración de sus países, y con un cúmulo de graves problemas no resueltos. Las prioridades están centradas en la observancia de las políticas macroeconómicas y en las relaciones cada vez más fuertes con los Estados Unidos de América.

LAS INCAPACIDADES MUTUAS PARA UNA RELACION MAS POSITIVA ENTRE EUROPA Y CENTROAMERICA

Tras las anteriores consideraciones, es posible formular varias conclusiones acerca de las posibilidades reales de incremento de la cooperación y el comercio entre Europa y Centroamérica:

1. Centroamérica continuará ubicada en la zona de influencia norteamericana, ahora con más fuerza que nunca, y a la vez en un nivel marginal respecto de los intereses europeos.
2. Es posible que la cooperación europea se mantenga dentro de las pautas de comportamiento impuestas en los últimos años.
3. La presencia de las ONG será cada vez menos relevante; la erosión que ello generará en la cooperación y en la ayuda humanitaria será muy grave.
4. No cabe esperar que el apoyo europeo tenga que ver sustantivamente con las necesidades reales de la sociedad civil centroamericana, sino que cada vez más estará determinado por los intereses políticos de los grupos que ejerzan el poder en estos países, en un contexto paralelo de alejamiento de Europa.

5. En este contexto limitado, existe la posibilidad de que las relaciones comerciales tiendan a modificarse de manera sustantiva. En primer lugar, por las restricciones y el proteccionismo de Europa, y, en segundo lugar, por la cada vez más alienante relación con los Estados Unidos, tanto a nivel sociocultural como económico-político, y en especial por el camino de la ALCA.
6. Para el próximo siglo podemos incluso imaginar que si los compromisos dentro de la ALCA implican la creación —de hecho o de derecho— de una zona de libre comercio y de una unión aduanera continental, se reducirán progresiva y sistemáticamente las posibilidades de comercio con Europa, que hoy por hoy suman entre el 25 y el 30% del comercio total de los países centroamericanos.
7. La enajenación político-social de estos países ante la dependencia “absolutista” de los Estados Unidos irá generando con el tiempo varios fenómenos que atañen a sus relaciones con Europa. En primer lugar, se irá perdiendo la absorción permanente que en materia cultural se obtiene de Europa, dejando a estos países sin apoyos culturales —que de suyo no se obtienen o se generan en otras partes. En segundo lugar, se perderá la inspiración humanista y democrática que proviene del continente europeo, y que —por las modalidades de funcionamiento superficial en otras áreas del mundo—, no podrían sustituirse, dejando en un profundo vacío a la región centroamericana.
8. La enajenación económica que implicaría la pérdida progresiva de un comercio creciente con Europa —y en general de un comercio fuertemente diversificado con el mundo, frente a un enclaustramiento comercial con el continente americano—, generaría múltiples limitaciones al desarrollo de los países centroamericanos. Algunas de ellas tienen que ver con la pérdida del mercado europeo, como son la incapacidad de negociar con Europa nuevos términos de cooperación en lo económico, en lo político y en lo comercial; y también la imposibilidad de alcanzar acuerdos de apoyo por parte de Europa para una relación más balanceada de la marginalidad centroamericana en el mundo.

ALGUNAS REFLEXIONES FINALES

En primer lugar, no debemos considerar que las relaciones con Europa son menos significativas que con los Estados Unidos, o que son una alternativa por si fracasa la negociación de la ALCA, como ya empiezan a señalar algunos comentaristas. Es necesario que a la par de la firma de los acuerdos de ALCA, se establezcan nuevos y más profundos nexos con Europa, como lo han hecho ya México, Chile y el Mercosur. En segundo lugar, parece necesario que los países centroamericanos incrementen simultáneamente su comercio y sus relaciones económicas y comerciales con Japón, de modo de

impulsar una diversificación comercial de envergadura con los centros de demanda más importantes del mundo.

Aunque sería ideal que ambos tipos de acuerdos se alcanzaran con anterioridad a los de ALCA, es evidente que ello no se logrará plenamente. En este caso existe la posibilidad de que en los acuerdos de ALCA se establezcan cláusulas que indiquen la libertad de suscripción o conclusión de esos otros acuerdos, y el reconocimiento de que los compromisos que se suscriban —más amplios con Europa y nuevos con Japón—, puedan concluirse sin limitaciones de ninguna naturaleza.

Otro importante elemento a considerar es que a principios del próximo milenio Europa reestructurará sus relaciones con los países ACP, al finalizar el actual Acuerdo de Lomé. Como es sabido —y queda ya claro en la formulación europea del recientemente emitido “Libro Blanco” sobre las relaciones futuras con los países ACP—, los cambios que se avecinan podrían ser drásticos. La reducción probable de preferencias arancelarias o de acceso al mercado europeo para esos países, no necesariamente implicará ventajas para Centroamérica. De otra parte, la orientación del apoyo financiero —más en términos de inversiones que de cooperación financiera directa—, podría implicar una reducción aún mayor del interés en la región centroamericana, a la luz de los intereses europeos en otras áreas. En otras palabras, podría pensarse que Centroamérica y África se sacrifican en aras de la reconquista de Europa del Este.

Es posible que a la luz del centro de gravedad de la ALCA, los gobiernos centroamericanos presentes y por venir no perciban claramente la necesidad de un panorama de diversificación comercial y de relaciones económicas como base para un apoyo efectivo al desarrollo de la región. En consecuencia, corresponderá a la sociedad civil asumir compromisos y emprender acciones en prevención de mayores efectos perniciosos para su sobrevivencia.

En este sentido, convendría que antes del año 2005 la sociedad civil logre acuerdos como los siguientes:

1. Un mecanismo de apoyo mutuo y de alcance grancaribeño, de modo que puedan expresarse a ese nivel los intereses específicos de la mayoría de la población grancaribeña en sus relaciones con Europa y con los Estados Unidos.
2. Un amplio acuerdo de la sociedad civil del Gran Caribe con el mayor número posible de las ONG de Europa, de modo que los cambios a nivel oficial no afecten sustantivamente las relaciones de cooperación y de apoyo de esas ONG con la sociedad civil del Gran Caribe.
3. Un plan de acción, con todas las modalidades de presión que sean del caso, para lograr que la sociedad civil grancaribeña tenga —al menos con Europa—, un ámbito de diálogo directo e independiente de otros intereses y de los gobiernos del Caribe.

4. La elaboración de un amplio y sustantivo programa de defensa y resistencia de la sociedad civil frente a los efectos nefastos de los acuerdos de la ALCA.

ALVARO DE LA OSSA es economista costarricense. Ha sido funcionario de la ONU (CEPAL, UNCTAD, PNUD) en América Latina, en el Caribe y en África, y profesor universitario en Costa Rica, Guatemala, México y Colombia. Actualmente es asesor de varias organizaciones regionales e internacionales, y Presidente de la Fundación Centroamericana por la Integración (FCI), afiliada a la Red CRIES.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

- De la Ossa A. y Alonso E.: "Exportaciones no tradicionales en Centroamérica". *Cuaderno de Ciencias Sociales* No. 31. Ed. FLACSO - Programa Costa Rica. San José, 1990.
- De la Ossa A. y Quirós R.: *La política comercial agrícola de América Latina y el Caribe; Notas para un diagnóstico y una estrategia*. IICA, Coronado, Costa Rica, 1991.
- De la Ossa A.:
- "Centroamérica: de la Integración con autonomía a la dependencia sin integración (1960-1994)". *Cuadernos de Paz y Solidaridad* No. 24. Ed. Fundación Paz y Solidaridad; CC.OO., Madrid, 1995.
 - "Relaciones financieras CEE/Centroamérica". Ed. FLACSO-Programa Costa Rica. *Cuaderno de Ciencias Sociales* No. 34. San José, 1990.
- FLACSO-Programa Costa Rica, y Comisión de las Comunidades Europeas. "Europa 1993, problemas y perspectivas". San José, noviembre de 1993.
- Fundación F. Ebert: *Las relaciones entre Europa y Centroamérica: hacia nuevas oportunidades*. FES, Managua, 1996.
- Hansen F.: *Relaciones Europa-Centroamérica*. Ed. CRIES. Managua, 1996.
- IRELA:
- *Diez años del proceso de San José*. Madrid, 1994.
 - *El proceso de San José: Balance y Perspectivas*. Madrid, 1995.

- Instituto Europeo de Administración Pública: 1992: *Impact and Issues for Central America; Summary and Conclusions*. Maastricht, 1991.
- Mac Donald, M.: *La ayuda europea para Centroamérica, límites y posibilidades*. Ed. Concertación Centroamericana de Organismos de Desarrollo. San José, 1991.
- Menjívar R. y de la Ossa A.: "Relaciones comerciales CEE -Centroamérica". Ed. FLACSO-Programa Costa Rica. *Cuaderno de Ciencias Sociales* No. 39. San José, 1991.
- Morales, A., (coordinador): *Unión Europea - Centroamérica, cambio de escenarios*. Ed. FLACSO-Programa Costa Rica y Unión Europea. San José, 1996.
- Ruben R. y Van Oord G., (editores): *Más allá del ajuste: la contribución europea al desarrollo democrático y duradero de las economías centroamericanas*. DEI, San José, 1991.
- Sanahuja J.A.:
- "La Unión Europea y el Tratado de Maastricht ¿una nueva Europa?". Ed. FLACSO- Programa Costa Rica. *Cuaderno de Ciencias Sociales* No. 51. San José, 1992;
 - "Relaciones Europa Centroamérica ¿continuidad o cambio?". Ed. FLACSO - Programa Costa Rica. *Cuaderno de Ciencias Sociales* No. 70. San José, 1994.
- SELA: *América Latina y el Caribe ante el nuevo escenario europeo*. Ed. Nueva Sociedad, Caracas, 1993.
- Stein E., Arias P.S., et. al.: *Democracia sin Pobreza*. Ed. CADESCA y DEI. San José, 1992.



Maldesarrollo en América Central: un estudio sobre globalización y cambio social

WILLIAM I. ROBINSON

En este artículo se elabora un marco de globalización y un modelo de procesos transnacionales para analizar los cambios sociales y el desarrollo, y luego se aplica el modelo a Centroamérica. Se combinan aquí propuestas teóricas novedosas, análisis históricos y datos empíricos recientes. El análisis enfatiza cómo, en última instancia, *las fuerzas sociales* constituyen un factor determinante en los resultados del desarrollo en términos históricos, y documenta cómo las fuerzas sociales en lucha, dentro de un ambiente transnacional en surgimiento, han dado forma al cambiante perfil de Centroamérica dentro de la economía y la sociedad global. Los movimientos revolucionarios, una nueva estructura de clase, las consideraciones geopolíticas de los Estados Unidos y la internacionalización de las economías del Asia del Este, son todos factores que han contribuido al nuevo modelo de desarrollo. De manera específica, desde los años 60 hasta los 90, se ha ido reemplazando el modelo nacional de desarrollo por un modelo transnacional. La producción de prendas de vestir en las maquiladoras, el turismo, la exportación de productos agrícolas no tradicionales y las remesas provenientes de los trabajadores emigrantes —como los sectores económicos más dinámicos que vinculan la región a circuitos globalizados de producción y distribución—, están opacando las agroexportaciones tradicionales. Se examina también la migración centroamericana hacia los Estados Unidos y las dimensiones de género del nuevo modelo transnacional de desarrollo.

En este ensayo se examina la globalización y los procesos transnacionales, y cómo estos procesos pueden contribuir a explicar el desarrollo y los cambios sociales que han tenido lugar en América Central en décadas recientes. Las economías, los estados, las políticas, la estructura de clase y las relaciones externas de las cinco repúblicas centroamericanas (Costa Rica, Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua) han experimentado transformaciones fundamentales entre 1960 y 1990. El enfoque de gran parte de la literatura sobre América Central se ha concentrado en una u otra dimensión del cambio, como —por ejemplo— la reestructuración económica, los conflictos armados de los 60, los procesos de paz a inicios de los 90, la “democratización”, los nuevos movimientos sociales, etc. Los análisis sobre las dimensiones específicas del cambio social son de mucha utilidad. En este documento, sin embargo, se analiza el proceso histórico mundial y las fuerzas estructurales más profundas que participan en esos cambios más coyunturales. Una imagen ampliada de los movimientos históricos nos permite descubrir las interconexiones que hacen que ciertos elementos de cambio social, aparentemente disímiles, configuren un conjunto coherente.

La imagen ampliada es la *globalización*. La globalización representa un “cambio de época” (Ruggie, 1993; Waters, 1995). Es la dinámica subyacente que ha moldeado los eventos en el mundo entero a las puertas del tercer milenio, y constituye el trasfondo “histórico y macroestructural” del pasado reciente de América Central. Mi planteamiento, en pocas palabras, es el siguiente: los cambios complejos que se iniciaron en los años 60 en América Central han continuado en los 90. Esta transición de 30 años en la región se puede caracterizar como la rearticulación permanente, gradual, altamente conflictiva y contradictoria hacia la economía mundial y la sociedad global. Al referirme a “transiciones” quiero significar un periodo de cambios fundamentales en el orden social, que implican la total reestructuración de los países centroamericanos en todos los niveles.

El instrumento analítico que permite comprender estos cambios son los *procesos transnacionales*. La globalización comprende *procesos transnacionales* en cada país y región del mundo. Este ensayo examina procesos transnacionales en la Cuenca del Gran Caribe, y de manera más amplia analiza algunos postulados generales que sobre la globalización se pueden extraer de la región centroamericana, para aplicarlas a otras regiones y al sistema global en su conjunto. Igualmente se plantea cómo esto puede ayudar a entender el cambio social y el desarrollo en el siglo XXI. El desarrollo se concibe aquí en su sentido sociológico más amplio, como un proceso social, económico, político y cultural integral que está presente en las macroestructuras, así como sus cambios a través del tiempo. Se enfatiza aquí cómo, en última instancia, *las fuerzas sociales* constituyen un factor determinante en los resultados del desarrollo en términos históricos, y se exami-

na cómo las fuerzas sociales en lucha, en un entorno transnacional en surgimiento, modelan el perfil de países y regiones particulares dentro de la economía y la sociedad global.

Este ensayo está dividido en tres partes. En la primera se analiza la globalización y los procesos transnacionales. En la segunda se explora cómo estos procesos se han desarrollado en América Central y en la Cuenca del Gran Caribe. Además, a pesar de incluir elementos de una perspectiva relacional, el análisis se limita en gran medida a lo estructural. En la tercera parte, a manera de conclusión, se hace referencia al tema de los agentes. Se señalan viejas y nuevas contradicciones aún no resueltas en América Central, las fuerzas sociales que posiblemente protagonicen mayores cambios en la región, las perspectivas de desarrollo y el curso de futuras investigaciones.

GLOBALIZACION Y PROCESOS TRANSNACIONALES

A partir de los años 60 hasta la fecha, la dinámica fundamental de nuestra época ha sido la globalización. Ésta representa una transición de la fase de estado-nación del capitalismo a la fase transnacional, que es cualitativamente nueva.¹ La teoría sobre el sistema mundial apropiadamente señala que en los últimos 500 años, el capitalismo ha aglutinado todas las regiones y pueblos del mundo en un solo "moderno sistema mundial." (Wallerstein, 1974). El capitalismo mundial, sin embargo, está experimentando una reestructuración fundamental que implica cambios institucionales y organizativos de importancia sistémica. Esto incluye teorías antiortodoxas en las ciencias sociales sobre el sistema mundial, y otras que se centran en el concepto del estado-nación, en la sustitución del sistema estado-nación como eje del desarrollo mundial, y en el principio organizativo de un sistema global más amplio. Desde Westfalia hasta los 60, el capitalismo se extendió a través de un sistema de estados-naciones que generó estructuras nacionales, instituciones y agentes concomitantes. En esa fase, las naciones estaban vinculadas a un sistema mundial más grande, a través de los flujos comerciales y financieros. Esa era la *economía mundial*. Bajo el capitalismo global, el proceso de producción como tal se ha transnacionalizado (Dicken, 1992; Gereffi and Korzeniewicz, 1994; Howells and Wood, 1993). La economía mundial ha dado paso a la *economía global*. Las naciones ya no están externamente unidas a un sistema mundial más amplio, sino internamente vinculadas a una sola economía y sociedad globales.

La globalización económica trae consigo las bases materiales para la transnacionalización de los sistemas políticos, de las sociedades civiles y de la integración global de la vida social. La globalización erosiona cada vez más las fronteras nacionales, y hace que sea estructuralmente imposible para las naciones individuales mantener economías, políticas y estructuras sociales independientes o incluso autónomas. En décadas recientes, la diná-

mica estructural subyacente en las naciones y regiones del mundo ha sido la integración a la sociedad global en surgimiento. Durante los últimos 30 años, esto ha significado la disolución de los sistemas económicos, políticos y sociales nacionales, al mismo tiempo que se va desintegrando un orden mundial basado en el concepto preglobalización del estado-nación, a medida que la globalización ha ido avanzando. Las estructuras, instituciones y agentes que en un principio eran nacionales, se han transnacionalizado. Los marcos analíticos sobre el estado-nación que materializan el estado nación —fusionando en el proceso los estados-naciones con los estados—, ven la dinámica entre los estados-naciones y sus respectivas estructuras, instituciones y agentes nacionales como el nicho fundamental del desarrollo mundial y del cambio social. Tales métodos de análisis están mal equipados para captar la esencia transnacional de los fenómenos que ocurren dentro de las fronteras formales de los países. Si dejamos a un lado el marco analítico del estado-nación, lograremos un mejor entendimiento de la naturaleza y el significado del cambio que tiene lugar en países y regiones particulares. (Robinson, de próxima publicación).

Los procesos transnacionales en América Central deben verse como cambios específicos de la región que se vinculan a cambios sistémicos más amplios. ¿Cuáles son esos cambios sistémicos? A nivel del conjunto global, es la transición de una economía mundial a una economía global. El surgimiento del capital transnacional con movilidad global ha permitido la descentralización e integración funcional alrededor del mundo de enormes cadenas de producción y distribución, el movimiento instantáneo de valores, y la concentración y centralización sin precedentes de la gestión, el control y el poder decisorio económico a nivel mundial en manos del capital transnacional. El capital transnacional es el agente de la economía global, y quien lo administra es una élite transnacional. Esta élite es transnacional porque está vinculada a los circuitos globalizados de la producción, de la comercialización y de las finanzas irrestrictas por parte de territorios e identidades nacionales particulares, y porque sus intereses están en la acumulación global por encima de la local o la nacional. Sus miembros, por lo tanto, demuestran una congruencia de intereses objetivos —aunque no siempre identidades subjetivas—, que los separa de los estados-naciones específicos. Esta élite transnacional controla ahora las palancas para la toma de decisiones a nivel global, y su programa, a grandes rasgos, es crear las condiciones más propicias para el funcionamiento irrestricto del capitalismo global. Opera a través de los estados de los países que ocupan el centro del sistema capitalista mundial, de instituciones supranacionales formales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y otras instituciones financieras internacionales (IFI), así como por medio de instituciones informales de gobierno, como el Foro G-7, e instituciones privadas informales, como la Comisión Trilateral y el Foro Económico Mundial.²

Robinson (1996a, 1996b, 1996c) ha documentado cómo desde mediados de los años 80, esta élite transnacional ha estado trabajando en una “agenda transnacional” que contiene proyectos económicos y políticos concomitantes. El proyecto económico es el neoliberalismo, un modelo cuyo objetivo es establecer en cada país y región del mundo las condiciones para la movilidad y el libre funcionamiento del capital. Los programas neoliberales de ajuste estructural que se aplican en toda América Latina y en el Sur buscan la estabilidad macroeconómica como un requisito esencial para la actividad del capital transnacional y para la reproducción social en su conjunto. El modelo trata de armonizar una amplia gama de políticas fiscales, monetarias, industriales y comerciales entre las múltiples naciones, como requisito para que un capital transnacional con movilidad absoluta funcione —de manera simultánea y a menudo instantánea—, entre las numerosas fronteras nacionales. Tras el modelo neoliberal, la estabilización o el paquete de medidas fiscales, monetarias, de intercambio y otras relacionadas que persiguen la estabilidad macroeconómica, sigue el “ajuste estructural”: a) liberalización del comercio y las finanzas, lo que abre la economía al mercado mundial; b) la desregulación, que aparta al estado de las decisiones económicas; c) privatización de lo que anteriormente eran esferas públicas, ya que —de mantenerse los criterios del interés público sobre el lucro privado—, podrían obstaculizar la acumulación del capital. Es así como este modelo genera las condiciones generales para la renovación productiva (“eficaz”) de la acumulación del capital a través de nuevos circuitos globalizados, y con ella, la reproducción social en la era de la globalización.

A su vez, el proyecto político es la consolidación de los sistemas políticos que funcionan a través de mecanismos consensuados de control social, es decir, a través de la “democracia”, o lo que se llama más precisamente “poliarquía”, para recordar el término acuñado por Robert Dahl. La poliarquía se refiere a un sistema en el cual un pequeño grupo es el que de hecho gobierna, y la participación en la toma de decisiones por parte de la mayoría se limita a elegir entre las élites en competencia, en procesos electorales férreamente controlados. En este tipo de “democracia de baja intensidad” no hay poder (*cratos*) del pueblo (*demos*), ni mucho menos el fin de la dominación de clases o de la sustantiva desigualdad que crece de manera exponencial en la economía global. Bajo las disposiciones políticas de la poliarquía, el control social y la dominación son hegemónicos —en el sentido gramsciano—, más que coercitivos, como ocurre en un sistema autoritario. Los sistemas autoritarios tienden a desaparecer a medida que las presiones globalizantes desmantelan las formas de autoridad política que estaban arraigadas, dislocan comunidades y patrones sociales tradicionales y alientan a las masas a exigir la democratización de la vida social. Las masas presionan por una democratización popular más profunda, mientras que las

élites —respaldadas por el poder estructural del capital transnacional y por la excesiva influencia política e ideológica que éste brinda—, propugnan la transición controlada del autoritarismo a la poliarquía. (Gill, 1993; Robinson, 1996a, 1996c). Con sus mecanismos para concesiones y acomodos entre élites y para la incorporación hegemónica de las mayorías populares, la poliarquía está mejor equipada en el nuevo entorno global para legitimar la autoridad política de los grupos dominantes y alcanzar la estabilidad política necesaria para que opere el capitalismo global.

A la luz de la globalización, es preciso volver a formular las teorías sobre el desarrollo. En cada nación las estructuras productivas se reorganizan en reciprocidad con la reorganización de la producción global, un proceso a través del cual cada economía nacional se subordina a la economía global, y las nuevas actividades económicas vinculadas a la globalización empiezan a dominar. La literatura sobre la “nueva división internacional del trabajo” ha documentado la concentración en el Norte de las finanzas, los servicios, la tecnología y el conocimiento, y el traslado a zonas de bajos salarios, de las fases de la producción globalizada³ que requieren uso intensivo de mano de obra y de nuevas actividades terciarias que prestan servicios a la economía global. Estos procesos empíricos son evidentes, mas sin embargo, la nueva división internacional del trabajo debe verse como una medida temporal, y no como una estructura fija. Ésta surge de una previa división del trabajo centro-periférica, que fue creada por el colonialismo moderno y que reflejaba una configuración espacial particular en la ley del desarrollo desigual (Robinson, de próxima publicación). Poco a poco la globalización está desactualizando esa configuración. Esto acelera la diversidad entre países y regiones, así como entre grupos de población dentro de los países. Sería mejor, como plantea Adler (1996), conceptualizar una división global del trabajo en surgimiento, caracterizada por la variación, la especialización y las asimetrías que atraviesan naciones y regiones.

Sassen (1991) sugiere que la movilidad internacional del capital crea nuevas formas específicas de articulación entre diferentes áreas geográficas, y transformaciones en el papel que desempeñan dichas áreas en la economía mundial, como por ejemplo, zonas de procesamiento de exportaciones, bancos extraterritoriales, ciudades globales como nodos para la gerencia y el control mundiales. Aquí quiero lograr dos cosas: primero, aplicar esta proposición a América Central para explorar la cambiante articulación de la región al sistema global a la luz de la transnacionalización del capital, y segundo, ampliar el enfoque de Sassen hacia fuerzas sociales concretas en contienda histórica, y cómo el resultado de esas contiendas se vuelve fundamental para los tipos de rearticulación que las regiones y poblaciones habrán de adquirir, y qué perfiles modificados van a presentar en el sistema global. La forma de rearticulación particular que emerge a través de los procesos transnacionales ha variado de región a región (ver, por ejemplo, Gereffi

and Wyman, 1990). En América Latina, el modelo de sociedad preglobalización ha sido reemplazado por un nuevo modelo transnacional. A grandes rasgos, el modelo nacional comprendía proyectos de desarrollo nacionales, especialmente en torno a la industrialización por sustitución de importaciones (ISI) y la expansión de los mercados domésticos; la prominencia de las clases sociales vinculadas a esos mercados (burguesías nacionales y grupos subordinados); proyectos políticos nacionales (a menudo populismo bajo medidas autoritarias), etc. En el nuevo modelo transnacional de la sociedad, la ISI ha sido reemplazada por una plena apertura neoliberal a la economía global y al desarrollo conducido por las exportaciones, que favorecen nuevos circuitos de producción y distribución vinculados a la economía global. Las clases transnacionales han ascendido por encima de las clases nacionales. Los sistemas autoritarios han sido reemplazados por sistemas políticos poliárquicos. Una cultura de hiperindividualismo y consumismo ha opacado las ideologías nacionalistas y de desarrollo.

América Central ha sido un lugar de procesos transnacionales en surgimiento. Por procesos transnacionales quiero decir los cambios económicos y sociales, políticos y culturales concomitantes que se asocian con la transición hacia el capitalismo global (Robinson, 1997). Una tipología de procesos transnacionales es una construcción analítica que facilita el análisis de esos cambios. Presentados de manera ideal, los procesos transnacionales incluyen los cuatro aspectos siguientes:

1. Subordinación e integración de economías previamente nacionales y regionales a la economía global, incluyendo la introducción de nuevas actividades económicas. Diferentes países y regiones asumen nuevos perfiles especializados dentro de la división global del trabajo;
2. Una reestructuración de clase completa, en la que las clases domésticas tienden a globalizarse, la preglobalización de clases —tales como el campesinado y los artesanos—, tienden a desaparecer, y las nuevas clases y fracciones de clases vinculadas a la economía global emergen y se vuelven dominantes. Esto forma parte de lo que se denomina de manera más amplia formación de clase transnacional, un proceso que va tomando forma tanto en el centro como en la periferia, incluyendo a los Estados Unidos;
3. El proyecto transnacional del neoliberalismo y la poliarquía se afianza como proyecto hegemónico bajo la conducción de las fracciones transnacionalizadas de la élite;
4. Los sistemas políticos locales y las sociedades civiles se transnacionalizan, los estados se integran desde fuera a instituciones supranacionales y a foros que paulatinamente asumen más funciones que, en el periodo de la preglobalización, correspondían al estado-nación. Los estados nacionales continúan siendo importantes, pero se convierten en correas de transmisión y en ejecutores locales del ya mencionado proyecto de la élite transnacional.

En la siguiente sección se analiza cómo estos procesos se han desarrollado en América Central.

AMÉRICA CENTRAL: LUGAR DE PROCESOS TRANSNACIONALES

Centroamérica fue primero creada y luego integrada al “sistema mundial moderno”, a través de la conquista colonial a inicios del siglo XVI, como parte de la génesis del sistema. La estructura colonial fue establecida y sostenida hasta bien entrado el siglo XIX, cuando —tras la independencia— la región profundizó su inserción en el sistema mundial, con el establecimiento de lo que Torres Rivas (1993) ha llamado “sociedades agroexportadoras”. La inserción de la región se profundizó y se transformó aún más en el siglo XX, y en particular tras la segunda guerra mundial, con la expansión de las agroexportaciones y la ISI a través del Mercado Común Centroamericano (MCC). Lo que se ha observado desde los años 70 ha sido una transición hacia un modo de inserción cualitativamente diferente, que corresponde a la globalización y que conlleva la entrada gradual de América Central a la sociedad global durante un periodo de varias décadas que culminó en los 90. Esto indica lo que Varas (1993) ha llamado de manera apropiada “de la internacionalización a la transnacionalización”. Entre los años 70 y los 90, fue estableciéndose la tipología de los procesos transnacionales que se identifican aquí, a medida que la región se ha ido integrando a la economía y sociedad globales en surgimiento. Esta integración ha significado lo siguiente:

Economía: la producción en maquiladora (particularmente de prendas de vestir), el turismo, las exportaciones no tradicionales y las remesas de dinero de los centroamericanos que trabajan en los Estados Unidos, han aumentado drásticamente su importancia como las cuatro actividades económicas nuevas y dinámicas que vinculan la región a la economía global, y han empezado a opacar el modelo agroexportador tradicional de la región que corresponde al periodo preglobal. La reestructuración neoliberal ha avanzado en cada país de la región. El modelo de desarrollo populista de ISI, ha sido reemplazado por el modelo neoliberal del capitalismo de libre mercado, que incluye amplias liberalizaciones y privatizaciones.

Reestructuración de clases: El campesinado centroamericano, el artesanado, la industria nacional y otras clases preglobales tienden gradualmente a desintegrarse, mientras que los tres principales grupos producto de la globalización pasan a primer plano. Estos son fracciones transnacionalizadas de la burguesía vinculada a las nuevas actividades económicas; las nuevas clases urbanas y rurales, y una nueva clase de supernumerarios o reservas de mano de obra superflua. Una enorme parte de esta última ha emigrado a Estados Unidos, donde constituye una fuerza de trabajo inmigrante y

desnacionalizada. Esto muestra otro aspecto de la globalización, como es la creciente movilidad transnacional de la mano de obra y la gradual separación de la fuerza de trabajo de identidades nacionales específicas.

Proyecto político dominante: Los viejos regímenes autoritarios se han derrumbado con las transiciones a la poliarquía, y los movimientos de izquierda —que en los años 80 planteaban una alternativa antisistémica a la integración al orden social en surgimiento—, han sido derrotados o transformados. En cada país centroamericano, una fracción “tecnócrata” transnacionalizada o de la nueva derecha ha ganado hegemonía dentro de las clases dominantes, e impulsa la agenda transnacional del neoliberalismo y la consolidación de las poliarquías a través de diversas instituciones, incluyendo los partidos políticos, los estados y los órganos de la sociedad civil.

Estado y sistema político: Cada estado centroamericano ha sido reducido y transformado. Las IFI y las diversas unidades de la ONU y la OEA, al igual que otros actores transnacionales, están asumiendo cada vez más funciones de estado a través del diseño e imposición de políticas económicas, del manejo de acuerdos de paz, del patrocinio de programas de fortalecimiento institucional, etc. Los cinco estados centroamericanos se han desplazado poco a poco hacia la integración supranacional. Esta integración es política y tiene lugar a través de nuevos foros formales e informales, como son el Sistema de Integración Centroamericana (SICA), el Parlamento Centroamericano (PARLACEN), cumbres presidenciales periódicas y reuniones ministeriales a nivel de la región. Es también económica e incluye la negociación de nuevas zonas de libre comercio, fundamentadas en la integración colectiva al Tratado de Libre Comercio de los Estados Unidos (TLC) y más allá, a la economía global.

PROCESOS TRANSNACIONALES, ESTRUCTURAS SOCIALES Y FUERZAS SOCIALES EN AMÉRICA CENTRAL

Vista desde una perspectiva analítica más abstracta, la tipología de los procesos transnacionales se basa en la noción de un cambio de un conjunto de estructuras a otro. El primer conjunto corresponde a la etapa estado-nación del capitalismo mundial, y el segundo a la etapa transnacional del capitalismo, todavía en surgimiento, donde los procesos transnacionales se establecen y empiezan a ejercer una influencia estructural determinante en la formación social regional. Las estructuras sociales se construyen y reconstruyen constantemente, producto de las luchas de diversas fuerzas sociales. Por lo general, una serie de estructuras se estabiliza durante periodos de equilibrio o de estancamiento entre las fuerzas sociales en pugna, y luego se deshace a medida que maduran las contradicciones internas, dando paso a

nuevos levantamientos. A partir de los años 60, la estructura social centro-americana posterior a la segunda guerra mundial no se pudo reproducir, y empezó a desintegrarse. Como observa Vilas (1995), este fue un periodo de desarrollo capitalista muy rápido y exitoso en el istmo. Vilas señala que las dislocaciones masivas ocasionadas por el desarrollo capitalista y por las nuevas contradicciones sociales —más que la falta de cambios y de desarrollo—, dieron lugar a la crisis social y al conflicto político, y luego militar, que sumergió a la región.

Para fines del concepto analítico, la imagen que aquí presento divide en periodos de tres partes el movimiento histórico subyacente en la región en décadas recientes, como es la introducción gradual de dinámicas globalizantes y procesos transnacionales. Luego, sobre esa división se traspone un análisis de tres bloques distintos de fuerzas sociales en América Central, en disputa por la estructura social. Los tres periodos superpuestos son 1) el “reino de las oligarquías” (1945 hasta los 70). Este periodo —que correspondió a la etapa del estado-nación del capitalismo mundial— se estabilizó durante la espectacular expansión que tuvo la economía mundial después de la segunda guerra, bajo la dominación norteamericana posterior a la crisis del capitalismo mundial de los años 30; 2) el periodo de auge revolucionario y de desafío a las dictaduras oligárquicas (de los 70 a los 80). Este periodo representó la respuesta de las fuerzas sociales regionales a las dictaduras oligárquicas, dentro de un trasfondo estructural de estancamiento e inestabilidad mundiales que empezó en los años 70. A su vez, este periodo de incertidumbre global reflejó las dislocaciones y la reestructuración asociadas con la desintegración del orden mundial basado en el capitalismo de estado-nación; 3) el periodo de surgimiento, apogeo y hegemonía del proyecto transnacional para América Central (entre los 80 y los 90). Este periodo aún permanece abierto y corresponde a la incipiente consolidación y hegemonía del nuevo capitalismo global.

Tres grandes fuerzas sociales —que representaban tres proyectos distintos para la región—, estuvieron en disputa durante los levantamientos y la transición en la formación social en América Central, lo que tuvo lugar desde los 60 hasta los 90. Las oligarquías terratenientes y los grupos dominantes vinculados al modelo agroexportador tradicional, trataron de sostener y reproducir el viejo modelo de acumulación del capital y la particular serie de privilegios sociales y relaciones de dominación basados en sistemas políticos autoritarios. La dominación oligárquica fue la expresión orgánica de la estructura socioeconómica como tal. Fue el resultado de un intenso periodo de luchas sociales y de clase en la región, en el periodo de entre guerras mundiales, y en particular durante la crisis del capitalismo mundial de los años 30. Estas luchas incluyeron el movimiento de Sandino en Nicaragua (de 1926 a 1933), el fallido levantamiento y subsecuente matanza en El Salvador (en 1932) y el derrocamiento de Jacobo Arbenz (en 1954)

orquestrado por la CIA y que puso fin al periodo reformista en Guatemala. Los grupos dominantes otorgaron un grado de autonomía poco usual a las dictaduras cívico-militares para que contuvieran las contradicciones generadas por la misma estructura socioeconómica. A medida que se acercaba el “otoño de los patriarcas”, los sectores populares y los movimientos de masa revolucionarios buscaron un reformismo radical, como la redistribución masiva de tierras y alternativas de orientación revolucionaria y socialista de gran alcance para la región, que hubieran socavado profundamente la estructura de clase, alterado las relaciones de dominación, y redistribuido el poder y los recursos a favor de las mayorías populares.

A medida que el conflicto se fue desarrollado durante los 70 y 80, a primera vista parecía como una pugna bipolar entre las viejas oligarquías y los movimientos revolucionarios populares. Pero de hecho, la dinámica globalizante había empezado a tener un efecto transformador en las fuerzas sociales locales. En los años 80, de manera gradual y con muchos tropiezos, una nueva derecha logró cohesionarse en fracciones transnacionalizadas locales de las élites dominantes, y adquirió su propio protagonismo político. Su proyecto consistía en impulsar la agenda de la élite transnacional. Esta fracción transnacional no era un grupo que surgía desde fuera de la oligarquía tradicional, sino desde dentro, de la misma red de familias. Sin embargo, las perspectivas de la nueva derecha para la acumulación de más riqueza y privilegios, estaban menos ligadas a la restauración de las agroexportaciones e industrias tradicionales existentes en las relaciones sociales anteriores a 1980, puesto que estaban convirtiendo la región en una nueva plataforma para las exportaciones. Su objetivo era someter las atrasadas relaciones de propiedad oligárquicas a una modernización capitalista, a través de un programa de reestructuración neoliberal y a una nueva inserción “competitiva” en la economía global. El proyecto de la nueva derecha trató de modernizar el estado y la sociedad *sin ninguna desconcentración fundamental de la propiedad y la riqueza, y sin ninguna redistribución del poder político y económico entre las clases*. Asimismo, junto con los Estados Unidos, promovió transiciones de sistemas políticos autoritarios a poliárquicos. El objetivo inmediato era adelantarse a los movimientos a favor de una democratización popular de mayor alcance, implementando una reforma poliárquica inmediata, reemplazando, por ejemplo, a los militares por personal civil, y convocando a “elecciones demostrativas” (Herman and Brodhead, 1984). Pero más allá de esta consideración coyuntural, cualquier renovación de la acumulación del capital en la región requeriría un sistema político que prometiera una estabilidad social más duradera a través de métodos consensuados de control social, en lugar de las viejas dictaduras oligárquicas. La creación de sistemas políticos poliárquicos viables implicaba la desmilitarización, las negociaciones de paz, la institucionalización de correctos procesos electorales, una separación funcional de los poderes estatales, etc.

La persistencia en los años 60 y 70 de una estructura política oligárquica, combinada con un rápido desarrollo capitalista —estimulado por la incipiente integración de la región a la economía global en surgimiento—, provocó las sublevaciones revolucionarias a finales de los 70. Los movimientos revolucionarios lograron romper la hegemonía de la oligarquía terrateniente y de los ricos industrialistas y grupos financieros que habían surgido dentro del MCC. Sin embargo, debido a una compleja confluencia de factores, estas fuerzas sociales no lograron imponer y estabilizar su proyecto, que contemplaba una reconstrucción radical, redistributiva y orientada al socialismo en toda la región. Uno de tales factores fue la contundente intervención norteamericana. Un segundo fue las contradicciones y debilidades internas del propio proyecto revolucionario en el contexto de un orden mundial en proceso de cambio. A nivel estructural, el surgimiento de la economía global —y del creciente poder del capital transnacional y del mercado mundial para imponer disciplina a los movimientos antisistémicos—, hizo que el proyecto revolucionario no fuera viable. Un tercer factor fue la cambiante composición de las clases dominantes, su articulación socioeconómica y su proyecto político e ideológico.

Estos tres factores no pueden separarse; están internamente relacionados, y deben verse como dimensiones distintas de un proceso cuya finalidad estructural fue el surgimiento de una economía global, y la influencia de las presiones globalizantes sobre el complejo conjunto de agentes regionales y de estructuras sociales, económicas y políticas. Este artículo se limita en gran medida al análisis estructural, empero, la noción de finalidad que se utiliza aquí no es la de una teleología funcionalista. Las respuestas colectivas de comportamiento ante las estructuras cambiantes, de por sí dan forma, modifican y retroalimentan el cambio estructural. Fue la amenaza de revolución por parte de las clases populares la que hizo que la reproducción de las viejas estructuras no fuera viable, y condujo a la intervención norteamericana. Desde mediados de los 80, los formuladores de políticas en los Estados Unidos cambiaron el objetivo del intervencionismo: de una derrota militar de las fuerzas revolucionarias por medio de la contrainsurgencia, a una reestructuración política y económica más completa de la región y de sus fuerzas sociales, vinculando América Central a las estructuras globales en surgimiento. Esto incluyó un cambio en la política dirigido a la “promoción de la democracia” como un medio de neutralizar, por medio de la incorporación, la amenaza que representaban las fuerzas antisistémicas, en un esfuerzo más amplio por construir un nuevo “bloque histórico” en la región. A su vez, a partir de mediados de los 80, los cambios en la estrategia norteamericana —y las nuevas oportunidades y limitaciones que la globalización y un orden mundial en proceso de cambio planteaban a las distintas fuerzas sociales en disputa—, aceleraron la articulación de un discurso y de proyectos políticos e ideológicos alternativos entre sectores de

los grupos dominantes, que gradualmente se cohesionarían como una élite de la nueva derecha (Robinson 1996a, 1997). El surgimiento en los años 80 de la nueva derecha neoliberal en cada país centroamericano fue en parte resultado de la efervescencia revolucionaria, que vino a alterar los bloques de poder dominantes en cada país. Fue también, en parte, resultado de los cambios en el orden mundial, producto del surgimiento de la economía global y de una élite transnacional como protagonistas políticos y económicos. En los años 80, los núcleos transnacionales de la élite local compitieron por alcanzar—y alcanzaron— hegemonía sobre toda la élite. En los 90 asumieron el poder estatal e implementaron el programa del capitalismo global en la región.

La recomposición del orden social implicó una nueva estructura social. Un cambio en el régimen político en cada país (a excepción de Costa Rica) ha sido sólo un aspecto de una transición más amplia en la naturaleza de la autoridad política, y en el método de control social en la región. Desde el punto de vista estructural, lo que ha ocurrido entre los 60 y los 90 ha sido la disolución de los sistemas autoritarios, tras los enormes trastornos socioeconómicos y la movilización política causados por la entrada de fuertes sumas de capital extranjero a través del MCC, de nuevas actividades económicas, y de protagonistas de la clase social, lo que marcó el inicio de la globalización en el istmo. El resultado del levantamiento social fue la derrota condicional de amplios sectores populares en América Central, y la victoria condicional de los nuevos grupos dominantes.⁴ Este resultado se formalizó en las negociaciones de paz promovidas a nivel internacional a finales de los 80 y principios de los 90. Después hubo una serie de foros de concertación y “reconciliación”, en los que las contradicciones sociales se trasladaron del terreno militar al terreno político, y se establecieron pactos frágiles y temporales, mas no se resolvieron las contradicciones sociales que dieron lugar a la rebelión (Robinson, 1994). En la conclusión vuelvo a tocar brevemente este punto. Pasaremos a hacer una sinopsis de los cambios en cada país, antes de explorar en más detalle el modelo transnacional que está surgiendo en América Central.⁵

En Nicaragua, el triunfo sandinista en 1979 constituyó la toma del poder estatal por parte de un movimiento revolucionario, y un esfuerzo por implementar el proyecto popular. El derrocamiento de la dictadura somocista destruyó a la oligarquía tradicional. Sin embargo, las limitaciones estructurales de la globalización, y el poder directo del estado norteamericano, se unieron para que no funcionara una alternativa a la poliarquía y al capitalismo de libre mercado. Una fracción transnacionalizada de los grupos dominantes se había estado aliando desde mediados de los 60. Estas fracciones capitalistas modernizantes —opuestas al saqueo sistemático del estado y al “capitalismo amiguista”— se unieron a los sandinistas en las alianzas de clase de los años 70. Tras la revolución permanecieron en Nica-

ragua, y durante el gobierno sandinista mantuvieron sus vínculos con el mercado capitalista internacional. En los 80 fueron adquiriendo fuerza estructural e importancia política dentro de Nicaragua, a medida que reemplazaban cada vez más al estado como principales intermediarios entre Nicaragua y los mercados mundiales, y establecían vínculos con la élite transnacional en surgimiento, conducida por los Estados Unidos. Sirvieron como punto de acceso para la penetración transnacional norteamericana, contando incluso con la capacidad estructural para imponer políticas al estado sandinista, como por ejemplo, subsidios al sector agrocomercial e industrial privado. Esto socavó a la clase que constituyó la base social de la revolución, y trasladó el poder interno de esas clases hacia una élite en proceso de reconstitución. Para finales de los 80, la hegemonía sandinista en la sociedad civil había sufrido una severa erosión. Con la victoria electoral de Violeta Chamorro en 1990, una fracción transnacionalizada se apoderó de instituciones claves del estado nicaragüense, como son el Ejecutivo y los Ministerios de Finanzas, de Economía y Desarrollo, y de Relaciones Exteriores. Al mismo tiempo, durante 1990-1995, gran parte del estado y de la sociedad estuvieron en contienda. Un núcleo transnacional embrionario prosiguió con el programa de profunda reestructuración neoliberal y de reinserción de Nicaragua a la economía global. Un detallado estudio de la economía y de la estructura social de Nicaragua entre los 70 hasta los 90 revela que los grupos hegemónicos son aquellos vinculados más directamente al sector externo, y en particular a las finanzas, a las nuevas actividades comerciales, al sector agrocomercial reconstituido, a la administración de capital transnacional y a las agencias internacionales.

En El Salvador un enorme movimiento popular empezó a crecer en los 70, y para inicios de los 80 el movimiento guerrillero se había convertido en una guerra civil total. Aunque las fuerzas revolucionarias —organizadas en el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN)—, llegaron a amenazar el poder del estado; la movilización de la contrainsurgencia, conducida por los Estados Unidos, evitó un triunfo similar al que había tenido lugar en Nicaragua. Sin embargo, detrás de la visible batalla entre el movimiento revolucionario armado y los grupos dominantes apoyados por los Estados Unidos, había un proceso más significativo, como era la reorganización del estado y la economía salvadoreña, junto con un movimiento a nivel de la economía global, una reconfiguración de los grupos dominantes, y el surgimiento de una lúcida fracción de la nueva derecha dentro del propio partido en el poder: la Alianza Republicana Nacionalista (ARENA). La insurgencia, en combinación con cambios en el propio proyecto dominante, hizo pedazos a la vieja oligarquía y a su proyecto.

El programa de reforma política y económica limitada del gobierno demócrata cristiano que gobernó en los años 80 bajo el patrocinio de los Estados Unidos, fue una estrategia coyuntural y parte integral de la campa-

ña contrainsurgente. Los grupos dominantes, presionados por las fuerzas revolucionarias y por las reformas limitadas, empezaron a reorganizarse. Los elementos más retrógrados de la oligarquía crearon ARENA en 1981, bajo la conducción del extremista Roberto D'Aubuisson. Más allá de las reformas coyunturales, estaban los cambios estructurales y las nuevas oportunidades que ofrecía la economía global en los 80. La liberalización del comercio y los programas de desarrollo económico patrocinados por las IFI y la AID, estimularon actividades dinámicas en el nuevo sector externo, como la banca y el comercio, las exportaciones no tradicionales y las primeras maquiladoras. Estas actividades empezaron a tener un efecto transformador en las perspectivas y en las actitudes de los grupos dominantes. Una fracción transnacionalizada se cohesionó con la ayuda de núcleos coordinadores de actividades organizativas en el marco de la política, y de asociaciones económicas vinculadas a la élite transnacional, como la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES) financiada por la AID. Los representantes de esta fracción en surgimiento lograron controlar el partido —y luego el estado— con la elección de Alfredo Cristiani en 1988. Esta fracción hegemonizó a la élite y a toda la transición, e implementó, a partir de 1988, transformaciones neoliberales de gran magnitud.

En Guatemala, la oligarquía agroexportadora tradicional era la que estaba más firmemente establecida y en control del estado, el que durante gran parte de los 80 estuvo administrado directamente por los militares. La fracción transnacionalizada era la más débil. Al igual que en El Salvador, el proyecto demócrata cristiano apoyado por los Estados Unidos —que alcanzó el poder en los 80 como parte de amplios esfuerzos contrainsurgentes—, tenía como objetivo desactivar al movimiento popular a base de reformas. A la cabeza de esas visibles transiciones estaba una poliarquía en gran medida disfuncional. Sin embargo, no se contemplaba que las alternativas demócrata cristianas fueran a ser las portadoras del proyecto de la élite transnacional. Con la introducción y expansión de nuevas actividades económicas a finales de los 80, incluyendo un nuevo y poderoso sector financiero ligado a la banca internacional, la incipiente industria orientada hacia las exportaciones —como la producción de textiles en maquila, las exportaciones agrícolas no tradicionales promovidas por las IFI y nuevos grupos comerciales—, una fracción transnacionalizada de la élite asumió su propio perfil y entró en conflicto con la vieja oligarquía protegida por el estado, en torno a las políticas fiscales, tributarias, de liberalización y otras relacionadas. Esta diminuta fracción articulaba, a principios de los 90, un programa coherente de modernización económica y política, en armonía con la agenda de la élite transnacional, como se refleja en las propuestas políticas que emanaron de la influyente Asociación para la Investigación y los Estudios Sociales (ASIES) financiada por la AID. Los representantes de esta fracción transnacionalizada asumieron las riendas del estado con el triun-

fo electoral —en 1994— del Partido de Acción Nacional (PAN), cuyos líderes son fundamentalmente profesionales, administradores y tecnócratas educados en los aspectos económicos del neoliberalismo, y con una mentalidad modernizante. A diferencia de El Salvador, donde la insurgencia llegó a disputar el poder estatal y a constituir un poder dual, la insurgencia guatemalteca nunca fue una amenaza para el estado. El movimiento, sin embargo, podría continuar una insurgencia por tiempo indefinido, que haría imposible pacificar el campo y crear la estabilidad que el capital transnacional requiere para el país y para toda la región. Los acuerdos de paz que se firmaron la noche de año nuevo de 1996 sentaron las bases para la hegemonía del proyecto de la élite transnacional en Guatemala. En 1997, el gobierno del PAN adoptó el plan de ajuste estructural elaborado por ASIES. Un número de líderes de esa asociación se unieron al gabinete económico del PAN y lanzaron un programa de transformación neoliberal a largo plazo.

En términos históricos, en Honduras tanto la clase subordinada como la dominante eran las menos desarrolladas de América Central. El caótico desequilibrio entre las fuerzas internas durante gran parte del siglo XX hasta los años 70, creó un terreno fértil para una inestable cadena de regímenes cívico militares, que respondían a las presiones rivales entre pequeñas oligarquías terratenientes —finqueros con propiedades de tamaño medio y las élites burocráticas, por un lado, y las movilizaciones de masas de campesinos y trabajadores, por el otro. La debilidad del estado y de las fuerzas sociales permitió la burda dominación del país por parte de compañías extranjeras, que lo convirtieron en la quintaesencia de la “república bananera”. Una fracción transnacional empezó a cohesionarse en los años 80, al mismo tiempo que Estados Unidos virtualmente ocupaba el país para utilizarlo como base de la contrainsurgencia regional. Ello coincidió con un amplio desarrollo económico promovido por los Estados Unidos, y con programas de reestructuración y de transición a la poliarquía. Dicha fracción estaba representada —dentro del Partido de Acción Nacional— por sectores empresariales que apoyaban a Rafael Callejas, ganador de las elecciones de 1989, y quien emprendió significativas reformas neoliberales. Carlos Reina, del Partido Liberal —cuya base tradicional son los pequeños y medianos productores domésticos—, ganó las elecciones en 1993 con una plataforma populista de oposición al programa neoliberal, y con el respaldo de fracciones nacionales de la élite —que se sentía amenazada por la apertura a la economía global—, y por amplios sectores populares cuya oposición a la austeridad liberal había aumentado a inicios de los 90. En su primer año de gobierno, Reina trató de negociar —con los funcionarios del FMI y de la AID— una mayor flexibilidad en la aplicación del programa ESAF, firmado por su predecesor. Sin embargo, bajo la amenaza de suspensión de nuevos créditos bilaterales y multilaterales, y de que le negaran el tan necesitado

alivio de la deuda, el gobierno comprometió una vez más a Honduras en los términos del ESAF original. En 1997 firmó un nuevo acuerdo para una dramática profundización del proceso de ajuste. A mediados de los 90, la propia base social de Reina se deterioró rápidamente, y su gobierno enfrentó un espiral de protestas populares y de pérdida de legitimidad. Aunque las limitaciones de espacio impiden una discusión al respecto, el caso hondureño ilustra una de las muchas contradicciones internas del capitalismo global, como es el problema de la legitimación que enfrentan los estados neoliberales integrados al sistema global, y cuya base social interna está anclada en fuerzas opuestas al proyecto de la élite transnacional, pero donde el vínculo a la economía global subordina a esos estados a los dictados de tal proyecto.

En el siglo XX, Costa Rica recorrió una muy diferente vía al desarrollo, que no impidió que en los 80 y 90 tuviera lugar la integración a la economía global en términos similares a los del resto de la región, con los cambios característicos en las fuerzas sociales internas. En 1948 se rompió la hegemonía de la oligarquía terrateniente, y fue reemplazada por una alianza de emergentes capitalistas industriales, comerciales y financieros. Esta clase dominante —unida y relativamente modernizada— pudo incorporar al campesinado y a las clases trabajadoras en un bloque hegemónico estable, y constituir un sistema político poliárquico que funcionaba. Bajo el modelo de ISI y la expansión de la agroexportación —junto con un importante componente de redistribución y significativos gastos en el bienestar social—, Costa Rica logró niveles de desarrollo mucho más altos que los de sus vecinos. Para finales de los 70, se había desgastado este modelo particular de desarrollo capitalista dependiente, y entró en crisis en 1981, cuando el gobierno demoró los pagos de su deuda y suspendió temporalmente el pago de intereses. La crisis financiera impulsó una reestructuración gradual a lo largo de los 80 y comienzos de los 90, así como la reinserción de todo el aparato productivo costarricense a la emergente economía global. Bajo la estricta tutela de la AID, los sucesivos gobiernos vigilaron la liberalización, la austeridad, la desregulación, la privatización de la producción y de los servicios públicos y la creación de un modelo de desarrollo orientado a la exportación, que empezó a reemplazar el viejo modelo de la ISI. La detallada reestructuración socioeconómica que se llevaba a cabo generó —dentro de los dos partidos de la élite— nuevos grupos empresariales que favorecían el modelo de desarrollo orientado a la exportación. Tales son el Partido de Liberación Nacional (PLN) —de tendencia socialdemócrata—, y el Partido de Unidad Social Cristiana (PUSC) —de tendencia demócrata cristiana—, de cuyas filas surgieron núcleos transnacionales. Dichos núcleos ganaron el control de sus partidos —y más tarde del estado—, con la victoria electoral, en 1990, de Rafael Calderón (del PUSC), y de José Figueres Jr. (del PLN), en 1994.

UNA INSTANTANEA DEL NUEVO MODELO TRANSNACIONAL EN AMERICA LATINA

Desde la segunda guerra mundial hasta los años 70, el desarrollo capitalista en América Central comprendió una expansión del sector agroexportador, y en particular, la introducción a gran escala y/o la extensión de la producción de carne de res, algodón y azúcar, a la par de la producción tradicional de café. Asimismo, hubo una industrialización dependiente dentro del marco del MCC y del modelo de ISI (Thomas, 1987). Este desarrollo estuvo a su vez vinculado al crecimiento económico mundial posterior a la segunda guerra, incluyendo una mayor demanda de materia prima por parte de los mercados de los países que ocupan el centro del sistema capitalista mundial, para abastecer la expansión industrial y la creciente demanda de los consumidores. Agotado este modelo, empezó a ser reemplazado desde mediados de 1980 por un nuevo modelo transnacional para la región.

Bajo el modelo de desarrollo orientado a la exportación⁶, el ensamblaje en maquiladora —especialmente en la producción de prendas de vestir— está reemplazando a la ISI. Las consideraciones económicas por parte del capital transnacional y las consideraciones políticas por parte del estado norteamericano, combinadas con los cambios en la economía global, resultaron en la entrada a América Central del ensamblaje de prendas de vestir en grandes cantidades. Siguiendo la tendencia general de la reciente reestructuración de la producción capitalista, la industria del vestido ha experimentado creciente descentralización, segmentación y subdivisión de tareas en el proceso de producción. Esto incluye la automatización de algunas de las tareas, y la transferencia —a zonas de bajos salarios alrededor del mundo— de aquellas tareas que todavía requieren uso intensivo de mano de obra. La industria del vestido tiene tres fases importantes: la producción de fibras —donde la tendencia general es la producción de sintéticos con tecnología avanzada; la producción de textiles —que continúa requiriendo un uso intensivo de la mano de obra; y una fase final de venta al por menor. Esta compleja “cadena global de la mercancía” —para citar el concepto elaborado por Gerrefi and Korzeniewicz—, opera “en función del comprador” y está controlada por enormes distribuidores minoristas transnacionales, como Sears Roebuck, J.C. Penney, GAP, etc.⁷

A medida que fue surgiendo la economía global en los 60 y 70, los fabricantes norteamericanos de textiles y ropas trasladaron su etapa intermedia —que requiere uso intensivo de mano de obra—, a las zonas de bajos sueldos en Asia del Este, y desarrollaron redes de subcontratación (montaje en el extranjero), en las que Asia del Este, y en particular el capital taiwanés y surcoreano, organizó la producción local en consorcio con el capital transnacional. Para los años 80 y 90, este proceso había resultado en la integración a los circuitos de acumulación transnacionales de los propios capitalistas del Este asiático, quienes empezaron a trasladar su producción a

nuevas zonas de bajos ingresos —particularmente China Continental, el Sudeste Asiático, América Central y el Caribe—, ante los crecientes niveles salariales y otras consideraciones sobre el factor costo en sus propios países. Para los años 80 y 90, las dislocaciones sociales causadas por el desarrollo capitalista en América Central —a partir del proceso de globalización que inició en los 60, junto con los trastornos causados por la conflagración política y militar—, habían generado una enorme reserva de mano de obra que era potencialmente revolucionaria. La región, además, tenía una situación geográfica ideal para el acceso al mercado norteamericano. Este es el trasfondo económico del surgimiento de la industria del vestido en América Central. El trasfondo político fue la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (CBI) impulsada por los Estados Unidos en los 80, bajo la cual se permitía a las fábricas que operaban en la región el acceso libre de impuestos al mercado norteamericano, y brindaba otros incentivos para la entrada a América Central de enormes cantidades de capital extranjero proveniente del Asia del Este. El objetivo estratégico más coyuntural de la CBI —por parte de los formuladores de políticas en los Estados Unidos—, era la expectativa de que un desarrollo inducido por la CBI ayudaría a sofocar los movimientos revolucionarios en la región.⁸

Desde una perspectiva estructural, la CBI formaba parte fundamental de la globalización económica, lo que muestra cómo funciona el estado norteamericano para facilitar las condiciones para la globalización de la producción y para promover los intereses de la élite transnacional. La AID, por ejemplo, financió y guió a los estados centroamericanos, a las fundaciones empresariales locales y a grupos de expertos, para que establecieran zonas de libre comercio y elaboraran políticas y programas conducentes a la producción en maquiladora, así como al proyecto neoliberal en general.⁹ De esa manera, las élites locales que operaban en el estado y en la sociedad civil se integraron a estos circuitos transnacionales en surgimiento en América Central, lo cual impulsó el desarrollo de fracciones transnacionales entre la élite. Un análisis “nación-estado-céntrico” de esta situación —donde el capital de “Asia del Este” estaría compitiendo con el capital “norteamericano”—, oculta la esencia transnacional de este fenómeno, como es que en la compleja cadena de la mercancía, los actores “norteamericanos”, los “del Sudeste Asiático” y los “centroamericanos” locales, son todos componentes de circuitos *transnacionales* de acumulación de capital, y sus agentes constituyentes están inmersos en un proceso de *formación de clase transnacional* sobre la base de una identidad objetiva de intereses e integración orgánica, y como parte de lo que Sassen (1988) llama la formación de un “mercado global” de sitios para la producción globalizada y sus servicios.

El cuadro 1 muestra la espectacular aparición de los enclaves para el ensamblaje de prendas de vestir en América Central, a partir de mediados de los 80 hasta inicios de los 90. Dado el embargo económico de los Esta-

CUADRO 1

*Industria del ensamblaje de prendas de vestir en América Central
(en millones de dólares exportados a los Estados Unidos)*

	1985	1987	1989	1991	1993
COSTA RICA	62	92	172	254	377
GUATEMALA	6	20	42	117	218
EL SALVADOR	6	13	20	44	103
HONDURAS	17	27	50	107	236
NICARAGUA	-	-	-	3	(1992)

Fuente: US International Trade Commission¹⁰

dos Unidos en contra de Nicaragua, y la relativa marginalización del país del mercado mundial durante el periodo sandinista, el enclave en ese país estuvo rezagado. En 1991, sin embargo, el gobierno de la Sra. Chamorro inauguró una zona de libre comercio en las afueras de Managua, como parte de su programa de maquiladoras patrocinado por la AID, y para 1994, por lo menos unas 18 empresas subcontratantes —con sede en Taiwan, Corea del Sur y los Estados Unidos— habían instalado fábricas de ensamblaje para exportación al mercado norteamericano (Witness for Peace, 1996).

En el sector primario, las agroexportaciones tradicionales continúan predominando, pero están disminuyendo en importancia general con respecto a las exportaciones agrícolas no tradicionales (EANT), como frutas, flores, plantas ornamentales, verduras de invernadero y especies. En 1993, la producción en maquila y las EANT juntas representaron en Costa Rica más de la mitad de todos los ingresos por exportaciones (53.7 %), en El Salvador (61.3 %) y en Guatemala (57.7 %). Las cifras para Honduras y Nicaragua fueron de 37.8 % y 43.5 % respectivamente (ECLAC, 1995). Igual que en el caso de la producción en maquiladora, el avance de las EANT está ligado a una más amplia reestructuración internacional conectada con la globalización, que incluye cambios en los regímenes alimentarios en el mundo (Barnet and Cavanagh, 1994; McMichael, 1995; Nonanno, 1994). La extensión del agrocomercio transnacional, la conversión de la producción local de alimentos y cultivos tradicionales para la exportación a nuevos cultivos, y el cultivo de frutas y verduras exóticas en el comercio mundial, son posibles gracias al nuevo transporte refrigerado y a otras innovaciones tecnológicas. En cuanto a la demanda, ésta se nutre del surgimiento de nuevos sectores medios y profesionales que son altos consumidores, especialmente en el Norte, y que son producto del proceso post-fordista de

polarización de los ingresos, ocurrido a partir de los años 70. El crecimiento de los EANT en América Central y en otros lugares ha sido promovido por los estados locales, con financiamiento y conducción (y a menudo imposición) por parte de la AID y las IFI. El resultado ha sido una mayor concentración de tierras, créditos y otros recursos en manos de agroempresarios locales y extranjeros, y una mayor proletarianización de los campesinos, quienes se han convertido en mano de obra "ocasional" (esta estructura capitalista moderna contrasta con la vieja estructura rural oligárquica)¹¹

El nuevo modelo transnacional se revela en el crecimiento del turismo, que en 1994 desplazó al banano como la principal fuente de divisas en Costa Rica. En ese mismo año, se convirtió en la segunda fuente más importante de divisas para Guatemala, después del café. Los ingresos por turismo en la región ascendieron a cerca de \$1.5 mil millones de dólares en 1995, lo que representó aproximadamente el 22 % de todos los ingresos en divisas para ese año (Ecocentral, 1996e). El turismo, junto con la actividad comercial de importación-exportación, y las finanzas —que han florecido con la liberalización comercial y financiera—, constituyen el núcleo dinámico de la actividad transnacional del sector de los servicios en el istmo. Bajo el "nuevo *apartheid* social global", la estructura de la producción, distribución y consumo globales refleja de manera creciente un patrón de ingresos sesgado, donde en los últimos 25 años han aumentado los ingresos del 20 por ciento de la población mundial, al mismo tiempo que han descendido para el restante 80 por ciento. El turismo se ha convertido en la actividad económica de más rápido crecimiento, e incluso es el principal sostén de muchas economías tercermundistas. Los flujos del turismo internacional, sin embargo, son en gran medida unidireccionales, del Norte hacia el Sur, mientras que el flujo de gran parte de los ingresos generados por el turismo mundial va de Sur a Norte (ver, por ejemplo McLaren, 1997; Harrison, 1992; English, 1986; *The New Internationalist*, 1993). Nuevas tecnologías y economías de escala en viajes de larga distancia han permitido que la explosión del turismo internacional sea técnicamente posible. El fenómeno, no obstante, debe verse como resultado de la tendencia hacia la polarización social que es inherente al capitalismo global, y de las nuevas oportunidades para la acumulación que *esta particular* estructura del ingreso y la demanda genera en el mundo.

La escalada del turismo y de los servicios recreativos en América Central, como se indica en el cuadro 2, sucede al mismo tiempo que se agudiza el empobrecimiento de las mayorías populares. El turismo, empero, como actividad de servicio que integra la región aún más a la economía global, tiene significativas ramificaciones sociales, de clase y políticas. El crecimiento de la industria realza la orientación externa de la economía regional, y con ella, la fortaleza de aquellos grupos que están vinculados a los intereses transnacionales, incluyendo los sectores comerciales y financieros. Es así

CUADRO 2

Ingresos por turismo en América Central (en millones de dólares)

	1970	1980	1992	1993	1994	1995
COSTA RICA	22	87	431	577	626	661
EL SALVADOR	9	7	49	41	29	39
GUATEMALA	12	183	243	228	258	310
HONDURAS	4	27	32	60	72	80
NICARAGUA	13	22	21	30	40	50

Fuente: Ecocentral, June 13, 1996

como la industria induce y es inducida por la apertura neoliberal. Cabe señalar que en cada república centroamericana se ha creado o bien un Ministerio de Turismo, o un instituto de turismo oficial para promover la industria (Ecocentral, 1996d).

En resumen, los sectores económicos más dinámicos en América Central son aquellos que están directamente vinculados a los circuitos globalizados de producción y distribución, y cuya introducción ha sido facilitada bajo el modelo neoliberal. Los intereses objetivos de los agentes que se ocupan de estas nuevas actividades radican en una mayor inserción de América Central a la economía global, y en el avance del proyecto transnacional. Las alteraciones que sufren las comunidades tradicionales y la contracción de la demanda doméstica que acompaña una integración más profunda a la economía global —a consecuencia de la concentración interna de la riqueza y de los recursos productivos en grupos vinculados al sector externo y a los circuitos económicos transnacionales, y de una mayor transferencia de riqueza fuera del país—, también traslada las fuentes de rentabilidad de las actividades productivas a las comerciales y financieras como mercados para la inversión. Esto ha resultado en un crecimiento relativo de las fuentes de empleo en esos sectores. El cuadro 3 muestra una indicación aproximada del traslado de la mano de obra regional de la agricultura hacia el sector de servicios (tanto formal como informal).

La estructuración neoliberal ha resultado en una enorme transferencia de recursos de la esfera pública a la privada, y dentro de la esfera privada, del sector doméstico al externo. Es así como este cambio en el modelo de acumulación ha implicado una transformación concomitante del “estado orientado hacia el desarrollo” del modelo nacional, al “estado neoliberal” del modelo transnacional. Los estados centroamericanos funcionan para ajustar las estructuras nacionales a las estructuras globales que están surgiendo. En este proceso, cada uno de los estados ha sido penetrado por dos

fuerzas sociales nuevas, una desde "dentro" y la otra desde "fuera". Desde "dentro" las fracciones transnacionales de los grupos dominantes se disputan los estados locales, y logran controlarlos. Están particularmente interesadas en los ministerios claves que vinculan el país a la economía y a la sociedad globales, como son los Ministerios de Relaciones Exteriores, de Finanzas, de Economía y Desarrollo y los Bancos Centrales. Desde "fuera", los diversos actores transnacionales que representan un aparato de estado transnacionalizado en proceso de surgimiento, penetran los estados locales, establecen vínculos con las fracciones transnacionalizadas que se encuentran allí, ayudan a diseñar y sirven de guía a las políticas locales. Estos actores transnacionales incluyen la AID y otras agencias bilaterales, así como representantes de las IFI y entidades políticas multilaterales, como la ONU y la OEA. Cabe señalar que cada república centroamericana ha establecido, en coordinación con la AID y las IFI, asociaciones empresariales tecnócratas de la nueva derecha, que han participado de manera activa en la formulación de políticas y en establecer relaciones con los estados locales,

CUADRO 3

Participación de la mano de obra por sector

	1960	1970	1980	1990
COSTA RICA				
Agricultura	52	42	31	26
Industria	18	20	23	26
Servicios	30	38	46	48
EL SALVADOR				
Agricultura	62	56	43	
Industria	17	14	19	N/A
Servicios	21	30	38	
GUATEMALA				
Agricultura	67	62	57	49
Industria	13	17	17	19
Servicios	20	21	26	32
HONDURAS				
Agricultura	70	65	60	
Industria	10	14	16	N/A
Servicios	20	21	24	
NICARAGUA				
Agricultura	62	51	46	
Industria	16	16	16	N/A
Servicios	22	33	38	

Fuente: CEPAL, Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, 1994

en la promoción de la reestructuración neoliberal y de las nuevas actividades asociadas con el modelo transnacional (turismo, EANT, producción en maquila, etc.).¹³ Estas asociaciones confieren liderazgo a fracciones transnacionales cada vez más coherentes que surgen de los sectores privados locales, les ayudan a modelar las políticas de estado y proporcionan una plataforma para el avance de la globalización en América Central.

El hecho de que la AID sobresalga en este proceso revela la manera en que el estado norteamericano ha asumido una función de liderazgo *en nombre* de una élite transnacional hegemónica, en lugar de ser una actividad de los "Estados Unidos" en competencia con otros poderes medulares para influir en el hemisferio. En este respecto, América Central ha pasado, dentro del ámbito de sus relaciones internacionales, de ser en gran medida un "protectorado" dependiente de los Estados Unidos —y, desde el punto de vista económico, ligada de manera casi exclusiva al mercado norteamericano—, a un patrón más diversificado de comercio, inversiones y relaciones políticas con otras regiones en el sistema global. Una compleja serie de acuerdos internacionales ha abierto la región al capital transnacional. Si el MCC fue una forma de integración "hacia dentro" —que intentó establecer un mercado regional para el capital multinacional, fundamentalmente norteamericano, a fin de aprovechar las economías de escala—, el tipo de integración que avanza bajo la globalización es "hacia fuera", y su objetivo es crear un espacio centroamericano único para la operación, sin traba alguna, del capital transnacional.¹⁴

MIGRACION TRANSNACIONAL, GENERO Y LA CUENCA DEL GRAN CARIBE

Los procesos transnacionales en América Central están vinculados a procesos similares en México y en toda la Cuenca del Caribe, incluyendo los patrones de emigración transnacional. Sassen (1998) nos ha alertado sobre la relación entre el movimiento transnacional del capital y el movimiento de la mano de obra, y sobre cómo la emigración internacional de la fuerza de trabajo se incorpora a la internacionalización de la producción. La autora ha demostrado que formas particulares de internacionalización se conjugaron con las condiciones locales en los países que suministran mano de obra emigrante, y nos ha advertido sobre la necesidad de buscar un conjunto específico de condiciones históricas que combinan con las variables más "tradicionales" de pobreza y desempleo para inducir la emigración. En el caso de América Central, esas condiciones fueron la expansión capitalista posterior a la segunda guerra mundial, y los factores revolucionarios, militares y geopolíticos que ya se plantearon aquí. Según el análisis de Robinson (1993), los factores que impulsan el dramático incremento de la emigración centroamericana, mexicana y caribeña hacia los Estados Unidos, son

la alteración de las comunidades tradicionales —especialmente las campesinas—, y los crecientes niveles de informalización, pobreza y desempleo generados por las fuerzas del libre mercado desatadas por el modelo neoliberal. Los factores “atrayentes” son la reorganización de la economía política norteamericana bajo la globalización, y ha resultado en una transformación de los mercados de trabajo segmentados preexistentes. La reestructuración de la economía norteamericana implica dislocaciones sociales, nuevas jerarquías raciales y de género, y otros cambios profundamente ligados a la globalización.

La intención de la legislación antimigratoria de los Estados Unidos, por ejemplo, no es impedir la entrada de los trabajadores inmigrantes, a pesar de la retórica y de la percepción común. El objetivo, más bien, es generar condiciones más propicias para la sobreexplotación de esa fuerza de trabajo, incluyendo la exoneración al empleador de cualquier responsabilidad social que pudiera tener si el trabajador inmigrante gozara de sus plenos derechos legales y sociales. En la producción de textiles, por ejemplo, y en particular en el campo de la moda estacional, la proximidad al mercado minorista final es vital. De igual manera, algunos alimentos perecederos y numerosos servicios se tienen que producir cerca del cliente. Para el capital transnacional es ventajoso contratar esta producción dentro de los Estados Unidos, utilizando para ello grupos de trabajadores inmigrantes que no gozan de derechos legales y que enfrentan la barrera del idioma, así como un entorno ideológico y cultural hostil; son, además, fáciles de controlar, y el estado puede prescindir de sus servicios si fuese necesario. Al respecto, varios estudios han demostrado que la Proposición 187 en California fue respaldada por empleadores cuyo objetivo era crear las condiciones más favorables para continuar utilizando a los trabajadores inmigrantes.¹⁵ Más del 50 por ciento de los contratistas fabricantes de ropa en los Estados Unidos pagan por debajo del salario mínimo, no pagan horas extras, o violan las leyes laborales (Figueroa, 1996). El resurgimiento en Nueva York, Los Ángeles y en otras ciudades de los Estados Unidos de fábricas donde explotan a los obreros y donde utilizan menores, trabajadores indocumentados y en ocasiones trabajadores inmigrantes en condiciones de esclavitud, es un reflejo del poder estructural que ha alcanzado el capital sobre una clase trabajadora cada vez más transnacional, cuya capacidad para ejercer su propio poder de clase está limitada por las estructuras institucionales y jurídicas del sistema estado-nación (Gill and Law, 1987). Es así como la expansión de las oportunidades para los trabajadores centroamericanos —y de otros de origen latino— en los escaños más bajos de los segmentados mercados laborales agrícolas, industriales y del sector de servicios en particular, dentro de los Estados Unidos, es el resultado de la búsqueda, por parte del capital transnacional, de una más favorable combinación de los costos de los factores en la nueva producción globalizada.

Como resultado de la emigración transnacionalizada y de la expansión del empleo latino en los Estados Unidos, ha habido un enorme incremento de remesas provenientes de los trabajadores latinos para la red de familiares en América Central (ver cuadro 4). Este es un fenómeno complejo que debe ubicarse dentro de la integración de América Central a la economía norteamericana, como la principal forma institucional y territorial en que está ocurriendo la integración de la región a las estructuras globales. Las remesas se han convertido en el principal sostén para la sobrevivencia de densas redes de parientes, y el dinero que de esa manera se envía a la región, entra a las economías formales e informales locales, al igual que sus portadores, como consumidores y pequeños productores. Las remesas constituyen la fuente más importante de divisas que ingresan a la economía salvadoreña, y en 1995 ascendieron a \$1.06 mil millones de dólares. En el caso de Guatemala, la cifra es de \$ 538 millones de dólares. Es así como las remesas son una compleja práctica económica transnacional, y no una anomalía curiosa, sino más bien una característica que forma parte de la globalización de Centroamérica y de los procesos transnacionales que están transformando la región en lo fundamental.

Los procesos transnacionales, por consiguiente, tienen serias implicaciones para la división sexual del trabajo, para las relaciones de género y para la transformación de las mismas familias. Como se indica en el cuadro 5, el fenómeno de la reestructuración social y económica ha significado que en América Central en las últimas décadas, grandes cantidades de mujeres han entrado a formar parte de la fuerza de trabajo formal e informal. El incremento en la participación de las mujeres en el sector formal es resultado de varios factores, entre ellos, el previsible patrón que en general acompaña al

CUADRO 4

Remesas de emigrantes centroamericanos, 1980-1985 (en millones de dólares)

	1980	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
COSTA RICA*	-	-	-	-	-	-	-	-	-
EL SALVADOR	11	194	228	358	467	687	789	967	1061
GUATEMALA	0	43	69	107	139	187	205	263	358
HONDURAS	0	0	0	0	N/A	N/A	60	85	120
NICARAGUA	0	0	0	0	n/a	10	25	30	75

* Las agencias que recopilan datos en Costa Rica no informan sobre remesas.

Fuente: World Bank (1997b)

CUADRO 5

*Participación de la mujer en la fuerza laboral formal
(porcentaje de mujeres de la PEA en la fuerza laboral formal)*

	1950	1960	1970	1980	1990	2000*
COSTA RICA	15	15.8	18.1	21.2	21.8	22.6
EL SALVADOR	16.4	16.8	20.4	24.9	25.1	25.3
GUATEMALA	12.9	12.3	13.1	13.8	16.4	19.5
HONDURAS	11.6	12.3	14.2	15.7	18.8	22.7
NICARAGUA	13.6	17.9	19.7	21.6	25.2	29.1

* Projected

Fuente: James W. Wilkie (ed.), *Statistical Abstracts of Latin America*, 1993

desarrollo capitalista, la necesidad de las familias de enviar una creciente cifra de sus miembros al mercado laboral —producto de la reducción del salario real y del ingreso doméstico—, la predilección del capital transnacional por contratar mano de obra femenina “dócil”, en particular para la producción en maquila, etc.¹⁶ Al igual que en las maquilas mexicanas y en otras zonas, en Centroamérica las mujeres —en cantidades desproporcionadas y a veces de manera exclusiva—, trabajan en etapas de la producción globalizada que requieren uso intensivo de mano de obra no calificada.¹⁷ Al mismo tiempo, las mujeres continúan con sus funciones en la economía doméstica, situación que las ha atado a la esfera productiva y reproductiva. Los procesos transnacionales son cada vez más la “doble carga” que padecen las mujeres en la producción y en la reproducción (Faune, 1995; Benería and Feldman, 1992). La emigración transnacional, ya sea femenina o masculina, contribuye a alterar las estructuras familiares patriarcales, y a la reorganización de las funciones económicas de mujeres y hombres, e igual ocurre con los cambios en el mercado laboral asociados a la globalización, como son la participación de las mujeres en la fuerza laboral formal, y la contracción del empleo masculino (Benería and Feldman, 1992, Safa, 1995, 1997). La mano de obra latina destinada a los peldaños inferiores de la economía norteamericana se produce y reproduce en América Central, es decir, en las familias centroamericanas que se han insertado a las rápidamente cambiantes estructuras económicas locales.

Está surgiendo una nueva estructura de la familia centroamericana, incitada por los procesos transnacionales. Al igual que en casi toda la Cuenca del Gran Caribe, el ajuste estructural —al reducir el empleo masculino y aumentar la responsabilidad económica femenina—, contribuye a un incre-

mento de los hogares encabezados por mujeres (Safa, 1995, 1997). En las zonas urbanas predominan las mujeres que dirigen sus hogares, que tienen a su cargo la economía doméstica y que son también responsables de la vinculación a la economía monetizada. "Ante la crisis económica y social, las familias centroamericanas y las mujeres se están reagrupando de diferentes maneras", señala Faune. "Están diversificando sus estrategias reproductoras y de mantenimiento. Los nuevos componentes de esas estrategias son: 1) emigración interna e internacional; 2) comercialización informal de productos preparados en el hogar, que anteriormente se utilizaban para el intercambio o para el propio consumo; 3) venta de servicios personales" (Faune, 1995:27). Con frecuencia hay en estos hogares varias mujeres. Hijas y parientes operan como cabezas colectivas de familia. En una visión más amplia de la economía política, las mujeres han pasado de ser productoras de mano de obra para la incorporación a los procesos productivos, a ser productoras de 'supernumerarios', lo cual ha deteriorado seriamente la posición social de las mujeres y ha agravado la degradación femenina.¹⁸ Estos temas no están suficientemente teorizados y requieren mayor exploración en futuras investigaciones.

OBSERVACIONES FINALES

En este ensayo el énfasis recae en las dinámicas estructurales subyacentes que están en juego en América Central, las que he caracterizado como "procesos transnacionales". El contexto de la globalización que se desarrolla y aplica en este trabajo puede ofrecer un importante marco macroestructural, que falta en los análisis sobre el cambio social y el desarrollo en América Central, y, en particular, sobre el conflicto regional y sus resultados desde los años 60 hasta los 90. El cambio social es impulsado por contradicciones que posibilitan la continuación de un conjunto de acuerdos históricos existentes. Me he referido al cambio estructural básico de la región como una transición hacia un modelo transnacional de la sociedad, en reciprocidad con los cambios en el sistema global. Lo que quiero recalcar aquí, a manera de conclusión, es que la globalización en América Central *no ha resuelto las contradicciones sociales que dieron principio a las convulsiones de la región, y, al mismo tiempo, ha introducido una nueva serie de contradicciones*. Las mismas condiciones que dieron lugar al conflicto están aún presentes, y, de hecho, se han agravado en los últimos años. Tales condiciones son la extrema concentración de los recursos económicos, de la riqueza y del poder político en manos de élites minoritarias, junto con la pauperización y la absoluta falta de poder de una mayoría desposeída. En este artículo no es posible entrar en una discusión detallada, pero cabe señalar que la pobreza ha aumentado (ver cuadro 6) y que la desigualdad se ha agravado en cada país del istmo (Banco Mundial, 1997a).

El modelo neoliberal imposibilita específicamente el tipo de políticas que podrían mejorar las condiciones existentes, como son la reforma agraria y las medidas de redistribución. No es probable que el nuevo modelo de acumulación del capital traiga consigo el desarrollo de la región. Las maquiladoras constituyen un enclave con poca o ninguna vinculación vertical en las economías de las naciones anfitrionas, así como un muy bajo valor agregado; se caracterizan, además, por la sobreexplotación de los trabajadores y por condiciones de extrema opresión dentro de los enclaves de las zonas francas. El turismo promueve una mayor actividad económica local, pero no genera un desarrollo integral. Por lo general es empleo temporal, de baja calificación y salarios reducidos, que depende de una demanda sumamente elástica e inestable, sobre la cual los países anfitriones tienen poco control. La elasticidad e inestabilidad de los ingresos del turismo no garantiza la recuperación de las inversiones fijas en la industria, y enfrentan a cada país centroamericano contra los otros, además de hacerlos entrar a competir con otras regiones, como el Caribe, por ejemplo.¹⁹ Varios estudios recientes (Conroy, et al., 1996; Barham, et al., 1992; Clark, 1995) han demostrado que las exportaciones de productos agrícolas no tradicionales tampoco parecen ser una actividad muy prometedora para el desarrollo regional. En resumen, el tremendo poder estructural que bajo la economía global se acumula en manos de la élite transnacional y de sus contrapartes locales, ha cambiado los términos de la contienda entre los grupos dominantes y los grupos subordinados. Pese a la ilusoria "paz y democracia", aún persisten las raíces del conflicto regional. El escenario más probable para América Central son nuevos conflictos sociales, a medida que los grupos subordinados —cuya composición también ha sido alterada—, se articulan de nuevo, desarrollan nuevos métodos de organización dentro de

CUADRO 6

*Porcentajes de población en situación de pobreza,
1980-1990*

	1980	1990
COSTA RICA	25	20
EL SALVADOR	68	71
HONDURAS	68	76
GUATEMALA	63	75
NICARAGUA	62	75

Source: CEPAL, as cited in Vilos (1995:148)

la sociedad civil y lanzan una nueva ronda de luchas populares contra el orden social prevaleciente. El modelo transnacional de la sociedad en América Central es intrínsecamente inestable, y revela contradicciones internas con el capitalismo global, incluyendo la polarización social entre los ricos y los pobres en todo el mundo, la pérdida de autonomía y de poder regulatorio del estado-nación, así como el deterioro del tejido social en la sociedad civil, todo ello acompañado de crisis de autoridad y de legitimidad del estado. La continuación del cambio en América Central —y en la sociedad global en su conjunto—, estará moldeado por conflictos y crisis entre las cúpulas de poder, en tanto los grupos hegemónicos encuentran cada vez más difícil mantener la gobernabilidad, así como asegurar la reproducción social y la recomposición de la sociedad civil en la base, a causa de la interacción de ambos en los niveles globales y locales.

Los grupos dominantes en América Central han reconstituido y consolidado su control sobre la *sociedad-política*, pero una nueva ronda de movilización por parte de las clases populares a inicios y mediados de los 90 puso de manifiesto su incapacidad para mantener su hegemonía en la *sociedad civil*. Los grupos subordinados demostraron un renovado protagonismo a nivel de base, al margen de las estructuras del estado y en gran medida independientes de los partidos de izquierda. Movimientos como los de las mujeres, los ambientalistas, comunales, campesinos, obreros, indígenas y otras expresiones sociales han florecido en la sociedad civil en un momento en que la izquierda organizada, operando en la sociedad política, no ha podido articular una alternativa hegemónica, pese a su continua vitalidad. En El Salvador, el FMLN ganó el 45 % de los votos en las elecciones legislativas de 1997, y los sandinistas obtuvieron, en 1996, el 39 % de los votos en las elecciones presidenciales. Los sandinistas y el FMLN, sin embargo, abandonaron sus programas originales, donde planteaban un cambio en la estructura fundamental del orden social mismo. A mediados de los 90, sus programas se limitaban a estrategias de intervención del estado en la esfera de la circulación para alcanzar una redistribución interna limitada, pero siempre respetando la estructura de la propiedad y la riqueza, así como el modelo de libre mercado, para integrarse a la economía global bajo el perfil emergente de la región en la división global del trabajo. Las clases populares han creado organizaciones regionales que han acercado entre sí a diversos grupos sectoriales en las sociedades civiles de cada país, reflejando la transnacionalización de la sociedad civil, y entre las cuales podemos mencionar la Asociación de Organizaciones Campesinas Centroamericanas para la Cooperación y el Desarrollo (ASOCODE), la Federación Centroamericana de Organizaciones Comunitarias (FCOC) y la Confederación de Cooperativas del Caribe y Centroamérica (CCC-CA). Estas plataformas populares plantean un modelo de integración a nivel de base en oposición al modelo transnacional. La izquierda no logró protagonizar un proceso de

cambio estructural desde la sociedad política, lo que ha contribuido a cambiar el punto de conflicto hacia la sociedad civil. Centroamérica puede estar moviendo hacia una "guerra de posiciones" entre las fuerzas sociales en conflicto, a la luz de la incapacidad de los grupos subordinados para ganar "una guerra de maniobras" por medio de levantamientos revolucionarios, y por los límites del "poder desde arriba". Esto plantea aspectos críticos para futuras investigaciones: dada la capacidad del capital transnacional de utilizar su poder estructural para imponer su proyecto, aun a estados que están cautivos por fuerzas adversas al proyecto mismo, tal vez la perspectiva real de un cambio social contrahegemónico en la época de la globalización sea una larga marcha a través de la sociedad civil, en el sentido gramsciano.

El cambio social ocurre dentro de determinados límites históricos, pero recordemos que las particulares estructuras sociales emergentes no están predeterminadas. No existe un guión histórico preestablecido. La manera en que evoluciona la estructura social es resultado de la interacción dinámica y dialéctica entre los agentes y la estructura. Nuestros análisis deberán enfocar el cambio estructural y el tema del protagonismo humano colectivo. Este ensayo explora un conjunto de temas que aportan lineamientos para una rica agenda investigativa sobre los vínculos entre globalización, cambio social y desarrollo. Las futuras investigaciones deberán integrar un enfoque relacional (o conductual) además del enfoque estructural del presente ensayo. Aunque la globalización capitalista es el trasfondo macroestructural e histórico para América Central en el siglo XXI, la región está cambiando a través de la interacción conflictiva entre las fuerzas sociales recién transformadas: por un lado los grupos dominantes impulsando el proyecto de la élite transnacional desde arriba, y por el otro los grupos subordinados ofreciendo resistencia y buscando proyectos alternativos desde abajo.

William I. Robinson es profesor adjunto de sociología en la Universidad de Tennessee (Knoxville). Es autor de varios estudios sobre asuntos transnacionales, sobre relaciones Norte-Sur y sobre economía política del Tercer Mundo, así como del libro Promoting Poliarchy: Globalization, U.S. Intervention and Hegemony, (Cambridge University Press, 1996).

NOTAS

1. Existe gran cantidad de estudios sobre la globalización. Entre los trabajos que comparten la perspectiva general que se plantea aquí, están los de Gill and Law (1987); Robinson (1996a, 1996b, 1996c); Ross and Trachte (1990); Sklair (1995).
2. Para mayor información sobre estos temas ver, por ejemplo Cox, 1987; Gill, 1990, 1995; Robinson, 1996a, 1996b, 1996c; Sklair, 1995; van der Pijl, 1995.
3. Sobre la nueva división internacional del trabajo, el estudio que se cita más a menudo es el de Folker et.al (1980), aunque existe una gran cantidad de literatura sobre el tema con diversas interpretaciones. Ver, por ejemplo, las diversas citas en Caporaso (1987).
4. Mi análisis va en sentido opuesto al entendimiento convencional, según el cual las viejas oligarquías habían desaparecido a finales de los 80, pero ni las fuerzas populares ni sus adversarios —los nuevos grupos dominantes y los Estados Unidos—, podían triunfar. Según esta visión, había un estancamiento que creaba las condiciones para un arreglo histórico entre las fuerzas sociales en pugna, un "modus vivendi". Los acuerdos de paz y los procesos de democratización y desmilitarización posibilitarían la competencia a través de elecciones y movilizaciones pacíficas. Esta interpretación convencional no toma en cuenta que las enormes desigualdades sociales y económicas que dieron pie al conflicto, fueron exacerbadas entre los 70 y los 90. Los grupos dominantes no habían abandonado su poder y sus privilegios. La estructura de la propiedad y la desigualdad socioeconómica no habían cambiado de manera significativa. Las vidas de la gran mayoría de centroamericanos habían empeorado, no mejorado. El sistema ampliado del capitalismo mundial que sostiene el orden regional está más firmemente incrustado en América Central y es más hegemónico que antes del levantamiento. Fue así que la mayoría popular fue condicionalmente derrotada en lo que se proponía hacer, que era alterar fundamentalmente y a su favor el orden social.
5. La sección siguiente se basa en: Acker (1988); Barry (1990); Cuenca (1992); ERIC (1997); Escoto and Marroquin (1992); Guerrero (1996); Marin (1990); Norsworthy with Barry (1993); Oseguera de Ochoa (1987); Pensamiento Propio (1992); Posas (1994); Robinson (1997); Saldomando (1992); Sojo (1992); Solano (1996).
6. El giro hacia la globalización ha implicado dos tipos de industrialización orientada a la exportación, como son la internacionalización de las industrias nacionales establecidas bajo la ISI y la instalación de enclaves de maquiladoras. Ver, por ejemplo, Gereffi and Hempel (1996). El crecimiento industrial en América Central ha sido en gran medida del segundo tipo.
7. Sobre la industria del textil-vestuario y las cadenas globales de mercancías, ver Gereffi and Korzeniewicz (1994), y específicamente Taplin (1994). Sobre la producción de prendas de vestir en América Central, ver Figueroa (1996).
8. Para una análisis de la CBI, ver entre otras fuentes, McAfee (1993), y para una discusión sobre la CBI, el traslado de la producción textilera a América Central y el conflicto regional, ver Cox (1993). Los gerentes estatales norteamericanos operaban bajo la errada idea de que el estancamiento era responsable de la inestabilidad, y no el dinámico crecimiento capitalista que tuvo lugar. Ese, sin embargo, es el tema de otro ensayo.

9. Para una discusión detallada, ver las fuentes que aparecen en la nota final No. 5.
10. Citado en Figueroa (1996).
11. Para una análisis detallado ver Conroy et. al. (1996) y también Barham, et.al. (1992) y Clark (1995). En algunos casos, la mayoría de las cooperativas campesinas, especialmente en Costa Rica, han participado en la producción de EANT, pero están siendo cada vez más desplazadas por poderosos productores locales a gran escala, y por agroempresas transnacionales.
12. Las cifras para 1990 son estimados del IADB (1994).
13. Estas organizaciones se discuten en las fuentes citadas en la nota final No. 5.
14. Sobre la cada vez más diversificada integración de América Central a la economía global, ver, por ejemplo, Ecocentral (1996b, 1996e). Sobre la reorientación del proceso centroamericano, ver Salazar (1990); Otero (1992).
15. Sobre estos temas, ver NACLA (1995), Perea (1997).
16. Es preciso señalar que si la mano de obra femenina es en principio más fácil de controlar (o así se percibe), ello es resultado de la socialización del género, en combinación con relaciones patriarcales reales, con desigualdades de género y con divisiones sexuales del trabajo preexistentes, que, juntas, hacen que las trabajadoras tengan mucho menos poder que sus contrapartes varones.
17. UNCTAD (1994) señala que el 80 % de la fuerza laboral mundial en las zonas de libre comercio son mujeres. La mayoría de ellas oscilan entre los 15 y 25 años de edad, y ganan salarios entre 20 y 50 % más bajos que los de los hombres que trabajan en los mismos lugares.
18. Para una discusión sobre los vínculos entre los supernumerarios y los papeles y la situación cambiante de las mujeres en el contexto de la globalización y la reestructuración, ver Safa (1995, 1997), Benería and Feldman (1992), y Faune (1995). Para un planteamiento sobre dimensiones de género y familia de la emigración centroamericana a los Estados Unidos, ver Zentgraf (1995). Sobre el problema del creciente número de población 'superflua', la OIT (1996) informó que el desempleo crónico está empeorando a nivel mundial, que casi una tercera parte de la PEA del mundo está sin empleo, y que el fenómeno afecta tanto a los países ricos como a los pobres. La dimensión del problema en América Central se aprecia en Nicaragua, donde en 1994 el subempleo y el desempleo representaban el 74.3 % de la PEA, y en Guatemala, donde representaron el 37.3% (CEPAL, 1995). Costa Rica, El Salvador y Honduras reportan sólo "el desempleo abierto", y esto no es un indicador confiable de la población supernumeraria.
19. Para una discusión al respecto, ver Ecocentral, (1996d).

(N. de la E.: La bibliografía correspondiente se encuentra en la versión original en inglés, publicada en este mismo ejemplar).

NODO NICARAO



Conexión a Internet

Modo Gráfico

Modo Texto

Cuentas de Correo Electrónico

Herramientas para discusión y/o foros virtuales:

Listas de correo

Conferencias electrónicas

Búsqueda de Información

Diseño y Alojamiento de Páginas Web

Cursos de Capacitación: Internet, Diseño en Web

Soporte Técnico

Cabinas Públicas de Lunes a Viernes, 8 a 12m.

Iglesia El Carmen 1c. al norte, 1/2c. al Oeste

Aptdo. Postal 3516, Managua

Teléfonos: (505) 268-2362 - 222-5137

e-mail: nicarao@nicarao.org.ni

**LA COMUNICACION
AL SERVICIO
DEL PENSAMIENTO**



El Caribe Insular en la dinámica de la integración hemisférica

MIGUEL CEARA HATTON

Esta conferencia pretende analizar el proceso de integración hemisférica desde la perspectiva del Caribe Insular, tal como la entiende la CDCC y los propios estatutos de la Asociación de Economistas del Caribe. Es decir, nos referimos a 16 países independientes (13 islas y 3 países continentales) más los Departamentos franceses, los territorios británicos, holandeses y estadounidenses.

Todos ellos son parte de la Asociación de Estados del Caribe (AEC)¹, la cual a su vez incluye, además, los países centroamericanos y del G-3 para un total de 25 Estados. Por lo tanto, de ahora en adelante cuando me refiera a las Islas o al Caribe Insular estaré hablando del primer grupo, y cuando utilice el término Caribe o Gran Caribe me estaré refiriendo al segundo, que incluye a los 25 que firmaron el Convenio Constitutivo de la AEC, más los territorios dependientes, que pueden ser miembros asociados de la AEC.

Todos ellos son parte de la Asociación de Estados del Caribe (AEC)¹, la cual a su vez incluye, además, los países centroamericanos y del G-3 para un total de 25 estados. Por lo tanto, de ahora en adelante cuando me refiera a las Islas o al Caribe Insular estaré hablando del primer grupo, y cuando utilice el término Caribe o Gran Caribe me estaré refiriendo al segundo, que incluye a los 25 que firmaron el Convenio Constitutivo de la AEC, más los territorios dependientes, que pueden ser miembros asociados de la AEC.

En segundo lugar, quisiera aclarar que esta conferencia la entiendo como una mezcla de hechos, valoraciones, intuiciones y reflexiones sobre cuál deberá ser —a mi entender—, el camino a seguir para el Caribe Insular en el juego hemisférico. Es una reflexión personal en voz alta, en este espacio académico que es la Asociación de Economistas del Caribe.

En tercer lugar, pensando en el tema de esta V Conferencia de la Asociación de Economistas del Caribe² “Construyendo Puentes”, me surge una reflexión y una autocrítica que quisiera compartir con ustedes, aprovechando esta oportunidad en que se reúne este grupo de destacados economistas.

Como isleño que soy, no me cabe la menor duda de que el proceso de globalización y de apertura se vive en forma apabullante en el Caribe Insular. No sólo por la novedad y diversidad de temas y agendas, sino por la velocidad del proceso. En general —con la excepción de una voluntad política expresa en Cuba, de élites intelectuales isleñas y del trabajo de algunas ONG—, la dinámica política y social de las islas ha estado —hasta un período muy reciente—, bastante desprendida de las dinámicas y temas del continente, ya sea porque existió una política deliberada de aislamiento durante décadas (caso dominicano y de Haití) o porque el idioma y la cultura eran “diferentes” (caso de las islas angloparlantes), o porque circunstancias políticas imponían aislamiento (caso Cuba). Esta situación debe ser remediada.

Es hasta hace muy poco que se empieza a percibir la necesidad recíproca de articular posiciones e identificar potenciales aliados entre el Continente y las Islas, y entre las Islas mismas —con la construcción de espacios como el CARIFORUM,³ que estableció puentes entre las Islas, con reflexiones como *Time for Action (Report of the West Indian Commission, 1992)*, con la creación de la Asociación de Estados del Caribe, y con el trabajo de algunas ONG en asuntos tales como género, movimiento social, educación popular, profesionales, empresarios, y otros.

Este proceso todavía encuentra mucha resistencia entre los actores que deben romper el cascarón del aislamiento, ya sea por la dificultad del idioma, por los problemas de comunicación, o por el parroquialismo y provincialismo que impregna la cultura política en los países de la región. Sea cual fuere la razón, es indudable que esta conducta política es insostenible si queremos ser actores con cierta capacidad de administración en el proceso de inserción, de lo contrario, el Caribe Insular será simple objeto, avasallado por las circunstancias e incapaz de articular una respuesta más o menos coherente.

Por estas razones, el análisis de la estrategia del Caribe Insular en el proceso de integración debe verse en la perspectiva de un proceso dialéctico: Islas, Caribe, Hemisferio, sin dejar de reconocer que existen todavía grandes dificultades y diferencias entre las primeras, que empiezan a encontrar respuestas en espacios como el CARIFORUM, la ampliación del CARICOM con la entrada de Haití y Surinam, y con la Asociación de Estados del Caribe.

EL PROCESO HEMISFERICO

Los Ministros de Comercio reunidos en Belo Horizonte en mayo de 1996 propusieron que en la II Cumbre de las Américas —que se realizará en abril de 1997 en Santiago de Chile—, se inicien las negociaciones multilaterales para establecer el Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Este anuncio es el resultado de un proceso iniciado con la Cumbre de las Américas en Miami (9-11 de diciembre de 1994)⁴ y que ha continuado en numerosas reuniones ministeriales y viceministeriales, en foros empresariales y en cada uno de los grupos de trabajo del ALCA.

Durante ese proceso se crearon 12 grupos de trabajo (7 de los cuales fueron establecidos en Denver, 4 en Cartagena y uno en Belo Horizonte), con el propósito de aproximarse a las negociaciones recolectando información y organizando los temas de discusión. De estos 12 grupos, 7 u 8 se convertirán en grupos de negociaciones, mientras que el de economías pequeñas actuará como consultor y asesor de los demás grupos, aunque hay algunos países del hemisferio que abogan por su desaparición.

Como resultado de la Reunión de Belo Horizonte, surgió un conjunto de "áreas de convergencia" (Declaración de Belo Horizonte, mayo de 1997)⁵ que establece lo siguiente:

1. "El consenso constituye el principio fundamental para la toma de decisiones", es decir, que los 34 países deberán estar de acuerdo en cualquier decisión.
2. "Los resultados de las negociaciones constituirán un compromiso único comprensivo (*single undertaking*) que incorpora derechos y obligaciones que se acuerden mutuamente". Esto quiere decir que *nada está negociado hasta que se esté de acuerdo en todo*. Más adelante se señala: "... el ALCA puede coexistir con acuerdos bilaterales y subregionales, en la medida que los derechos y obligaciones bajo tales acuerdos no estén cubiertos o excedan los derechos y obligaciones del ALCA". En otras palabras, el ALCA *subordina cualquier otro acuerdo regional o subregional*.
3. Un tercer elemento que establecen los acuerdos de Belo Horizonte es que los "países podrán negociar y adherir al ALCA individualmente o como miembros de un grupo de integración subregional que negocie

como unidad". Es decir, se abre el espacio a los países para que puedan actuar en bloque.

4. Se establece que debería acordarse "especial atención a las necesidades, condiciones económicas y oportunidades de las economías más pequeñas, a fin de asegurar su plena participación en el proceso ALCA".
5. En adición a los puntos anteriores, se acuerda que el ALCA será congruente con los acuerdos de la OMC, es decir, que el segundo será el marco jurídico mínimo en el cual se moverá el primero. Se establece, también, la necesidad de crear una secretaría administrativa, y que antes del 2005 las negociaciones deberán haber concluido.

Durante la reunión de Viceministros de Comercio celebrada en octubre de 1997 en Costa Rica, fue evidente que hubo pocos avances. No obstante, las principales conclusiones deben darse en la reunión Ministerial de marzo de 1998. Sin embargo, fue notoria la agudización del enfrentamiento Mercosur y Estados Unidos en varios temas, entre los que destaca la propuesta norteamericana de establecer grupos consultivos (paralelos) en los campos laboral y ambiental, la cual fue rechazada abiertamente por el Mercosur y Chile. Esta iniciativa estadounidense fue incluida dentro de su plan para convertir los actuales 12 grupos de trabajo en nueve mesas de negociación a partir de abril de 1998. (Un resumen de la propuesta de los Estados Unidos aparece en *Americas Trade* 4, noviembre de 1997).

Aparte de lo ambiental y laboral, quedaron claras también algunas discrepancias en lo relacionado con los plazos para eliminar los aranceles o impuestos a la circulación de productos y servicios en el continente, así como en la forma de negociar el área agrícola y sus subsidios. Otro tema de diferencia fue la gradualidad planteada por Mercosur, quien sostiene que la desgravación no puede comenzar al mismo tiempo en todos los productos, porque muchas industrias no están preparadas todavía para el cambio, y, en algunos casos, necesitarían un plazo mayor que los 10 años estipulados, mientras que Estados Unidos pretende que la desgravación se inicie simultáneamente en todos los productos.

El tema de la estructura de las negociaciones quedó pendiente para ser discutida durante la tercera reunión viceministerial, en enero de 1998, mientras que las características finales de estas negociaciones serán discutidas por los Ministros en la reunión de marzo de 1998 en Costa Rica. (Véase el diario *La Nación* de Costa Rica, viernes 31 de octubre, 1997, edición digital en Internet).

ALGUNOS FACTORES QUE INFLUYEN EN EL AVANCE DEL ALCA

En el hemisferio están ocurriendo simultáneamente dos fenómenos: al tiempo que se avanza en el trabajo hemisférico, se profundizan los acuerdos regionales y subregionales. Esta forma de avance fue caracterizada por la

CEPAL como *regionalismo abierto*, estableciendo una distinción entre la integración de hecho, (aquella que resulta del influjo de un conjunto de políticas que han tenido como efecto la creación de flujos comerciales y de inversión) y aquella que es impulsada por políticas y convenios. El regionalismo abierto —considera la CEPAL—, pretende conciliar “la interdependencia nacida de acuerdos especiales de carácter preferencial y aquellas impulsadas básicamente por las señales del mercado resultantes de la liberación comercial en general”. (CEPAL 1994 y 1996a)

En este orden es pertinente la pregunta: ¿qué está pasando con los procesos de integración en el hemisferio? La respuesta a esta pregunta exige identificar algunas características que sirven de marco al proceso ALCA.

Los socios

¿Quiénes son los socios en América Latina? En los países del Cono Sur —es decir, de Ecuador hacia el Sur—, los socios más importantes son los países de la ALADI o la Unión Europea, mientras que Estados Unidos es un socio de segundo y hasta de cuarto nivel. Para Ecuador, Colombia, Venezuela, México, Centroamérica y los países del CARICOM, el principal socio comercial es Estados Unidos.

Esta diferencia en la relación con los Estados Unidos puede establecer que las velocidades y las necesidades de llegar a un acuerdo hemisférico sean diferentes, en la medida en que la integración de hecho entre los países de América del Sur marcha a velocidades mayores que con el resto del hemisferio.

Las tendencias del comercio

Entre los países de la ALADI⁶ hay diez acuerdos comerciales (G-3, Grupo Andino, Mercosur, México-Chile, Colombia-Chile, Venezuela-Chile, Ecuador-Chile, Mercosur-Bolivia, Mercosur-Chile, México-Bolivia), adicionalmente están en negociaciones Ecuador y México, Chile y Perú, Mercosur y Grupo Andino. ¿Qué pasará si se cumplen solamente los diez acuerdos que se dan al interior de la ALADI?, “... pues que en 2004 el 75% del comercio intra-ALADI estará libre de restricciones, y en 2007 se llegará al 78%”. Si además estas negociaciones que están en proceso se terminan, el comercio negociado intra-ALADI pasará de 58% en el año de 1994, a casi 100% en el 2000, y asimismo, el 90% del comercio total dentro de los países de la ALADI estará liberalizado”. (Antunés 1997, p. 4)

Estas cifras explican por qué en muchos foros académicos de Sudamérica se escucha con más frecuencia sobre la posibilidad de un ALCA sin Estados Unidos, o sobre la creación de un Acuerdo de Libre Comercio de América del Sur.

Otro elemento importante en el comercio entre los países del Sur es que éste pasó del 17% en 1991, al 26% en 1995 (incluyendo a México, estas proporciones se mueven de 11.9% en 1991, a 17% en 1995). En otras pala-

bras, el comercio intra-ALADI en los países del sur tiene tanta importancia como el comercio con los EEUU y la UE. (Antunés 1997).

El ALCSA

En febrero de 1994, durante VIII Reunión de Ministros de la ALADI, el Canciller de Brasil presentó de modo formal una propuesta, que había sido sometida con anterioridad por el Presidente de ese país en la VII Reunión del Grupo de Río en Santiago, tendiente a establecer una Area de Libre Comercio de Sudamérica (ALCSA). El propósito sería integrar en 10 años (1995-2005), a los países miembros de la ALADI en una zona de libre de comercio, mediante acuerdos sobre programas de desgravación lineal, automática y progresiva, que abarcaría lo sustancial (80%) del comercio. "Según la concepción brasileña, la desgravación podría ocurrir en plazos y ritmos diferenciados, consonantes con el grado de desarrollo y las particularidades del intercambio de los países involucrados. Complementaría los acuerdos una normativa referida a las cláusulas de salvaguardia, a la solución de controversias y a otras materias esenciales, que se basaría en las normas vigentes de la ALADI. Informaciones posteriores señalan que el gobierno brasileño habría decidido trasladar la iniciativa del ALCSA al ámbito del Mercosur. Según este concepto, el proyecto apunta básicamente hacia la ampliación del esquema de liberalización comercial del Mercosur a otros grupos subregionales, como el Pacto Andino, y a eventuales socios individuales, como Chile". (CEPAL 1995, p.15).

Aunque formalmente este proyecto nunca ha sido adoptado, es evidente que se consolida en los hechos con el liderazgo de Brasil⁷, a través de la expansión del Mercosur vía acuerdos de libre comercio con Chile y Bolivia, y con las negociaciones que iniciaron este mismo año con la Comunidad Andina se estará constituyendo, de hecho, un espacio económico de toda Sudamérica.

Queda pendiente discutir hasta qué punto Brasil ha renunciado a este proyecto, o si lo mantiene en su "agenda oculta", esperando que los hechos se impongan por sí solos. De ser ésta la estrategia ¿cómo quedarían las negociaciones del ALCA, y cuánto se retrasarían, o hasta qué punto será necesario consolidar el ALCSA o el proyecto brasileño para que el resto de las negociaciones caminen?

También hay que preguntarse si Argentina comparte esta visión con Brasil, o si este país se siente más inclinado a darle más relevancia a los Estados Unidos, sin dejar de ser Mercosur. En todo caso, cabría preguntarse cuál debería ser la estrategia del Caribe (en sentido amplio), o de las islas frente al proceso de negociación, ante estas reales y potenciales diferencias entre Estados Unidos y Mercosur.

En este mismo contexto, pero en otro escenario, es que habría que analizar la posposición del *fast track*⁸ por parte del Presidente Clinton (el 10 de noviembre de 1997), lo cual presentará a Estados Unidos en una po-

sición más débil. Esta nueva situación favorece a los países del Sur, quienes tienen más tiempo para consolidarse como bloque. A la vez, posibilita que otros países (por ejemplo, la Rep. Dominicana, algunos países de CARICOM y de Centroamérica) muevan la balanza de las confrontaciones internas entre dos estrategias de integración: una que privilegia la integración horizontal —con los países de la región y en etapas—, y la otra que privilegia la integración vertical —directa con EEUU e inmediata.

Pequeñas economías

El grupo de pequeñas economías pierde perfil dentro de las negociaciones del ALCA. A pesar de que en la Declaración de Belo Horizonte hay una referencia explícita a la necesidad de rescatar este tema, la realidad es que los países más grandes del hemisferio están cada vez menos dispuestos a reconocer un trato especial para las pequeñas economías. De hecho, en el transcurso de los debates algunos países plantearon la desaparición de este grupo, y otros mostraron disposición a ofrecer solamente cierta asistencia técnica y nada más. Todo parecería indicar que en el proceso ALCA el trato a estas economías podría limitarse a los siguientes aspectos:

1. Trato diferenciado, que reconozca un mayor período de transición.
2. Excepciones temporales, es decir, la posibilidad de que —temporalmente y en casos especiales—, puedan ser eximidas de obligaciones temporales.
3. Asistencia técnica en recursos humanos, aspectos institucionales y otros temas.
4. Tratamiento especial en los grupos de trabajo, según el tema.

En estos dos últimos años la OEA, la CEPAL y el BID han realizado varios estudios importantes por sobre el tema de las pequeñas economías. Estos estudios se han caracterizado por disgregar el análisis en un conjunto de variables y sectores, en los cuales es difícil establecer una conclusión, pues puede resultar que una economía pequeña tenga un alto PIB per cápita o un elevado índice de desarrollo humano, o que un país “grande” tenga un sector relativamente “pequeño” con relación al tamaño de ese mismo sector en un país “pequeño”. Por ejemplo, Colombia puede ser un enano en turismo, y Antigua sería un gigante. Esta aproximación al tema no logra captar lo que —a mi juicio—, es esencial en el análisis del tema de las economías pequeñas: su adaptabilidad al cambio y su vulnerabilidad. La vulnerabilidad abarcaría temas tales como la limitada capacidad institucional, productiva y social para adaptarse al nuevo escenario internacional.

A manera de ejemplo, se puede visualizar la vulnerabilidad con dos hechos: uno que no es de índole económica, pero que constituye una amenaza permanente y que afecta extraordinariamente el desenvolvimiento económico, como son los desastres naturales. El segundo tiene que ver con la extrema vulnerabilidad de la estructura económica.

Probablemente ningún país del hemisferio está tan expuesto ni es tan vulnerable e inseguro como el Caribe Insular, en donde un ciclón puede destruir una isla entera. Simplemente recordemos que el diámetro del ciclón Luis en 1996 era de 500 km., es decir, una extensión más grande que la Rep. Dominicana de Norte a Sur.⁹

Otro ejemplo interesante para ilustrar la vulnerabilidad en el Caribe Insular es el tema bananero en las islas de Barlovento. Tras la sentencia y apelación de la OMC, hay tres economías seriamente amenazadas: Dominica, donde el banano representó el 16.4% del PIB y el 36.5% de las exportaciones totales en 1996; Santa Lucía, donde el banano representó el 4.8% del PIB y el 41.4% de las exportaciones; y San Vincent, donde alcanza el 3.2% del PIB y el 26.1% de las exportaciones totales. En ninguno de los países del hemisferio el problema del banano —ni de ningún otro producto agrícola—, alcanza magnitudes relativas tan elevadas.

Por lo tanto, mi conclusión es que las metodologías de aproximación al tema no son las adecuadas, porque hacen comparaciones de variables estáticas y no logran captar el fenómeno en su perspectiva dinámica. Sobre esa línea de trabajo habría que avanzar, si es que realmente se quiere reconocer el fenómeno de la vulnerabilidad de las economías pequeñas del Caribe.

El turismo y los servicios

Otro tema que nos debe llamar la atención con relación al Caribe Insular es la orientación de sus economías. Con la excepción de Trinidad y Tobago, Surinam y Guyana, la actividad económica más importante es la exportación de servicios, básicamente turismo, que es varias veces superior a las exportaciones de bienes. Hay países donde esta relación se coloca 9.42 a 1, como es el caso de Las Bahamas; 6.54 a 1 en Antigua; 3.79 a 1 en Grenada; 3.72 en Barbados; en la República Dominicana es de 3.06 a 1 (cuando se registra el neto de las zonas francas en los servicios) y así sucesivamente. En por lo menos 9 de 16 países, las exportaciones de servicios son superiores a las exportaciones de bienes. Eso no ocurre en el resto del continente, donde la relación es inversa.

En adición, con la excepción de Cuba, estas actividades están completamente liberalizadas, y el sector privado tiene un control total, tanto de la oferta como de la comercialización. Entonces cabría preguntarse ¿qué ofrece el ALCA para estas economías? O ¿cuál sería la prisa por hacer un acuerdo de tipo hemisférico? Tal vez sea ésta la causa de que en estos países el tema ALCA despierte tan poco interés. Sobre estos temas habrá que reflexionar para seguir adelante en la negociación hemisférica.

Reformas estructurales y servicios

Las reformas estructurales de apertura se iniciaron en la segunda mitad de la década de los ochenta en los países de América Latina y el Caribe —aunque hubo países como Chile, que inició en los setenta—, con el objetivo de

reestructurar y aumentar los ingresos de divisas. Estas reformas se plantearon como precondition para el desarrollo de la actividad exportadora. Esta relación entre reforma estructural (disminución de aranceles, eliminación de barreras no arancelarias, etc.), amerita más reflexión cuando se trata de economías orientadas a los servicios.

La economía que ha registrado la más profunda transformación estructural en el aparato productivo en los ochenta es, sin lugar a dudas, la República Dominicana, en donde los ingresos por exportaciones de bienes y servicios se triplicaron en un período de 15 años, y donde se desmontó completamente la industria azucarera, que había sido eje de la economía en los últimos 150 años. Esta reestructuración de los ingresos de divisas se efectuó sin una reforma estructural de apertura.

A finales de la década de los 70, el azúcar en la República Dominicana representaba entre el 60 y el 70% de las exportaciones totales, y el monto total de exportaciones de bienes y servicios alcanzaba unos mil millones de dólares. Al inicio de la década de los 90, el azúcar representaba menos del 3 ó el 4% de los ingresos de divisas, y éstos habían sobrepasado los 2 mil millones. En 1995, los ingresos de divisas por exportaciones de bienes y servicios no factoriales alcanzaban 5.5 miles de millones de dólares (si consideramos las exportaciones de zonas francas) o 3.5 mil millones dólares (si consideramos el saldo neto de los ingresos de zonas francas). La causa de este aumento fue el desarrollo del sector turístico —que alcanzó en 1996 la suma de 1.8 mil millones de dólares—, y el desarrollo de las zonas francas —que significó US\$ 3.0 mil millones exportados—, pese a que en 1980 estos sectores eran prácticamente insignificantes. Lo interesante es que las reformas de apertura en la economía dominicana se plantearon al inicio de la década de 1990, es decir, diez años después de haberse iniciado y consolidado la reestructuración de ingresos de divisas. Estas reformas llevan siete años en discusión, y aún muchas de ellas no se han completado o están en proceso de discusión. (Ceara-Hatton 1996).

Ni siquiera la reforma arancelaria se ha completado, manteniendo un arancel máximo de 35%, y las aduanas, si bien han mejorado, todavía están muy lejos de la situación descrita en la reforma aduanal propuesta.

Cabe preguntarse ¿qué sentido tiene un proceso de apertura como el de México o Colombia, (OMC 1996) —donde se han pagado costos sociales muy elevados—, si las economías están orientadas básicamente hacia las exportaciones de servicios como el turismo? Debo confesar que todavía no tengo una posición definitiva sobre este tema.

La reciprocidad

Otro tema importante y relevante en la región es el de la reciprocidad. Primero, el Caribe Insular ha disfrutado de regímenes unilaterales de acceso al mercado, como es el caso de Lomé, CBI, Caribbean, el Acuerdo Venezuela-

CARICOM y Colombia CARICOM. ¿Cuál ha sido el resultado? Que en general las exportaciones de bienes no han aumentado sustancialmente, lo que quiere decir que el problema de exportar y de crear competitividad va mucho más allá del asunto de los aranceles.

En segundo lugar, si los países CARIFORUM le dan reciprocidad a los Estados Unidos y a Canadá, entonces tendrían que hacer lo mismo con la Unión Europea, y perderían cualquier concesión de esta última.

Ingresos fiscales

La reducción de los aranceles puede convertirse en un serio problema fiscal para la mayoría de las economías de las Islas. Existe una elevada correlación entre los países que tienen un gran desarrollo turístico relativo y el peso de los aranceles en los ingresos fiscales.

La nueva cultura integracionista

Junto con el proceso de globalización, ha tomado cada vez más fuerza el tema de la regionalización, debido a la proliferación de acuerdos comerciales, que crean un formidable problema de armonización. Al margen de esto, el punto a destacar es que la mayoría de los países del continente están distribuyendo sus "huevos de la integración en varias canastas simultáneamente", cosa que todavía al Caribe Insular le cuesta mucho avanzar, mirando casi exclusivamente hacia los Estados Unidos. Más recientemente, los esfuerzos se concentraron en la Ley de Paridad —que cada día parece más remota—, o hacia la Unión Europea.

Todos los países de la región están actuando para construir el ALCA, sin embargo, el proceso es complicado y largo. Tenemos un juego hemisférico que se convierte en la confrontación de dos grandes países: Estados Unidos por un lado, y Brasil por el otro. A su vez, ambos expanden sus vínculos comerciales y económicos, uno a través del ALCAN, y el otro a través del Mercosur, en el marco de una estrategia generalizada en el continente, en donde los países tratan de consolidar sus espacios regionales, así como hacer tantos acuerdos comerciales como sea posible, con el fin último de aumentar su capacidad de negociación en el ALCA e incrementar sus espacios económicos antes del 2005.

El Mercosur se consolida rápidamente, llegando en 1996 a realizar el 21.5% de todas sus exportaciones dentro de la Unión Aduanera. Para el año 2000, estos países esperan tener una zona de libre comercio sin excepciones, y lograr la aplicación total del arancel externo común hacia terceros países en el 2006. Asimismo, se llegó a un acuerdo con Chile (25 de junio de 1996), de concluir un área de libre comercio en un plazo de diez años, antes del 2005, y a otro acuerdo con Bolivia (en junio de 1996) del tipo "4+1", y tiene en agenda el inicio de una negociación con la Comunidad Andina.

La Comunidad Andina se transformó —con objetivos muy claros de crear un mercado común—, de Acuerdo de Cartagena a Comunidad (Protocolo de Trujillo en marzo de 1996, y el Acta de Sucre del 23 de abril de 1997), reincorporando a Perú en julio de 1997, y anunciando simultáneamente el inicio de negociaciones con Centroamérica y CARICOM.

Los centroamericanos avanzan reestructurándose internamente, pasando a ser el SICA la organización paraguas de 25 instituciones regionales (secretarías especializadas y secretarías ad-hoc) del sistema de integración centroamericano. De hecho, tras la declaración de los Presidentes el 12 de julio de 1997, todas las secretarías regionales pasan a establecerse en San Salvador. En esa misma fecha se produjo el marco para un acuerdo de libre comercio con Panamá. Por supuesto, continúan los esfuerzos de un acuerdo de libre comercio con México, y con Colombia y Venezuela por otro lado. Desde 1995 está el acuerdo de libre comercio México - Costa Rica; en el mes de septiembre se concluyó el acuerdo con Nicaragua, y se espera concluir el acuerdo con el Triángulo del Norte en los próximos meses.

Por su parte, la CARICOM está inmersa en una transformación institucional con la introducción de once protocolos, dirigidos todos a modificar su estructura interna y a establecer un marco legal de mercado único. Al tiempo que se amplía —a partir de la incorporación de Surinam—, Haití busca estrechar relaciones con los demás países del hemisferio, especialmente con Centroamérica, República Dominicana y Cuba.

Mientras tanto, Panamá participa como observador en el Grupo Andino, y Cuba ya tiene varios acuerdos de libre comercio con los países de América del Sur, (Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Perú y Uruguay).

La República Dominicana inició negociaciones con CARICOM, y anunció el inicio de sus negociaciones con el MCCA. Además, la Ciudad de Santo Domingo sirvió de sede a la reunión de los Presidentes de Centroamérica en el mes de noviembre de 1997, donde se destacó la posición de la República Dominicana como puente entre los países del CARICOM y Centroamérica, en el marco de una alianza estratégica. En ese orden, la Cancillería Dominicana se comprometió a preparar un documento de estrategia que deberá ser discutido en la reunión de los Cancilleres de Centroamérica y del CARICOM en el primer trimestre de 1998.

La estrategia dominicana busca sacarle provecho a las décadas en que ha estado sustraída del ambiente internacional. Sin embargo, la opción de puente no podrá ser sostenida indefinidamente, a menos que la relación de estos dos grupos de países adquiera una vinculación más estratégica y más trascendente en el juego hemisférico, formando el tercer bloque de países del hemisferio. De hecho, el seguimiento de lo que acontece en el Cono Sur apunta hacia la consolidación del Mercosur ampliado, o ALCAS, mientras que en el norte está el ALCAN, quedando los países pequeños sin espacio

definido. Ese tercer bloque "por definir", es precisamente el espacio que debe ocupar la Asociación de Estados del Caribe.

HACIA UN INTENTO DE CONCLUSION

Si bien formalmente las negociaciones hemisféricas pueden iniciarse en abril de 1998, la realidad será que la velocidad estará mediada por los avances y la consolidación de los procesos de integración en el Cono Sur, y por sus negociaciones con los Estados Unidos —quienes al final impondrán el ritmo que resulte más acorde a sus necesidades—, mientras que, en general, en el Caribe Insular —a excepción de Trinidad y Tobago—, tendrían poco que ganar, tal como están planteadas ahora las negociaciones. Primero, —y porque sus economías se orientan fundamentalmente a los servicios—, el tema de la vulnerabilidad y de las economías pequeñas está prácticamente fuera de discusión, a menos que se acuerde darle un trato especial a los países de la Organización de Estados del Caribe Oriental (OECS), —cosa que no parece estar ocurriendo—, o que se llegue a algún acuerdo político que reconozca los diferentes niveles de desarrollo de la región y se busque una forma de arbitraje compensatorio, más allá de la asistencia técnica —por demás muy necesaria—, y del tema de los plazos.

Por otra parte, no hay evidencias empíricas que demuestren que las reformas estructurales de apertura son un prerrequisito para el desarrollo del sector turístico, y en cambio, las que hay apuntan a otra dirección (v. gr.: República Dominicana), y finalmente, los países CARIFORUM podrían perder los beneficios de su sociedad con Europa si le otorgan reciprocidad a los Estados Unidos.

Esta es una cara de la moneda, pero ¿qué costos tendría no participar en el juego hemisférico, y qué cambios serían necesarios para participar en ese juego? Habría dos costos claramente identificados y una necesidad de cambio en la aproximación al tema.

Primero, está el problema del aislamiento: sea cual fuere el resultado final, no participar en el proceso sería ahondar más la marginalización regional, restando capacidad de intervención en decisiones que afectarán a todos. No participar es negarse la posibilidad de influir en el proceso, además de sustraerse de eventuales flujos de inversión hacia la región. Lamentablemente, las Islas no tienen el poder necesario para establecer la dirección, sin embargo, como éste es un complicado y contradictorio proceso de enfrentamiento entre los países más grandes, habrá que buscar espacios de diferencias y aciertos para negociar, buscando aliados tácticos y estratégicos.

Segundo, queda abierto el tema de las exportaciones de bienes. Si bien el turismo, las zonas francas y hasta las remesas han mantenido a flote la balanza de pagos de las economías de la región, cabría preguntarse ¿por qué negarse la posibilidad de desarrollarse en las exportaciones de bienes bus-

cando los “nichos” más adecuados? ¿Cuánto más puede crecer el turismo en las Islas sin generar costos y pérdidas permanentes sobre el medio ambiente y los recursos físicos, que en el largo plazo derroten el crecimiento del sector? Queda todavía otro problema: la brecha en la balanza comercial es creciente en la mayoría de los países; de continuarse esta tendencia, tendríamos que preguntarnos si no estamos corriendo el riesgo de que el déficit de bienes anule el superávit de servicios.

Tercero, a medida que se descubre que la inserción en la globalización y en el juego hemisférico por parte de los países pequeños requiere un proceso de administración y una estrategia para no ser avasallados por las circunstancias, y que en tales circunstancias se demanden acuerdos que aumenten el poder relativo de negociación, buscando afinidades con los pares del continente (Centroamérica) y con otros países de la región —surge entonces la necesidad de comprender las dinámicas integracionistas en el resto del continente, para poder así formular una estrategia congruente con esa dinámica.

En resumen, el nuevo escenario internacional exige mover el eje articulador del diseño de política exterior en el Caribe Insular, de modo que genere los siguientes cambios: a) desde una perspectiva vertical orientada exclusivamente a los Estados Unidos, hacia un eje horizontal que aspire a la construcción de bloques regionales, b) desde la perspectiva parroquial, provincial y local, hacia la perspectiva internacional, mundial y hemisférica, c) un rompimiento de las “barreras culturales”, tal que nos permita movernos desde el español al inglés, y desde el inglés al español.

Es necesario un proceso que imprima un giro en las formas de pensar y de actuar, diseñando una estrategia con el resto de los países de Centroamérica y del Sur, para fortalecer una voluntad política de negociación, como paso previo al juego hemisférico.

El dilema, entonces, no es si se participa o no en el proceso ALCA —es decir, más allá de la declaración política de Miami, Denver, Cartagena, Belo Horizonte y eventualmente San José y Santiago—, el problema es cómo participar, reconociendo las múltiples dificultades del proceso, manteniendo la capacidad de identificar las oportunidades negociadoras, y a la vez, con una clara estrategia de los factores que determinan la competitividad de las economías.

Como bien ha señalado la CEPAL (1996a) la integración en las corrientes internacionales de comercio e inversión es condición necesaria —pero no suficiente—, para el crecimiento económico, “que en realidad depende de la naturaleza de su incorporación en una economía globalizada y regionalizada a la vez. No hay evidencias empíricas concluyentes de que exista una relación lineal y positiva entre comercio y crecimiento. Al contrario, en los últimos años, el incremento de las exportaciones del mundo en desarrollo, incluido la América Latina y el Caribe, no se tradujo en un aumento del ingreso per cápita”. (CEPAL 1996a, p. 19).

Queda por delante la consolidación del bloque del Caribe Insular, buscando una alianza más estratégica entre CARICOM, Cuba y la República Dominicana, que a su vez deberá tener una visión amplia, abierta y de largo plazo. El paso siguiente es buscar una alianza con los países de Centroamérica, y en conjunto actuar como bloque, logrando no sólo una mayor eficiencia en la administración de limitados recursos y en la participación simultánea en todos los grupos de negociación, sino que será necesario coordinar y concertar posiciones. En estas tareas, las organizaciones regionales —como la Asociación de Estados del Caribe, el CARICOM y el SIECA—, deberán jugar un papel fundamental de apoyo y como acompañantes del proceso.

MIGUEL CEARA HATTON es economista dominicano. Autor de numerosas publicaciones e investigaciones sobre las economías del Caribe y de la República Dominicana. Ha sido presidente de la Asociación de Economistas del Caribe, del Centro de Investigación Económica para el Caribe (CIECA). Profesor titular del Instituto Tecnológico de Santo Domingo (en licencia) y actualmente es Director en la Asociación de Estados del Caribe. Este documento fue presentado ante la V Conferencia de la Asociación de Economistas del Caribe (La Habana, 30 de noviembre – 2 de diciembre de 1997). Las opiniones aquí expresadas son responsabilidad exclusiva del autor, y en nada comprometen a la institución en la que labora.

NOTAS

1. En adelante, cada vez que utilice las iniciales AEC estaré hablando de la Asociación de Estados del Caribe, y no de la Asociación de Economistas del Caribe. En inglés no hay este problema porque una es ACS y la otra es ACE.
2. Para conocer de lo que ha hecho la Asociación de Economistas del Caribe desde su Fundación en 1987, recomiendo la lectura de una excelente recopilación realizada por Norman Girvan en *Whither ACE? A Retrospective Evaluation of Nine Years of the Association of Caribbean Economists*. Prepared for ACE retreat, Tobago, June 1-2 June 1996.
3. A mi entender, el aporte más importante del CARIFORUM y de los ACP a la República Dominicana ha sido constituirse en punta de lanza para romper el aislamiento, y en un efectivo puente de contacto con el Caribe angloparlante.
4. Continuó en Denver con la Primera Cumbre Ministerial del Comercio (30 de junio de 1995) y el Primer Foro de Comercio y Empresarial (1-2 de julio de 1996), Segunda Cumbre Ministerial y el Segundo Foro Empresarial entre el 18-21 de marzo en Cartagena, Colombia;
Cumbre Vice-Ministerial de Comercio del 16-17 de septiembre de 1996 en Florianópolis, Brasil
Cumbre Vice-Ministerial de Comercio del 25-27 de febrero de 1997 en Recife, Brasil. Cumbre Vice-Ministerial de Comercio del abril de 1997 en Río de Janeiro, Brasil.
Tercer Foro Empresarial del 13-15 de mayo de 1997 en Belo Horizonte.
Tercera Cumbre Ministerial el 16 de mayo de 1997 en Belo Horizonte.
Cumbre Vice-Ministerial de Comercio del 29-31 de julio de 1997 en San José, Costa Rica.
Cumbre Vice-Ministerial de Comercio del 28-30 de Octubre de 1997 en San José, Costa Rica.
Cumbre Vice-Ministerial de Comercio del 10-12 de febrero de 1998 en San José, Costa Rica.
Cuarto foro Empresarial del 16-18 de marzo de 1998 en San José de Costa Rica.
Cuarta Cumbre Ministerial de Comercio el 19 de marzo de 1998, en San José Costa Rica.
5. Declaración Ministerial de Belo Horizonte. [www.alca-ftaa.org/spanish Versión/belo_s.htm](http://www.alca-ftaa.org/spanish/Versión/belo_s.htm).
6. Los países de la ALADI son Venezuela, Colombia, Ecuador, Perú, Chile, Argentina, Uruguay, Paraguay, Brasil y México.
7. El crecimiento de Brasil en su liderazgo hemisférico puede observarse en el trato y la forma de comportarse del Presidente Clinton en su visita de octubre de 1997 a ese país, donde tuvo que pedir disculpas por la acusación de "corrupción endémica" del país sudamericano, y además reconoció la importancia del Mercosur. La prensa internacional reseñó también las tensiones ocurridas en esa visita a Brasil por el control de la seguridad.

8. Con el *fast track* se garantiza que las negociaciones del ejecutivo no sean modificadas por el Congreso de los EU. Fue concebido inicialmente en la Ley de Comercio de 1974, para facilitar la participación de los Estados Unidos en la Ronda Tokio del GATT, tres acuerdos de libre comercio en 1985 con Israel, en 1989 con Canadá y en 1992 con el TLCAN, y en 1994 para aprobar y poner en práctica los resultados de la Ronda Uruguay en 1994. (BID, 1997).
9. En estudios recientes se ha establecido que en lo que va de siglo más de 475 catástrofes han sido registradas en la zona comprendida por Centroamérica y el Caribe Insular (CRED, CIFEG, 1997). La CEPAL estima una pérdida anual promedio de 1.5 mil millones de dólares (Jovel 1989), lo cual no considera los desastres en pequeña escala, "cuyo impacto anual tiende a ser similar al de los desastres grandes y medianos, ni los efectos sobre la economía del país, en términos del PIB, las finanzas públicas, comercio exterior, empleo, índices de precios y otros". (AEC 1997)

BIBLIOGRAFIA

- Antúnes, Antonio. 1997. "ALADI: la nueva realidad de la integración". En *Estadísticas y Comercio*, Año III, No. 10, marzo / mayo. pp. 3-6.
- ALADI (1997). "Estadísticas de Comercio". En *Estadísticas y Comercio*, No.10, Año III, marzo-mayo de 1997.
- ALADI (1996). "Estadísticas de Comercio". En *Estadísticas y Comercio*, No.7, Año II, mayo-agosto.
- Asociación de Estados del Caribe, (1997). "Proyecto de propuesta de la AEC para la prevención, la mitigación y la preparación en materia de desastres naturales". Panamá. Documento de Trabajo.
- (1994). Convenio Constitutivo. 24 de julio. Cartagena de Indias, Colombia.
- (1995). "Declaración de Principios y Plan de Acción sobre turismo, comercio y transporte". Primera Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno y Representantes de la Asociación de Estados del Caribe, 17-18 de agosto, Puerto España, Trinidad y Tobago.
- Bernal, Richard (1997). "Paths to free Trade Area of the Americas". In *Policy Papers on the Americas*. Center for Strategic and International Studies. Washington, D.C.
- Ceara-Hatton, Miguel (1997). "Ella baila sola". En *Revista Económica*, del periódico *Listín Diario*. 12 de octubre. pp. 22-23

- (1997b) "Contribuciones de la Asociación de Estados del Caribe al proceso de integración del Gran Caribe". 20 de junio. Versión mimeografiada.
- (1996). "República Dominicana: del fin de los caudillos a la nueva institucionalidad". *Revista Pensamiento Propio*. Nueva Época. Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES). Managua, Nicaragua. No. 1, pp. 35-43.
- (1994). "Reporte de la *West Indian Commission*, la Asociación de Estados del Caribe y la posición dominicana". *Cuadernos de la Coyuntura Caribeña*. No.2. Santo Domingo, Rep. Dominicana.
- (1990). "Crecimiento Económico y Acumulación de Capital: Consideraciones Teóricas y Empíricas en la Economía Dominicana". *Colección Ensayos de Economía* no.3. Centro de Investigación Económica para el Caribe. (CIECA) y Universidad Iberoamericana. UNIBE. Santo Domingo, Rep. Dom.
- Demas, William (1996). *Critical Issues in Caribbean Development. West Indian and the Deepening & Widening of the Caribbean Community*. Ian Randle Publishers and Institute of Social and Economic Research (ISER). University of the West Indies.
- De la Ossa, Alvaro (1994). "El Sistema de la Integración Centroamericana: Crítica de la Visión Oficial". *Temas Centroamericanos* 4. Friedrich Ebert Stiftung.
- Devlin, Robert y Garay, José Luis (1996). *De Miami a Cartagena: nueve enseñanzas y nueve desafíos del ALCA*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Julio. Washington.
- ECLAC/CDCC, (1997). "Proposals for the liberalization of trade and investment in the Association of Caribbean States (ACS)". LC/CAR/G.499. Marzo. Subregional Headquarters for the Caribbean, Port of Spain. Documento presentado en la II Reunión del Comité de Desarrollo del Comercio y Relaciones Económicas Externas.
- (1997a). "Reflexiones sobre la Integración del Caribe. Propuestas de política para el futuro". Seminario sobre promoción del comercio y las inversiones intrarregionales en América Latina y el Caribe. 23-24 de septiembre. Subregional Headquarters for the Caribbean, Port of Spain. Versión resumida del documento LC-CAR-G.464.
- (1997b). "Summary of Caribbean Economic Performance 1996". Subregional Headquarters for the Caribbean, Port of Spain. LC/CAR/G.502. June.
- (1996a). "Intra-ACS Trade: An overview of CDCC trade with non-CDCC groupings". LC/CAR/G.478. Subregional Headquarters for the Caribbean, Port of Spain. Documento presentado en la I Reunión del Comité de Desarrollo del Comercio y Relaciones Económicas Externas. Octubre, Caracas, Venezuela.
- (1996b) "Readiness of small countries to participate in the free trade area of the Americas (FTAA)". Subregional Headquarters in Mexico. LC/L.932. LC/MEX/L. 295. 13 March.
- (1996c) "Intra-ACS Trade: Trade Flows Among Associate Members". Subregional Headquarters for the Caribbean, Port of Spain. Documento presenta-

- do en la I Reunión del Comité de Desarrollo del Comercio y Relaciones Económicas Externas, Caracas, Venezuela.
- Eastern Caribbean Central Bank (1997). "The Economic and social contribution of the banana industry in the OECS". Paper presented at the High Level Meeting of Windward Islands Banana Exporting Countries.
- Organization of American States (1997). "Small and Relatively Lesser Developed Economies and Western Hemisphere Integration". *Trade Unit* April. Localizado en el Home Page de la OEA: www.sice.oas.org/Tunit/studies/smalle.htm
- (1995). "Hacia el libre comercio en las Américas". Unidad de Comercio.
- Organización Mundial de Comercio (1996). "Examen de políticas comerciales". Colombia. Informe de la Secretaría General. Agosto. WT/TPRS/18.
- Report of the West Indian Commission, (1992). *Time for Action*. The Press-University of West Indies, Kingston, Jamaica.
- SELA, (1997). "Tendencias y opciones en la integración de América Latina y el Caribe". XXIII Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano. 6 – 9 de octubre de 1997. SP-CL -XXIII.O-Di No. 8.
- Molina Duarte, Simón (1996). Entrevista publicada en la Revista *Sucesos* No. 187. La Habana, Cuba.
- Noguiera, Uziel (1997). "The Integration Movement in the Caribbean at Crossroads: Towards a New Approach of Integration". Inter-American Development Bank. April. *Working Paper Series* 1. BID-INTAL.
- Vaistos, Costantino (1994). *Opciones Dominicanas en Tiempos de Globalización e Integración*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 1a. Edición. Impresión Amigo del Hogar.



La cooperación de la Unión Europea hacia Centroamérica: tendencias ante el nuevo milenio

FINN HANSEN

Este artículo presenta los ejes actuales y la evolución de la cooperación de la Unión Europea hacia Centroamérica. Además, analiza las más recientes cifras sobre la cooperación global brindada a Centroamérica, con énfasis en la cooperación de los países de la Unión Europea (UE). Las cifras globales en 1995 tienen el mismo nivel que en 1990, y en general un nivel todavía alto respecto de los años ochenta. Comparadas con los niveles en 1991-92, las cifras tienden a bajar, sobre todo por una drástica reducción de la cooperación de EE.UU. La cooperación multilateral de la UE aumenta —igual que la cooperación bilateral de los países miembros de la UE, aunque ésta última en forma menos estable y con un futuro no tan claramente definido. Por la salida de EE.UU. de la región, la cooperación de la UE tiene cada día más importancia en términos de montos. Pero en términos de contenido, y a pesar de los ejes definidos, no está claro el impacto de la cooperación. El autor sugiere que las organizaciones de la sociedad civil —tanto europeas como centroamericanas—, podrían jugar un papel más activo en monitorear —y posiblemente mejorar— el diseño y el impacto de la cooperación, y para contribuir a una mayor coherencia entre la cooperación y las demás políticas de la Unión Europea hacia la región.

En 1984, los temas fundamentales en el diálogo político han sido la promoción de la paz en la región y la democratización. El Acuerdo

Marco para la cooperación —firmado en 1993—, amplió los temas, abarcando la cooperación económica y la tradicional cooperación al desarrollo, incluyendo además programas de cooperación científica y tecnológica, de protección al medio ambiente y de lucha contra las drogas.

En 1996 en la reunión del Proceso de San José se definieron tres ejes para la cooperación multilateral, que fueron reconfirmados en la reunión del Proceso de San José en 1997, aunque luego se ha ajustado su formulación. En la más reciente formulación —y en palabras de la UE— los tres ejes son:

1. Apoyo institucional para la consolidación de los procesos democráticos a través de tres áreas de acción:

Primera: el fortalecimiento de las instituciones del estado de derecho, la protección de los derechos humanos y la gestión pública.

Segunda: contribuir a la reforma del estado y a la descentralización, sobre todo a la modernización de la administración pública.

Tercera: apoyo a la formulación de políticas sectoriales en las áreas de salud, educación y desarrollo rural, privilegiando acciones de apoyo institucional y de movilización de la experiencia de la sociedad civil.

2. Lucha contra la pobreza y la exclusión social:

Garantizar la participación de las poblaciones marginadas en la economía del mercado, apoyando las acciones que aseguren un reparto más equitativo de los ingresos para poder garantizar un desarrollo sostenible. En concordancia con el Plan de Acción de la Cumbre Mundial para el Desarrollo Social, (Copenhague 1995), se elaborarán programas en favor del sector rural y dirigidos a la zona urbano-marginal. Además, se continuarán programas de cooperación en beneficio de mujeres, jóvenes y comunidades indígenas, y se tiene como fin vincular el desarrollo económico al progreso social.



3. Apoyo a la reforma económica y aumento de la competitividad.

Primero: el desarrollo del sector privado, especialmente en favor de la pequeña y la mediana empresa.

Segundo: el apoyo a la actividad industrial y a las inversiones.

Tercero: el establecimiento de una mayor sinergia entre la cooperación industrial y la cooperación científica tecnológica.

Cuarto: el apoyo técnico al fomento del comercio exterior.

Quinto: la confirmación de la importancia del papel del Banco Europeo de Inversiones como instrumento de cooperación entre la UE y América Latina.

Se concederá especial importancia a la educación y la formación; la integración regional; el medio ambiente; la energía; la lucha contra el SIDA y la droga, y los transportes, en especial el marítimo.

Los ámbitos de acción de la UE se han venido desarrollando desde una coordinación de políticas de comercio únicamente, hacia una coordinación de otras políticas, como las de asuntos exteriores, seguridad común, cooperación, asuntos de justicia, etc.

El crecimiento de la cooperación comprometida en los últimos diez años casi se ha triplicado desde 1985. Actualmente hay más de 400 proyectos en ejecución o aprobados, financiados por la Comisión Europea por un monto de 975 millones de dólares, a pesar de que los desembolsos han tenido un crecimiento más lento.

Han ocurrido algunos ajustes en el diálogo entre la UE y Centroamérica. El diálogo del Proceso de San José a nivel ministerial cambiará: sólo cada dos años se mantendrán reuniones plenarias en el país de la presidencia de la UE y en Centroamérica alternadamente. En los años intermedios, los ministros centroame-

ricanos se reunirán con los tres países que integran la "Troika". Es posible que se establezca un Foro de Comercio de alto nivel para abordar temas comerciales a petición de cualquiera de las partes.

Estos ajustes se pueden explicar de varias maneras:

1. El diálogo político ya no es el centro del diálogo, se centra más en aspectos de cooperación técnica y financiera y en relaciones de cooperación tecnológica y comercial.
2. El diálogo con la Troika es una forma de mantener un diálogo de alto nivel, sin involucrar a tantos actores.

En el documento final de la Declaración de Florencia (San José XII) se afirma que las partes acordaron "involucrar más a la sociedad civil en el proceso de cooperación". Lamentablemente no se ha hecho nada concreto todavía para incorporar o consultar a la sociedad civil en conexión con las discusiones de la Comisión Mixta y la Subcomisión Mixta, algo que podría asegurar mayor transparencia y discusión sobre impacto y ejecución.

Durante los 80, la cooperación de la AID constituyó un 70% de la cooperación total hacia la región, pero a partir de 1993 se ha reducido drásticamente.

La "nueva" cooperación —que entra con fuerza en los ochenta—, se concentra en Nicaragua (Suecia, Noruega, Holanda), mientras que Japón apoya sobre todo a Honduras. Casi todos los donantes europeos incrementaron su apoyo hacia la región en los 80 y 90, y es hasta 1993 que empieza a haber tendencias de decrecimiento.

En general, Nicaragua es el país que recibe más cooperación, seguido por Honduras y Guatemala, luego El Salvador —pero los tres con niveles comparables. Finalmente, Costa Rica y Panamá tienen ambos un nivel mucho menor que los demás, y tienden a bajar más.



Según el informe anual sobre cooperación de la OCDE de 1996, y el de las ONG europeas organizadas en EUROSTEP-ICVA sobre "la realidad de la cooperación", hubo cortes en el presupuesto general de cooperación en 1995-6 en Austria, Francia, Alemania, Italia, España, Reino Unido de la UE, y además en Japón y en EE.UU., y sólo aumentos leves en Países Bajos, Dinamarca, Suecia, Finlandia y Bélgica. En casi todos los casos de cortes, los gobiernos han manifestado la necesidad de arreglar "problemas presupuestarios". Los cortes globales hasta ahora no han afectado en mayor grado los montos de cooperación hacia Centroamérica.

Lo que sí se ha visto es un diferente trato a los países centroamericanos, donde la cooperación a El Salvador, y sobre todo a Costa Rica, se ha visto reducida, mientras que la cooperación hacia Nicaragua ha mantenido su alto nivel.

No existen valoraciones oficiales sobre el impacto global de la cooperación multilateral en cuanto a su contribución al desarrollo. La Unión Europea misma es "revisada" anualmente por una Contraloría de las Comisiones. En 1992 se criticó que en 80% de los proyectos analizados faltaban metas claras, lo que significaba que era muy difícil realizar una evaluación de su cumplimiento. Además, en su última reunión en junio 1997, la Comisión Mixta menciona algunos problemas operativos, como por ejemplo *la complejidad de la tramitación burocrática, tanto en la Comisión Europea como en las instancias centroamericanas, y problemas con el contenido técnico de tales proyectos, tanto en lo que se refiere a su formulación inicial como a los recursos materiales y humanos puestos a disposición por las respectivas contrapartes*. Sin embargo, hacen falta evaluaciones que pudieran realizarse por "bloques".

Un estudio realizado por los investigadores independientes Mandy McDonald y Byron Garoz en noviembre de 1996 identificó pro-

blemas en el diseño de los proyectos. El estudio, centrado en la cooperación de la Unión Europea hacia Guatemala, destaca que en términos generales la cooperación presenta características favorables, comprometida con el diálogo, la concertación, la pacificación y el desarrollo, y que existe confianza y entendimiento entre ONG guatemaltecas y la UE. Sin embargo, también menciona el largo plazo de aprobación de los proyectos, la magnitud de los montos para el nivel acostumbrado de las ONG y —en el caso de proyectos de servicios o producción—, poca tendencia a la autosostenibilidad. Sugieren, entre varias propuestas, introducir mecanismos más ágiles, y revisiones y evaluaciones de los proyectos —por lo menos anualmente—, entre los estados miembros y los grupos de expertos de la comisión.

En algunas encuestas realizadas por este autor en 1994-95 con directores de proyectos de la UE (los llamados "Proyectos de Desarrollo Rural Integral" DRIs), se identificaron problemas en el diseño de los proyectos. Muchos de estos proyectos, empezados en los 80, tenían un presupuesto de más de 10 millones de dólares —o sea, proyectos más grandes que los programas de algunos países europeos. Los directores mencionaron que las metas habían sido demasiado ambiciosas —y algunos grupos meta criticaron la burocracia vinculada con el uso de los fondos. La UE misma ha realizado una evaluación de los DRIs, pero lamentablemente no han ofrecido los resultados al público, tal como en general no se han podido conseguir evaluaciones oficiales de los proyectos de la UE.

Finalmente, en el mismo estudio se cuestiona el excesivo apoyo —mediante el proyecto Fondo Especial para Promoción de Exportaciones (FEPEX)—, a unas cuantas empresas, que ha tenido como países beneficiarios a Nicaragua y Honduras, y que ha formado parte de la cooperación de la UE.



En cuanto al comercio, los centroamericanos han señalado que el problema principal de su comercio con la UE es el acceso del banano. Los países de la UE expresaron que habían iniciado el proceso de consulta ante la Organización Mundial de Comercio. Parece, por lo tanto, que la creación del nuevo Foro de Comercio y la delegación de los temas de comercio no ha significado un abordaje más profundo de los temas cruciales. Más bien refleja que el diálogo Unión Europea-Centroamérica no ha incluido en su agenda los más importantes temas de discusión.

La UE está considerando algunos cambios en su régimen para la importación de banano. Para algunos países centroamericanos la política europea ha acarreado grandes pérdidas, mientras que otros las han evitado mediante negociaciones parciales con la UE. Lo cierto es que las medidas globales en este rubro fueron puestas en práctica sin ninguna consulta con los países productores, y sin ninguna evaluación de las implicaciones para el desarrollo.

Otro aspecto importante es la falta de coherencia entre los costos sociales resultantes de los programas de ajuste estructural —programas avalados por muchos donantes de la UE—, y la cooperación de la UE. La UE podría proponer “garantías sociales” en el diseño de los programas de ajuste estructural, para que la cooperación no sea una simple compensación. Esta discusión debe realizarse entre la UE, Centroamérica y los bancos multilaterales. Igual que en el caso del comercio, el tema del ajuste estructural y otros temas claves —como deuda externa—, nunca han sido relevantes en el Proceso de San José.

Urge un monitoreo y una evaluación más abierta del diseño y el impacto de la cooperación, que se realice con actores de la sociedad civil —tanto europea como centroamericana. Con su participación tal vez sea posible dar

realce a los temas que han sido poco abordados en la agenda.

Sólo una discusión sobre el contenido y la coherencia del conjunto de las políticas de la UE nos ayudará a ver con claridad si los muchos millones de dólares son en verdad utilizados para promover el desarrollo. ■

Notas sobre las relaciones entre Centroamérica y la Unión Europea

ALVARO DE LA OSSA

Al analizar las relaciones entre Europa y Centroamérica en el presente siglo, pueden distinguirse al menos cuatro etapas.

En la primera —que abarca hasta antes de 1960—, estuvo marcada por tres características: a) un sistema comercial —imperante ya desde el siglo anterior—, en el que la venta de productos primarios corría por parte de los países centroamericanos, mientras que los europeos abastecían a la región con insumos y bienes manufacturados; b) una ausencia de relaciones políticas; y c) una intensa relación bilateral.

En la segunda —entre 1960 y 1980—, a las relaciones comerciales bilaterales se agregan contactos entre las instituciones de integración. Se logra contar con apoyos técnicos y financieros entre ambos grupos de países en materia de integración. Se emprenden los primeros contactos oficiales entre los dos bloques para iniciar una etapa de mayores relaciones.

En la tercera —a partir de los años ochenta—, se establecen relaciones formales institucionales entre la Unión Europea y el Merca-



do Común Centroamericano y Panamá, tanto de orden económico como político. Europa apoya significativamente todo el esfuerzo internacional para evitar la guerra generalizada en Centroamérica. Se firma el primer convenio sobre cooperación económica y comercial (Convenio de Luxemburgo). La cooperación se intensifica en dos grandes ámbitos de acción: apoyo a los procesos de integración, y ayuda humanitaria —tanto de manera oficial como a través de las ONG europeas.

En la cuarta etapa —a partir de 1990—, las relaciones con Europa ocurren sin integración real en Centroamérica. Es una etapa de transición, cuyos importantes cambios terminarán de configurarse en el próximo siglo.

A partir de los procesos de integración europea, se han intensificado normas de control y regulación del comercio que implican limitaciones al intercambio —de hecho o de derecho. Ello provoca un importante incremento en los costos de los bienes que CA exporta a la UE, no sólo por el costo financiero de los cambios en las modalidades de producción, sino por las nuevas exigencias técnicas, sociales y sanitarias que la región tiene que cumplir para poder continuar en el mercado europeo.

Las ventajas comerciales que la UE otorga a terceros son unilaterales, conforme al Sistema Generalizado de Preferencias. En la llamada "pirámide de preferencias" de Europa, CA no está incluida sino marginalmente. A ello se suma la vorágine neoliberal, que afecta los mecanismos y los acuerdos internacionales sobre productos básicos.

Las cláusulas sociales implican que CA no podrá exportar aquellos productos que se elaboren en condiciones violatorias de las normas laborales, pero es Europa la que evalúa si las condiciones son o no son violatorias.

Las modalidades de apoyo financiero y técnico se concentran en temas y aspectos específicos, establecidos en las reuniones rutinarias de

los organismos de negociación establecidos, donde se rechaza la presencia de observadores de la sociedad civil. El apoyo tiende a satisfacer los intereses gubernamentales de los países centroamericanos y los de la Comisión de la UE.

Conforme avance en Europa la política externa común, se reducirá progresivamente la cooperación bilateral de los países europeos con terceros en desarrollo. Los intereses europeos se centran cada vez más en los países de Europa del Este. El apoyo de las ONG europeas hacia CA ha empezado a disminuir progresivamente. La cooperación se otorgará a través de entidades gubernamentales centroamericanas, y sujeta a condicionalidades políticas difíciles de modificar.

Hay una creciente lucha entre Europa y EEUU por consolidar zonas de influencia cada vez más amplias —EEUU, por la vía de la ALCA, diseña sus relaciones con Latinoamérica y el Caribe de modo de establecer en todo el continente un amplio mercado libre, al que se agregarían acuerdos sobre la aplicación de normas de la OMC a nivel continental. América Latina y el Caribe quedarían así fuertemente ligados a los Estados Unidos, y —en función de los acuerdos de ALCA—, seriamente limitados en sus respectivas autonomías para decidir sus relaciones con terceros.

Europa ha seguido otra estrategia: ha consolidado convenios y acuerdos formales sustantivos con México, Chile y el Grupo de Río; mantiene relaciones especiales con los países del Caribe, y cuenta con la estructura institucional establecida con Centroamérica desde 1984.

El nuevo acuerdo comercial entre Europa y Centroamérica suscrito en San Salvador en 1993 limita la cooperación económica a aspectos relacionados con la cooperación técnica, financiera y humanitaria. Los acuerdos en materia comercial quedan en manos de una estructura institucional, sin garantía de que se genere una amplia negociación comercial.



A las sucesivas crisis que vivió CA entre 1976 y 1986 se agregan otras crisis internacionales —la del petróleo, la crisis financiera de los años 80—, que generan una profunda contracción de la actividad productiva, una devastación de los ingresos reales y un incremento sustantivo del desempleo. A ello se suma la crisis derivada de la aplicación de los dogmas neoliberales, cuyos grandes y profundos efectos nocivos permanecen desde entonces.

La política de integración centroamericana —que se venía impulsando desde los años 50—, se modifica radicalmente a partir de 1990, y puede decirse que muere a partir de los acuerdos de las cumbres presidenciales iniciados en ese año.

El nuevo nacionalismo de las esferas oficiales centroamericanas mantiene la errónea idea de que en este mundo abierto el comportamiento debe ser nacional y no regional. Las políticas neoliberales eliminan la integración como instrumento de desarrollo, pese a que queda demostrado que la apertura comercial en que se basan tampoco es el remedio para el desarrollo. Se genera una nueva dependencia de corte "absolutista".

El creciente uso del territorio centroamericano como puente y almacenaje de droga ha favorecido la corrupción interna y el consumo de drogas, y erosiona las estructuras sociales, políticas y judiciales de la región.

Centroamérica ya no cuenta con una sólida posición conjunta. El convenio de cooperación económica firmado en San Salvador se firmó entre la UE y cada uno de los países de CA por separado. Otro tanto ocurrió con el ingreso al GATT. La política exterior es unilateral. La participación en los mercados internacionales no cuenta con posiciones comunes —el banano es el caso típico, pero no el único.

El Sistema de Integración Centroamericana (SICA) no ha logrado mostrar resultados positivos, como tampoco el Parlamento Cen-

troamericano. La integración —que es sólo aparente—, queda en manos del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, y funciona más bien como "colador" de los temas a tratar en las cumbres presidenciales. Las prioridades están centradas en la observancia de las políticas macroeconómicas y en las relaciones cada vez más fuertes con EEUU.

Conclusiones

Centroamérica continuará ubicada en la zona de influencia norteamericana, ahora con más fuerza que nunca, y a la vez en un nivel marginal respecto de los intereses europeos.

Es posible que la cooperación europea mantenga las pautas impuestas en los últimos años.

La presencia de las ONG será cada vez menos relevante; la erosión que ello generará en la cooperación y en la ayuda humanitaria será muy grave.

El apoyo europeo estará determinado cada vez más por los intereses políticos de los grupos que ejerzan el poder en CA.

Las relaciones comerciales se verán afectadas por las restricciones y el proteccionismo de Europa, y por la cada vez más alienante relación con EEUU, tanto en lo sociocultural como en lo económico-político, y en especial por el camino de la ALCA.

Si por la ALCA se creara una zona de libre comercio y una unión aduanera continental, se reducirán progresiva y sistemáticamente las posibilidades de comercio con Europa, que hoy suma entre el 25 y el 30% del comercio total de CA.

Ante la dependencia absolutista de EEUU, se perderá la influencia cultural y la inspiración humanista y democrática que proviene de Europa.

La progresiva pérdida de relaciones comerciales con Europa provocará un enclaus-



tramiento comercial de CA con EEUU, y agravará las limitaciones al desarrollo de la región C.A.

Existe la posibilidad de que en los acuerdos de la ALCA se establezcan cláusulas que garanticen libertad de suscripción o conclusión por parte de CA, y de que se establezcan compromisos más amplios con Europa y nuevos con Japón.

A principios del próximo milenio Europa reestructurará drásticamente sus relaciones con los países ACP, lo que no necesariamente implicará ventajas para CA. El apoyo financiero se orientará más a las inversiones que a la cooperación financiera directa. A la luz de los intereses europeos en otras regiones, pareciera que CA y África se sacrifican en aras de la reconquista de Europa del Este.

Es posible que los gobiernos de CA presentes y por venir no perciban claramente la necesidad de diversificar sus relaciones económicas y comerciales como base para el desarrollo de la región. Corresponderá entonces a la sociedad civil asumir compromisos y emprender acciones para prevenir mayores efectos nocivos. Convendría que antes del año 2005 la sociedad civil logre:

1. Un mecanismo de apoyo mutuo y de alcance grancaribeño que favorezca los intereses específicos de las mayorías sociales en sus relaciones con Europa y EEUU.
2. Un amplio acuerdo de la sociedad civil con el mayor número posible de ONG europeas para que los cambios a nivel oficial no afecten en lo sustantivo la cooperación y el apoyo de las ONG.
3. Un vigoroso plan de acción para que la sociedad civil grancaribeña mantenga —al menos con Europa—, un ámbito de diálogo directo y con independencia de los intereses gubernamentales del Gran Caribe.
4. Un amplio programa de defensa y resistencia de la sociedad civil frente a los efectos malsanos de los acuerdos de la ALCA. ■

Maldesarrollo en América Central: un estudio sobre globalización y cambio social

WILLIAM I. ROBINSON

En este artículo se desarrolla un marco de globalización y un modelo de procesos transnacionales para analizar los cambios sociales y el desarrollo, y luego se aplica el modelo a Centroamérica. Se combinan aquí propuestas teóricas novedosas, análisis históricos y datos empíricos recientes. El análisis destaca cómo, en última instancia, las fuerzas sociales constituyen un factor determinante en los resultados del desarrollo en términos históricos, y documenta cómo las fuerzas sociales en lucha en un ambiente transnacional emergente han moldeado el cambiante perfil de Centroamérica dentro de la sociedad y la economía global. Los movimientos revolucionarios, más una nueva estructura de clase, las consideraciones geopolíticas de los EEUU y la internacionalización de las economías del Asia del Este, son todos factores que han contribuido al nuevo modelo de desarrollo. De manera específica, desde los años 60 hasta los 90, se ha ido reemplazando el modelo nacional de desarrollo por un modelo transnacional. Los sectores económicos más dinámicos que vinculan la región a circuitos globalizados de producción y distribución —como son la producción de prendas de vestir en las maquiladoras, el turismo, la exportación de productos agrícolas no tradicionales y las remesas provenientes de trabajadores emigrantes—, están opacando las agroexportaciones tradicionales. Se examina tam-



bién la migración centroamericana hacia EEUU y las dimensiones de género del nuevo modelo transnacional de desarrollo.

Se analiza también la globalización y los procesos transnacionales y cómo estos procesos pueden contribuir a explicar el desarrollo y los cambios sociales que han tenido lugar en América Central en décadas recientes. Las economías, los estados, las políticas, la estructura de clase y las relaciones externas de las cinco repúblicas centroamericanas (Costa Rica, Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua) sufrieron transformaciones fundamentales entre 1960 y 1990. Al presentar una imagen ampliada de los movimientos históricos, tenemos la posibilidad de descubrir las interconexiones que hacen que elementos de cambio social aparentemente disímiles, se conviertan en un conjunto coherente.

La imagen ampliada es la globalización. La globalización representa un "cambio de época". Es la dinámica subyacente que, en vísperas del tercer milenio, ha dado forma a los acontecimientos en el mundo entero y constituye el trasfondo "histórico y macroestructural" del pasado reciente de América Central. Mi planteamiento, en pocas palabras, es el siguiente: En los años 60 se iniciaron cambios complejos en América Central que han continuado en los 90. Estos 30 años de transición en la región se caracterizan por una rearticulación permanente, gradual, altamente conflictiva y contradictoria hacia la economía mundial y la sociedad global. Las referencias a la transición significan un periodo de cambios continuos y fundamentales en el orden social, que implican la reestructuración total de los países centroamericanos a todo nivel.

La globalización comprende procesos transnacionales en cada país y región del mundo. Este ensayo examina procesos transnacionales en la Cuenca del Gran Caribe, pero de manera más amplia, analiza las propuestas genera-

les que sobre la globalización se pueden extraer de la región centroamericana, para aplicarlas a otras regiones y al sistema global en su conjunto. El desarrollo se concibe aquí, en su sentido sociológico más amplio, como un proceso social, económico, político y cultural integral que está presente en las macroestructuras, y sus cambios a través del tiempo. Se enfatiza aquí cómo, en última instancia, las fuerzas sociales determinan los resultados del desarrollo en términos históricos, y se examina cómo las fuerzas sociales en lucha, en un entorno transnacional emergente, modelan el perfil de países y regiones particulares.

Este ensayo está dividido en tres partes. En la primera se aborda la globalización y los procesos transnacionales. En la segunda se explora cómo estos procesos se han desarrollado en América Central y en la Cuenca del Gran Caribe. Aunque se incluyen elementos de una perspectiva relacional, el análisis se limita en gran medida a lo estructural. En la tercera parte, a manera de conclusión, se hace referencia al tema de los agentes. Se señalan viejas y nuevas contradicciones en América Central aún no resueltas, las fuerzas sociales que se espera protagonicen más cambios en la región, las perspectivas de desarrollo y el rumbo de futuras investigaciones.

El marco de globalización que se desarrolla y aplica en este ensayo puede ofrecer un importante marco macroestructural que está ausente en el análisis sobre el cambio social y el desarrollo en América Central, y en particular, sobre el conflicto regional y sus efectos desde los años 60 hasta los 90. El cambio social está impulsado por contradicciones que imposibilitan la continuación de un conjunto de acuerdos históricos existentes. La globalización de América Central no ha resuelto las contradicciones sociales que generaron los conflictos regionales, y al mismo tiempo, ha introducido una nueva serie de contradicciones.



Las mismas condiciones que generaron los alzamientos están aún presentes y, de hecho, se han agravado en los últimos años, como por ejemplo, la extrema concentración de los recursos económicos, de la riqueza y del poder político en manos de élites minoritarias, a la par de la pauperización y la falta de poder de una mayoría desposeída. Cabe señalar que la pobreza ha aumentado y la desigualdad se ha agudizado en cada uno de los países del istmo.

El modelo neoliberal imposibilita específicamente el tipo de políticas que podrían mejorar las condiciones existentes, como son la reforma agraria y las medidas de redistribución. El nuevo modelo de acumulación del capital tiene pocas probabilidades de promover el desarrollo en la región. Las maquiladoras constituyen un enclave con poca o ninguna vinculación vertical en las economías de las naciones anfitrionas, y con un valor agregado muy bajo; se caracteriza, además, por la sobreexplotación de los trabajadores y por las condiciones de extrema opresión dentro de los enclaves de las zonas francas. El turismo estimula una mayor actividad económica local, pero no genera un desarrollo integral. Por lo general es empleo temporal, de escasa calificación y bajos salarios, que depende de una demanda sumamente elástica e inestable, sobre la cual los países anfitriones tienen poco control. La elasticidad e inestabilidad de los ingresos del turismo no permiten asegurar la recuperación de las inversiones fijas en la industria, y enfrentan a cada país centroamericano contra los otros, y los hace competir con otras regiones, como el Caribe, por ejemplo.

Varios estudios recientes han demostrado que las exportaciones de productos agrícolas no tradicionales tampoco parecen ser una actividad muy prometedora para el desarrollo regional. En resumen, el tremendo poder estructural que se acumula bajo la economía global en manos de la élite transnacional y sus

contrapartes locales ha cambiado los términos de la contienda entre los grupos dominantes y subordinados. A pesar de la ilusión de "paz y democracia", aún persisten las raíces del conflicto regional. El escenario más probable para América Central son nuevos conflictos sociales a medida que los grupos subordinados—cuya composición también se ha modificado—, vuelven a articularse, desarrollan nuevos métodos de organización dentro de la sociedad civil y lanzan una nueva ronda de luchas populares contra el orden social prevaleciente. El modelo transnacional de la sociedad en América Central es inherentemente inestable y revela contradicciones internas con el capitalismo global, incluyendo la polarización social a escala mundial entre los ricos y los pobres, la pérdida de autonomía del estado-nación y de su poder regulatorio, así como el deterioro del tejido social en la sociedad civil, acompañado de crisis de autoridad y de legitimidad del estado. Los continuos cambios—en Centroamérica y en la sociedad global—, estarán modelados por conflictos y crisis entre las cúpulas de poder y los grupos hegemónicos, que encontrarán crecientes dificultades para mantener la gobernabilidad, así como para asegurar la reproducción social y la recomposición de la sociedad civil en la base, a causa de la interacción de ambos en los niveles globales y locales.

Los grupos dominantes en América Central han reconstituido y consolidado su control sobre la sociedad política, pero una nueva ronda de movilización por parte de las clases populares a inicios y mediados de los 90 puso de manifiesto su incapacidad para mantener su hegemonía en la sociedad civil. Los grupos subordinados demostraron un renovado protagonismo a nivel de base, al margen de las estructuras del estado y en gran medida independientes de los partidos de izquierda. Movimientos como los de las mujeres, los ambientalistas,



comunales, campesinos, obreros, indígenas y otras expresiones sociales han florecido en la sociedad civil en un momento en que la izquierda organizada, operando en la sociedad política, no ha podido articular una alternativa hegemónica, pese a su continua vitalidad. En El Salvador, el FMLN ganó el 45 % de los votos en las elecciones legislativas de 1997, y los sandinistas obtuvieron el 39 % de los votos en las elecciones presidenciales en 1996. Los sandinistas y el FMLN, sin embargo, abandonaron sus programas originales donde planteaban un cambio en la estructura fundamental del orden social mismo. A mediados de los 90, sus programas se limitaban a estrategias de intervención del estado en la esfera de la circulación para alcanzar una redistribución interna limitada, pero siempre respetando la estructura de la propiedad y la riqueza, así como el modelo de libre mercado, para integrarse a la economía global bajo el perfil emergente de la región en la división global del trabajo. Las clases populares han creado organizaciones regionales que han acercado entre sí a diversos grupos sectoriales en las sociedades civiles de cada país, reflejando la transnacionalización de la sociedad civil, y entre las cuales podemos mencionar la Asociación de Organizaciones Campesinas Centroamericanas para la Cooperación y el Desarrollo (ASOCODE), la Federación Centroamericana de Organizaciones Comunitarias (FCOC) y la Confederación de Cooperativas del Caribe y Centroamérica (CCC-CA). Estas plataformas populares plantean un modelo de integración a nivel de base en oposición al modelo transnacional. El fracaso de la izquierda de protagonizar un proceso de cambio estructural desde la sociedad política, ha contribuido a cambiar el punto de conflicto hacia la sociedad civil. Centroamérica puede estarse moviendo hacia una "guerra de posiciones" entre las fuerzas sociales en conflicto, a la luz de la incapacidad de los grupos subor-

dinados para ganar "una guerra de maniobras" por medio de levantamientos revolucionarios y por los límites del "poder desde arriba". Esto plantea aspectos críticos para futuras investigaciones: dada la capacidad del capital transnacional de utilizar su poder estructural para imponer su proyecto, aun a estados que están cautivos por fuerzas adversas al proyecto mismo, tal vez la perspectiva real de un cambio social contrahegemónico en la época de la globalización sea una larga marcha a través de la sociedad civil, en el sentido gramsciano.

El cambio social ocurre dentro de determinados límites históricos, pero recordemos que las particulares estructuras sociales que emergen no están predeterminadas. No existe un guión histórico preestablecido. La manera como evoluciona la estructura social es resultado de la interacción dinámica y dialéctica entre los agentes y la estructura. Nuestros análisis deberán enfocar el cambio estructural y el tema del protagonismo humano colectivo. Este ensayo explora un conjunto de temas que aportan lineamientos para una rica agenda investigativa sobre los vínculos entre globalización, cambio social y desarrollo. Las futuras investigaciones deberán integrar un enfoque relacional (o conductual) además del enfoque estructural del presente ensayo. Aunque la globalización capitalista es el trasfondo macroestructural e histórico para América Central en el siglo XXI, la región está cambiando a través de la interacción conflictiva entre las fuerzas sociales recién transformadas: por un lado los grupos dominantes impulsando el proyecto de la élite transnacional desde arriba, y por el otro los grupos subordinados ofreciendo resistencia y buscando proyectos alternativos desde abajo. ■



Los límites de un capitalismo sin ciudadanía

ANTONIO JARQUIN

LOS LIMITES DE UN CAPITALISMO SIN CIUDADANIA

De Wim Dierckxsens, Editorial Universidad de Costa Rica / DEI. Colección Luciérnaga – Reflexiones. San José de Costa Rica. Primera edición: abril de 1997. 99 páginas. Segunda edición revisada y ampliada: septiembre de 1997.

El propósito del trabajo de Wim Dierckxsens es señalar que existen alternativas a la mundialización neoliberal, y plantea la necesidad de discusión y acción ante los posibles escenarios futuros de una mundialización neoliberal enfrascada en sí misma. Ante una globalización sin salida, existe —en la opinión del autor— la posibilidad histórica de construir una mundialización sin neoliberalismo. El pensamiento y la acción en torno a la construcción de alternativas son muy incipientes, y en ese sentido el autor invita a abrir debate.

Por su progresivo enfrascamiento, el paradigma neoliberal tiende a erigirse cada vez más como un dogmatismo. Ante esta ciega posición beligerante y aparentemente omnipotente, con gran costo se erigen otros paradigmas en la teoría económica. Como consecuencia, la corriente dominante se obceca, y es cada vez menos capaz de ver sus contradicciones y, por ende, su propio fin. El autor señala que al no

existir posibilidades de revincular la inversión con el capital productivo, el neoliberalismo se enfrasca y se ciega progresivamente.

Hay diferentes entradas para analizar críticamente la teoría neoliberal a fin de entender su propio derrumbe. Para su trabajo, Dierckxsens escogió una que explica en primer lugar el carácter necesariamente transitorio del neoliberalismo, es decir, enfoca su carácter temporal. Este enfoque ofrece una fuerza analítica para desdibujar escenarios futuros al agotarse el neoliberalismo. Permite además al autor construir un nuevo paradigma que señala alternativas posibles. Entre estas alternativas, el autor resalta la posibilidad de una mundialización sin exclusión. El trabajo es, pues, no solamente de carácter teórico, sino también eminentemente político.

La discusión en torno al trabajo productivo e improductivo constituye el eje central de todo el libro. A partir de estos conceptos, el



autor analiza críticamente el proceso de mundialización neoliberal que se orienta hacia la inversión improductiva. Es ahí donde el autor encuentra la causa de la obcecación del neoliberalismo, por su propia dinámica interna. La lógica neoliberal tiende a apartar la inversión de la producción, para desviarla hacia la esfera de la especulación. Para retornar la inversión hacia la esfera productiva —sostiene el autor—, habrá necesidad de una nueva regulación económica. Bajo la bandera neoliberal —señala—, no se logrará este cambio. El enfrascamiento neoliberal que de ahí se deriva constituye la pista que permite al autor anticipar escenarios futuros. A la vez, esta lógica proyecta luz sobre las posibles alternativas a construir.

A partir del concepto de trabajo productivo e improductivo, el autor desarrolla dos ejes de análisis: el primero tiene como punto de arranque la eficiencia económica sobre la base de la maximización de la ganancia a nivel privado —lógica que bien se refleja en la economía formal. El segundo parte de la reproducción de la sociedad como un todo, es decir, buscando la vitalidad del sistema como un todo, lógica que constituye la sustancia de la economía. El primer eje permite al autor analizar la lógica interna del neoliberalismo, y el segundo permite entender mejor la necesidad y la posibilidad concreta de una regulación económica a nivel mundial.

Para los neoclásicos y los liberales por excelencia, el trabajo productivo sólo existe desde el ángulo formal: productivo es solamente aquel trabajo que da ganancia, sin importar el contenido de tal trabajo. Al encarar solamente la forma de las cosas, los neoclásicos no logran distinguir el trabajo productivo del improductivo, desde el punto de vista del contenido o sustancia. Es precisamente a partir de esta visión neoliberal que parece no importar en qué esfera se invierta: sectores productivos o improductivos por su contenido. Es precisa-

mente por ello, afirma Dierckxsens, que se hace imposible entender cómo se estanca la economía en la sociedad actual.

Cuando toda empresa privada busca exclusivamente la maximización de la ganancia, la creciente eficiencia a nivel micro —pero concentrada cada vez más en el sector improductivo—, conduce a un estancamiento a nivel de la totalidad. La eficiencia cada vez más generalizada no genera vitalidad en el sistema, sino que tiende más bien a la destrucción.

A partir de las dos entradas para analizar el trabajo productivo, el autor forma una matriz para interpretar las diferentes combinaciones: de eficiencia con o sin vitalidad, y de vitalidad con o sin eficiencia. Hoy en día cuesta mucho interpretar el trabajo productivo más allá de la forma. Estamos acostumbrados a ver las cosas a partir de la forma social dominante, y ya no por la sustancia. Todo trabajo sobre la forma (comercio, banca, seguros, bolsa de valores, etc.), realizado bajo la forma dominante, es fuente de beneficio, a menudo más elevado que la ganancia en el propio sector productivo. Sin embargo —afirma el autor—, por más ganancia que se obtenga en un trabajo especulativo, sus inversiones y gastos pertenecen a los costos falsos de la producción. Lo anterior quiere decir que una inversión ascendente en este sector implica una creciente redistribución de la misma riqueza ya existente, y un consecuente estancamiento en la economía.

A partir de la categoría de trabajo productivo e improductivo por el contenido, el autor periodiza el enfrascamiento del neoliberalismo. Desde fines de los años sesenta y principios de los setenta la economía mundial perdió ritmo de crecimiento. El autor adscribe esa pérdida de dinámica sobre todo al creciente costo de innovación. La innovación pierde su razón de ser en el capitalismo cuando no contribuye a elevar la tasa de beneficio. El ascendente costo de innovación más allá de los au-



mentos en la productividad, hace bajar la tasa de beneficio, y es consecuencia de la misma carrera competitiva. La propia competencia obliga a un creciente ritmo de depreciación, aumentando los costos de innovación. La productividad del trabajo se eleva con dificultad creciente, al ritmo del aumento en el costo de innovación. Una tasa de beneficio decreciente en la esfera productiva estimula la fuga de capital hacia sectores improductivos.

Al huir de los sectores productivos, la acumulación no se basa en la valorización real del capital. El pastel tiende a perder ritmo de crecimiento. Cuando el pastel no crece, la acumulación sólo es posible con una concentración progresiva de la riqueza ya existente y mediante apuestas a futuro. El monetarismo, o la proclamación de la acumulación puramente monetaria, brinda, en esencia, la posibilidad de una acumulación de "capital desempleado" que deja de ocupar al trabajo (productivo) a partir de apuestas sobre una explotación más intensa de ese trabajo en el futuro. El capital acumula riqueza en forma monetaria, sin una correspondiente explotación de trabajo en la esfera productiva. Al no ocupar temporalmente al trabajo, hace la guerra al trabajo mediante una política de flexibilización que culmina en una progresiva concentración de la riqueza ya existente.

Al fugarse las inversiones hacia esferas improductivas, el pastel mundial de la riqueza no solo tiende a crecer a menor ritmo, sino que además ha de ser repartido para remunerar una magnitud creciente de inversión improductiva. De este modo baja la ganancia media del capital social. En ese contexto de la ganancia media descendente estalla una Guerra Económica Mundial por el mismo mercado. El eje de esta guerra se dirige hacia inversiones que fortalezcan las posiciones competitivas en el mercado. En este contexto hay que comprender la política de fusiones y adquisiciones que

constituyen el grueso de las inversiones en el mundo actual.

Toda la política de adquisiciones y fusiones aumenta las expectativas de que los más fuertes en este mundo podrán triunfar. La apuesta a las acciones de las empresas más fuertes eleva la cotización de éstas cada vez más de prisa. Estas apuestas no se realizan con dineros atesorados, afirma el autor, sino con una pirámide invertida de crédito construida a través de los años. Ello permite alzar las cotizaciones muy por encima de los valores reales del mercado. Estas apuestas a las transnacionales ganadoras y el crédito que implican, van mucho más de prisa que el crecimiento económico. Las ganancias se obtienen nominalmente por las cotizaciones cada vez más alejadas de la economía real. Conforme aumente la espiral de crédito, la acumulación se torna cada vez más virtual, y tarde o temprano, tiene que ocurrir una severa corrección.

Actualmente no hay cómo enfrentarse a las olas especulativas contra las monedas. Hoy en día, afirma el autor, se han perdido todos los controles monetarios sobre el capital privado y especulativo, ya que las reservas de los especuladores resultan ilimitadas a la par de las reservas internacionales oficiales. La crisis especulativa es parte de la Guerra Económica Mundial que estalló entre las grandes transnacionales. En un mercado que no se expande, queda manifiesto que no hay lugar para todos, ni siquiera para todas las transnacionales. Como el mercado asiático se expandía y se protegía contra esa inversión externa, el autor—que escribió el libro antes de la crisis asiática—, esperaba una guerra económica de Occidente a Oriente.

El reciente bombardeo de las monedas asiáticas occidentaliza y norteamericaniza la globalización, y supedita Oriente a Occidente. Las apuestas a futuros ganadores se harán más en Occidente que en Oriente, pero la elasticidad



dad de la concentración de capital disminuye cada vez más, y con ello las expectativas. El crac mundial puede postergarse —afirma el autor— pero difícilmente evitarse. Si bien señala perspectivas para que la bolsa de valores pueda volver a recuperarse —mediante ciertas medidas como el Acuerdo Multilateral de Inversiones (AMI) que se negocia actualmente—, estas medidas no resuelven el problema en esencia, sino que sólo postergan la amenaza de un crac cuyo efecto será más profundo.

En un mundo de exclusión progresiva hasta de las transnacionales fuertes, la lucha por la inclusión se acentuará con una depresión. Una de las tendencias más temibles es la lucha masiva por la inclusión a costa de los demás. Al haber gozado de más derechos ciudadanos en el pasado —sobre todo en Occidente—, habrá sectores que se sientan con más derecho a ser incluidos. Al ver que peligra su inclusión, Occidente tenderá a reivindicarla, aunque sea a costa de los demás. Bajo el estandarte de una lucha de inclusión a toda costa, emerge el peligro del totalitarismo.

Un neofascismo planetario de esta índole constituye un escenario posible, sin embargo, no brindará solución a la crisis de vitalidad de la economía a nivel planetario. Sólo es posible salir de la crisis si —antes que pretender salvar las partes, se retorna a priorizar la totalidad. Al plantearse el autor una mundialización sin neoliberalismo, no presenta una sola opción.

El cambio de un eje que parte de los intereses particulares hacia otro que apunta hacia la vitalidad de la totalidad, no resulta tan fácil. Ello exige un fuerte cambio de valores que no es fácil de lograr a corto plazo. Al tomar conciencia de las limitaciones de un conflicto ascendente por un mercado mundial donde caben cada vez menos, es probable que, antes que un cambio radical de valores, se busque una regulación económica orientada a concili-

liar los intereses privados de las transnacionales con el logro de la vitalidad planetaria. Esto es básicamente lo que el autor entiende como neokeynesianismo planetario. Esto podría lograrse mediante una demanda agregada y una política de empleo a nivel mundial.

El neokeynesianismo planetario tendría la gran tarea de regular la economía-mundo donde operan las transnacionales.

Para solucionar la tendencia a la tasa de beneficio descendente se requiere, en la opinión del autor, una mano visible que regule, entre otras cosas, la depreciación de la inversión. Esta regulación de la depreciación es posible cuando se introduce en forma simultánea en el mundo entero. Tal regulación, sin embargo, representa una intromisión directa en la lógica de acumulación misma, apuntando su dinámica hacia la vitalidad del sistema como un todo. Con ello se toca la esencia misma del capitalismo.

Ante este escenario, los sectores progresistas están, a ojos del autor, ante un nuevo reto histórico: ocupar el espacio que habrá de presentarse para construir una nueva sociedad orientada al Bien Común a nivel planetario. El autor caracteriza este esfuerzo como una mundialización desde abajo. Sin embargo, la discusión apenas empieza a vislumbrarse.

El Bien Común planetario no es la suma de los bienes comunes de diferentes pueblos, sectores, naciones o regiones mundiales, sino que los bienes comunes más particulares se derivan de la vitalidad a nivel de la totalidad. El Bien Común solo puede ser definido a partir de la totalidad, y esa totalidad hoy en día solo puede ser planteada a nivel planetario. Partiendo de la reproducción de la totalidad con vitalidad se define la vitalidad de todas las partes, y no al revés. La búsqueda de vitalidad de cada una de las partes sumadas no conduce a la vitalidad del todo, y así, en última instancia, tampoco a la de las partes.



El cambio radical del eje de la eficiencia al de la vitalidad —afirma el autor—, implica un riesgo de centralización del poder. El socialismo real nació como reacción radical al mercado total. Como respuesta histórica, ello significó la sustitución radical del mercado total por el plan total. En vez de otorgar la razón absoluta al mercado, le fue otorgada al plan, o más bien: al partido que lo define. En el socialismo real, el cambio del eje de la eficiencia del mercado al plan partió de la socialización formal y radical de la propiedad privada, desembocando así en la totalización del plan.

La mundialización desde abajo que apunta al Bien Común supone para el autor un cambio de eje menos radical, que permite y supone la participación popular. Los sectores populares, sin embargo, están más desarticulados que en décadas pasadas. En medio de la flexibilización de la fuerza de trabajo a nivel mundial, la organización del trabajo mediante el sindicalismo ha perdido mucha de su fuerza. La globalización del mercado de trabajo mundializó la sustitución de la fuerza de trabajo. El consecuente repliegue organizativo de los trabajadores lo ve el autor como punto de inflexión hacia una nueva era organizativa. Se está gestando lentamente una reestructuración de los sindicatos a nivel mundial. Ya no basta organizarse a nivel nacional, sino que es preciso estructurar redes más abiertas en torno a las transnacionales, sea que estén en Norte o en el Sur. El sindicalismo no ha muerto, sino que están dándose las condiciones obje-

tivas para que —en torno al eje de la inversión transnacional—, se estructure una ciudadanía mundial solidaria, y capaz de pedir cuentas a las transnacionales.

La nueva organización requiere una visión menos corporativa y más solidaria, en alianza con movimientos de diversa índole alrededor de una utopía que encara el Bien Común planetario. Con el desarrollo de una ética solidaria pueden rearticularse muchas de las fuerzas sociales para la construcción de un mundo donde haya cabida para todos.

Ante este escenario, el libro de Dierckx-sens no puede ser más que polémico. En un mundo de exclusión progresiva donde cabremos cada vez menos, una de las tendencias más temibles es la lucha por la inclusión a costa de otros. Todos podemos ser ciudadanos de este mismo mundo, con identidades y derechos, pero ante la exclusión progresiva, surgen fuerzas —como la xenofobia, el racismo, etc.—, que reclaman tener más derecho a caber en este mundo. Un neoliberalismo enfascado puede liberar energías retenidas capaces de crear el espacio para un neofascismo a nivel planetario. Huntington (1996) alude claramente a este posible neofascismo —y no precisamente con preocupación por la humanidad en su conjunto. El conflicto que prevé ya no lo concibe bajo bandera nacional (la globalización ha ido demasiado lejos para que una nación abandere los intereses del gran capital transnacional) sino como respuesta de una cultura (Occidente) amenazada por otra (Oriente).



Publicaciones recientes de CRIES

LIBROS

Alternativas campesinas: modernización en el agro y movimiento campesino en Centroamérica
Klaus Tangermann e Ivania Ríos (coordinadores), 1994. 320 p.

Masacre en la selva
Ricardo Falla, 1994. 240 p.

La transformación neoliberal del sector público
Trevor Evans (coordinador), 1995. 292 p.

Structural Adjustment and the public sector in Central America
Trevor Evans, Carlos Castro and Jennifer Jones, 1995. 246 p.

Relaciones Europa-Centroamérica: ayuda externa y comercio desfavorable
Finn Hansen, 1996. 104 p.

La integración centroamericana ante el reto de la globalización. (Antología).
Alfredo Guerra-Borges, 1996. 187 p.

Nicaragua con el futuro en juego
Angel Saldomando, 1996. 226 p.

ESAF: condicionalidad y deuda ¿Nada por nada o nada por menos?
Oscar Neira Cuadra (coordinador), 1996. 141 p.

Hacia un proyecto nacional de desarrollo. Políticas económicas en Panamá
Juan Jované 1996. 70 p.

Transición política y reconversión militar en Nicaragua, 1990-1995
Roberto J. Cajina, 1996

Políticas económicas en los noventa: el caso de Nicaragua
Oscar Neira Cuadra y Patrick Dumazert Zonjoly (por salir)

CUADERNOS & DOCUMENTOS DE TRABAJO

Algunas implicaciones de los acuerdos con el FMI y el Banco Mundial ESAF y el ERC-11 para el país y la sociedad nicaragüense
Angel Saldomando y Elvira Cuadra, febrero 1994. 32 p.

Los problemas de la pacificación en Nicaragua: recomposición de grupos armados y conflictos sociales
Angel Saldomando y Elvira Cuadra, febrero 1994. 39 p.

Las relaciones entre la Comunidad Europea y Centroamérica en los años 90: ¿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 Cuadra, agosto de 1994. 43 p. (con Nitalpan Nicaragua).

Deforestación y frontera agrícola en Nicaragua
Cristóbal Maldidier y Tupac Antillón. Instituto de Investigaciones y Desarrollo Nitalpan, 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 (POSCE), 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: Darién
Gersán Joseph G., Alvaro Castilla y Ginella García Cano



EDITORIAL

Central America has occupied the attention of the international community for over a decade as a result of the conflicts, military confrontations and profound socio-political changes that it has experienced. This is one of the subregions that, together with the Caribbean islands and what are called the G-3 countries (Mexico, Colombia and Venezuela) comprise the Greater Caribbean. In the current context of globalization, however, when efforts at regional integration are more necessary, Central America has still been unable to build stable and lasting ties with the other Greater Caribbean subregions. A variety of factors affect this situation:

Over history efforts have been made to economically, politically and, in some cases, culturally separate the Caribbean islands from the continental Caribbean, including Central America. This has created social "distances" which have marked the relations between one subregion and another, even though both have the same problems and difficulties with respect to the first world.

Even though the integration processes generated in the different subregions of the Greater Caribbean have made progress, they still present serious difficulties in proposing and building socially inclusive integration models that would also place the region in a better position within the new world order.

As in the rest of the Greater Caribbean, Central America's integration process has been influenced by the decisions and processes emanating from the political and economic centers entrenched in the first world. In this sense, the direction of integration responds above all to exogenous dynamics, and not to the elements that arise out of the development of the region's internal processes, thus triggering differences and discord among the three regions.

Hence, even though Central America has vast experience in regional integration processes to its credit, it still faces the dilemmas of a regional integration model with a Greater Caribbean perspective as an alternative to the advance of globalization. Furthermore, the particular context of transitions oriented toward human development, social change and democratic governability are becoming the other side of the coin and weigh on the immediate future of integration, which is fundamentally marked by integration in commercial terms and led by economic and political elites.

In this issue, *Pensamiento Propio* would like to offer its readers a set of articles that, from different perspectives, analyze the situation of the Cen-

tral American isthmus and the Insular Caribbean in the regional integration scenario. The *section Research and Analysis* presents the results of ongoing investigations, which analyze the structural tendencies of the intense socioeconomic processes that the subregion is undergoing. In the section *Debate*, which we are inaugurating in this issue, we offer an analysis of European cooperation with Central America, identifying the most important tendencies with respect to the new millennium. The reflection revolves around two significant elements: first, the European Union's defined policy of cooperation with the region and, second, the Central American countries' perception of this policy.

With this, *Pensamiento Propio* offers a tight synthesis of the elements that are intervening from within and without in the definition of a new regional integration model in the Greater Caribbean. It is thus contributing to the building of proposals by civil society, and identifying the nodal points and paths that will allow socially inclusive, equitable and participatory models of development to be built.



European Union cooperation with Central America: tendencies in the eve of the new millennium

FINN HANSEN

This article presents the evolution and current focus of European Union cooperation with Central America. In addition, it examines the most recent data about overall cooperation provided to Central America, emphasizing assistance from member nations of the European Union (EU). The overall amount of assistance provided in 1995 was similar to 1990 levels, and generally comparable to the 1980s. However, total assistance has tended to decrease in relation to 1991-1992, above all due to a drastic reduction in US cooperation. European Union multilateral cooperation—like the bilateral assistance provided by EU member nations—has tended to increase, although levels of bilateral assistance have varied more and have a less clearly defined future. Given the United States' exit from the region, EU cooperation has taken on greater importance in terms of the amount of assistance provided. Despite the priority areas that have been defined, the impact of this aid remains unclear. The author suggests that civil society organizations—both European and Central American—could play a more active role in monitoring and possibly improving the design and impact of cooperation, and in contributing to greater coherency between European Union cooperation and other policies affecting this region.

THE EVOLUTION OF EUROPEAN UNION-CENTRAL AMERICAN RELATIONS, AND THREE NEW FOCUSES OF COOPERATION

For more than a decade, the European Union (EU) has maintained a dialogue with Central America (CA) that has been called "The San Jose Process". This dialogue received its name from the first city hosting the talks, San Jose, Costa Rica. In 1984, the fundamental themes of this political dialogue were promoting peace in the region and democratization.¹ The Framework Agreement for cooperation—signed on February 22, 1993 by the EU and CA, and named the "Third Generation Accord"—expanded the themes of dialogue to include economic cooperation and traditional development cooperation, and also science and technology, environmental protection and drug prevention programs.

In 1996, at the San Jose Process meeting, three main areas for multilateral cooperation were defined. These were not only priorities for Central America, but for all EU cooperation with other nations and regions of Latin America. The priority areas were reconfirmed at the San Jose Process meeting in 1997, although the formulation of these areas was later adjusted.²

The most recent formulation has defined the three priority areas as:

1. Institutional support for consolidating democratic processes, through three areas of action:

First: The strengthening of institutions associated with a State of Law, the protection of human rights and public management.

Second: Contributing to state reforms and decentralization, above all the modernization of public administration.

Third: Supporting the formulation of sector policies in the areas of health, education, and rural development, with particular attention to institutional support and mobilizing civil society.

2. The fight against poverty and social exclusion:

The goal here is to help guarantee the participation of marginalized groups in the market economy, through supporting actions that assure a more equitable division of income to guarantee sustainable development. In accordance with the Plan of Action of the World Summit for Social Development, held in Copenhagen in 1995, programs that benefit the rural sector and marginal-urban populations will be developed. In addition, cooperation programs that benefit women, young people, and indigenous communities will be continued. The aim is to link economic development with social progress.

3. Support to economic reform and increasing competitiveness.

Actions will take place in the following arenas:

First: Development of the private sector, especially benefiting small and medium-scale enterprises.

Second: Support to industrial activities and investments.

Third: The encouragement of greater synergy between industrial cooperation and scientific/technological cooperation.

Fourth: Technical support to foster foreign trade.

Fifth: Confirmation of the importance of the European Investment Bank's role in cooperation between the EU and Latin America.

In implementing actions in these three priority areas, special importance will be placed on the themes of: education and training, regional integration, the environment, energy, the fight against AIDS and illegal drugs, and transportation, particularly sea transport.³

This is the basis of the actions—or the cooperation policy—formulated by the European Union for this region, which can be summed up in three concepts: democracy, the fight against poverty, and economic reform within the business sector. In fact, this is the first time that the European Union has defined areas of focus for its multilateral cooperation, although these are still expressed in broad terms and are, more than anything, of a strategic character. Until 1996, no areas for the utilization of multilateral cooperation funds were defined, although support to the process of peace, democracy and development was referred to.

Clearly, these elements coincide with the positions of many donors, and the target groups mentioned in the second priority area also coincide with cooperation benefiting the most marginalized sectors of society. In this sense, part of the formulated policy may be viewed as “solidary” cooperation that has social development goals, without the geopolitical objectives that orient US cooperation programs, for example.⁴

But it is also important to emphasize that the areas of focus contain elements that clearly benefit the business sector. Therefore, depending on the weight assigned to each area, EU cooperation could provide greater—or lesser—direct attention to the poorest sectors.

“MORE COOPERATION; LESS DIALOGUE”

Changes in the San Jose Process, and tendencies of European Union multilateral aid

The European Union has evolved significantly since 1984, when it only represented 10 member nations of the then “European Community”. Today the Union has 15 member nations. Its arenas of action have grown from only coordinating trade policies, into the coordination of other policies such as foreign affairs, common security interests, cooperation, legal affairs, etc. In addition, other European countries are expected to join the Union in the future. Ten Eastern European nations have requested membership. It is also expected that the Amsterdam Treaty, whose content was endorsed in June,

1997, will create the basis for incorporating these countries, although it also created the possibility for transferring more functions to European Union institutions. The Amsterdam Treaty is still pending ratification by all member nations. Thus, a high degree of attention is centered on the European Union's internal affairs, and possible new members. It is evident, furthermore, that the Union's importance as an economic bloc and donor is growing.

The most important factor, however, is that the European Union could be a bloc of 20 nations as we enter the new millennium, with an economic and monetary union, and a common foreign policy. Nonetheless, some member nations remain skeptical about the speed of the unification process, and the democracy deficit existing in some European Union institutions needs to be highlighted.

The expansion of the number of EU member countries—together with other factors—has resulted in a higher level of multilateral cooperation for Central America, as indicated in Table 1:

As indicated, the cooperation committed over the past ten years has grown significantly, practically tripling since 1985. Currently, more than 400 projects financed by the European Commission are being implemented or have been approved, with a total value of approximately US\$ 975 million, despite the fact that disbursements have increased at a slower pace.

But the greater number of EU nations, along with geopolitical changes, have also led to some shifts in the dialogue between the European Union and the nations of Central America. As mentioned above, the current priority areas were endorsed at the last two meetings of the San Jose Process which, from 1984 to 1995, signified meetings between representatives from all countries of the European Union and Central America. In 1995, it was agreed to move the San Jose Process dialogue to the ministerial level. Meet-

TABLE 1

*Official European Union Multilateral Development Assistance for
Central America and Panama (1980-1996)
In millions of dollars committed and disbursed*

	1980	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
COMMITTED	13	88	132	127	150	164	216	225*	230*
DISBURSED	—	17	48	56	83	99	79	107	—

* Estimate

Source: Geographical distribution of financial flows (desembolsos) varios años.

IRELA: El Proceso de San José: Balance y Perspectivas. Mayo 1995.

ings are now held every two years, with plenary meetings alternating between the current nation heading the European Union and Central America, with the participation of all "fifteen nations" of the EU and all Central American countries. On the off years, the ministers from Central America will only meet with the three "Troika" nations of the EU. This system was utilized for the first time in 1997.⁵

An agreement was also made to strengthen the operational activities of the Inter-Agency Commission, which is in charge of following up cooperation and trade relations, and which meets every 18 months, and whose Sub-Commission meets every nine months. Finally, it should be mentioned that the possibility of establishing a Trade Forum as a high level complementary instrument was raised at the previous year's meeting —San Jose XI, held in Panama in February, 1995— to address trade issues raised by any participating nation.

There are various explanations for these changes, such as:

1. Political dialogue is no longer central, given the progress of peace processes and geopolitical changes, both internationally and in the region. Dialogue is more centered on aspects related to technical and financial cooperation, and technological and trade relations. Since they are less "political" themes, more technical and lower level structures such as the Inter-Agency Commission and the Trade Forum can be utilized.
2. Dialogue with the Troika is a form of maintaining high level dialogue without involving so many participants. The new form is more operational, above all when considering that the EU already has fifteen members, and could have more members in the coming years.

With the changes, some functions that had been under the authority of the San Jose Process have been transferred to other forums. Dialogue has become more operational, though with a lower political profile, assigning more importance to technical structures within the San Jose Process.

It has made sense to strengthen technical structures, given the fact that multilateral cooperation has been increasing significantly in recent years. But in reality, the Inter-Agency Sub-Commission has only met one time per year, which is insufficient for detailed follow up.

With respect to grass roots organizations, it is interesting to note that in 1996 reference was made to greater civil society participation. In the final document of the Florence Declaration (San Jose XII), it is affirmed that the different parties "agree to improve project evaluation and monitoring, and involve civil society more in the process of cooperation."⁶

Unfortunately, no concrete steps have been taken to incorporate or consult with civil society in relation to the Inter-Agency Commission or Sub-Commission, which would guarantee greater accountability and discussions about impact and implementation.

**OVERALL REVIEW OF COOPERATION AND BILATERAL
COOPERATION: THE EXIT OF THE UNITED STATES,
AND AN UNSURE FUTURE FOR EUROPEAN COOPERATION**

Bilateral cooperation ("from country to country") to Central America has traditionally been dominated—in terms of quantity—by the United States. During the 1980s, AID cooperation accounted for 70% of total cooperation in this region. However, since 1993, this assistance has been decreasing. In fact, AID's reduction since 1993 has been so drastic that despite increases

TABLE 2

Official development assistance to Central America and Panama, from European Union Nations, the United States, and Japan (millions of dollars committed)

	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	90-95
AUSTRIA	6	8	21	5	17	20	21	92
BELGIUM	1	5	6	7	6	7	11	42
DENMARK	1	15	27	26	28	26	27	149
FINLAND	3	13	26	14	8	5	7	73
FRANCE	13	14	14	36	26	21	39	150
GERMANY	32	107	124	133	100	123	266	853
GREAT BRITAIN	2	5	5	7	8	11	8	44
ITALY	30	65	60	46	36	127	24	358
LOW COUNTRIES	34	69	29	63	68	63	110	402
SPAIN	—	33	50	33	52	59	82	309
SWEDEN	13	41	72	80	56	46	52	347
JAPAN	22	142	154	241	164	200	216	1117
USA	735	837	905	716	437	300	215	3410
TOTAL BILATERAL	927	1,436	1,597	1,499	1,083	1,093	1,178	7,886
TOTAL MULTILATERAL								
Y BILATERAL	1,155	1,665	1,913	1,925	1,468	1,558	1,665	10194

NOTES:

1. Finland, Sweden and Austria did not join the European Union until 1995.
2. "Total Bilateral" is the total cooperation from member nations of the Development Action Committee (DAC) and the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), which includes the countries mentioned and other European donors outside of the European Union (Norway, Switzerland, Australia, New Zealand and Canada. Portugal, Ireland and Luxembourg—all members of the EU—, only channel small amounts to Central America.
3. "Total Bilateral and Multilateral": Includes all official bilateral development assistance from DAC-OECD member nations, and multilateral organizations and the Arab nations. Thus, it also includes multilateral cooperation from the EU.

Source: Geographical Distribution of Financial Flows to Developing Countries, OECD. Various editions.

in assistance from EU nations and Japan, the total amount of bilateral cooperation in 1994 and 1995 is lower than 1988. Today, AID's contribution—which was previously twice that donated by Germany and Japan—is similar to what these two countries provide. In addition, other European donors maintain important contributions, such as the Netherlands, Italy and Sweden.

Some authors distinguish between the “traditional” donors (France, Germany, Great Britain and Italy) and the “new donors”, which include Canada, Switzerland, Norway, Japan, and the European Union nations of Sweden and the Netherlands, who began to play an important role as donors in the 1980s. One characteristic of the “new” cooperation—which became significant in the 1980s—is a high concentration in Nicaragua (Sweden, Norway, the Netherlands), while Japan has mainly supported Honduras. Almost all European donors increased their support to the region in the 1980s and 1990s, until 1993 when this growth trend began to reverse.⁷ (See table 2.)

The amounts presented here are disbursements; thus, they often reflect agreements made in previous years by the donor country with a receiving nation, and the flow of cooperation for one particular year. They do not necessarily demonstrate that a particular nation is a “priority” for the donor country in the year indicated. For example, the high amount indicated for Germany in 1995 is concentrated in a disbursement to Nicaragua (US\$175 million), as is the high amount from the Low Countries (US\$49 million to Nicaragua), and from Italy (US\$101 million to this country). In the 1990-1995 period, Nicaragua continued to receive high amounts of cooperation, while the amounts assigned to El Salvador—and even more so Costa Rica—dropped. Cooperation with Guatemala has tended to increase slightly, while assistance to Honduras has varied substantially from year to year. In general, Nicaragua has received the highest levels of assistance, followed by Honduras and Guatemala, and then El Salvador (although these last three countries receive comparable levels). Finally, Costa Rica and Panama receive much lower levels of cooperation than other Central American nations, and these have tended to decrease even more (See Appendix).

Total multilateral and bilateral cooperation for 1995 remained at 1990 levels, and was higher than 1985. However, it has tended to decrease in comparison to 1991 and 1992. If we examine only bilateral cooperation, this has decreased since 1992, which may be explained by the drastic reduction of US cooperation. The increases in European and Japanese assistance did not compensate for this reduction. Bilateral cooperation was at the level of US\$1.5 -1.6 billion in the 1990-1992 period, compared to \$US1.1-1.2 billion in the 1993-1995 period.

Nonetheless, it is important to note that the apparent negative tendency, with reduced donations by some countries such as Italy and Germany

registered in 1993, still has not been confirmed by lower contributions in 1994 and 1995, although amounts tend to vary substantially from year to year. What is, in fact, true is that discussions about cooperation continue to be important in all European countries. This is reflected in both the OECD annual report on cooperation for 1996, and the report of European NGOs organized in EUROSTEP-ICVA on "the reality of cooperation". According to this last and most recent report, the general cooperation budgets in 1995-1996 were cut in the EU member nations of Austria, France, Germany, Italy, Spain, and Great Britain, as well as in Japan and the United States. There were only slight increases in the budgets of the Low Countries, Denmark, Sweden, Finland and Belgium. In almost all cases of budgetary cuts, governments have indicated the need to address "budget problems". Seen in this light, it should probably be mentioned that overall cuts have not had major impact on the amounts of cooperation to Central American nations.⁸

However, the different nations of Central America have received different treatment (see Appendix 1). Cooperation to El Salvador—and above all Costa Rica—has been reduced, while a high level of cooperation to Nicaragua has been maintained.

THE QUALITY OF COOPERATION

When it became clear that the United States was beginning to withdraw its cooperation from the region, some Central American actors became concerned about how this assistance could be replaced. Others indicated that it was likely that less assistance could have greater impact, given the manner in which previous cooperation had been utilized. This important point of view should be considered when analyzing the tendencies of cooperation.

In the case of the European Union's multilateral cooperation, official assessments of its overall design and impact with respect to its contribution to development do not exist. Thus, we will restrict ourselves to some comments about the design of cooperation.

The European Union itself is "reviewed" annually by a Commission Comptroller that, in some cases, has mentioned aspects related to project implementation. In 1992, special reference was made to cooperation with Central America. It was found that 80% of the projects analyzed lacked clear project goals, making it very difficult to evaluate the fulfillment of goals. In addition, in its last meeting held in June, 1997, the Inter-Agency Commission referred to some operational problems, such as the "complexity of bureaucratic procedures, both in the European Commission and in Central American institutions", and problems related to "the technical content of such projects, both with respect to their initial formulation and the material and human resources provided by respective counterparts". However,

evaluations could be conducted in "blocs", since all of the EU nations have their projects linked to the fight against poverty, support to strengthening and consolidating the State, economic development and the promotion of trade. Also, in some cases, there are blocs of projects related to sustainable development, and regional projects that combine areas of focus.

Independent researchers Mandy MacDonald and Byron Garoz conducted a study in late November, 1996, that is noteworthy. The study focuses on European Union cooperation to Guatemala, and indicates that its characteristics are generally favorable, with a commitment to dialogue, agreement, peace and development. A relationship of trust and understanding exists between Guatemalan NGOs and the European Union. However, they also point out the long delays for project approval, the oversized levels of funding compared to what NGOs are accustomed to, and—in the case of service or production projects—the lack of self-sustainability. They suggest the introduction of more flexible mechanisms, and project reviews and evaluations conducted at least annually by member nations and groups of experts from the Commission.⁹

In some surveys conducted in 1994-1995 by this author with EU project directors (from the so-called "Integrated Rural Development Projects" or IRDs), problems in project design were identified. Many of these projects, begun in the 1980s, had budgets greater than US\$10 million—in other words, projects larger than the programs of some European nations. The directors mentioned that goals had been too ambitious, and some target groups criticized the bureaucracy linked to fund utilization. The EU itself has evaluated the IRDs, but the results have unfortunately not been made public (in general, official EU project evaluations have not been available).

Finally, the same study questioned the excessive support to some enterprises in the Special Export Promotion Fund (FEPEX), part of the EU cooperation benefiting Nicaragua and Honduras. In this program, credits averaging US\$ 720,000 were awarded to 15 large-scale businesses (1990-1994). It is possible that this has promoted exports, but it also raises the question about whether this type of action should be separated from development assistance to "the poorest groups", as indicated in the regulations for the use of EU cooperation.¹⁰

Clearly, more information about how funds have been implemented to date is needed, so that conclusions are not reached on the basis of an incomplete picture. The EU itself is responsible for promoting transparency, and should make its evaluations available to facilitate an overall debate about cooperation.

Space limitations do not permit an analysis of information from each EU member nation (bilateral cooperation). Information availability varies from country to country, but more information about the results of bilateral cooperation is generally available than from the European Union. How-

ever, the resources assigned to evaluation and follow up by each donor varies. In general, problems related to coordination between donors and "conditions" established between some donors and beneficiary nations exist, sometimes reducing the impact of the assistance. In addition, some donors have begun large-scale infrastructure projects that do not always respond to initial goals and ambitions, as often occurs with multilateral cooperation.

OTHER IMPORTANT ASPECTS OF EUROPEAN UNION-CENTRAL AMERICAN RELATIONS

This article has not addressed the issue of European Union-Central American trade relations. Some comments are appropriate here, since the EU has committed itself to guaranteeing "coherency in all Union actions, as part of a common foreign, security, economic, and development (cooperation) policy."¹¹

Moreover, as mentioned previously, the possibility of conducting a Trade Forum was established, but such a Forum was only held once in three years (October, 1995). On this occasion, the Central Americans pointed out that "the main problem confronting Central American trade with the European Union is access to bananas." Nevertheless, the same countries indicated that they had begun a consultation process with the World Trade Organization to resolve such differences. Thus, it would appear that the creation of this new Forum and the delegation of trade-related themes has not signified higher level discussions about issues of importance. Instead, the dialogue between the European Union and Central America has omitted some of the most important themes from its agenda.

The dispute over Latin America's access to the European banana market originated with new regulations for banana imports, introduced in 1993. These include a new import licensing system, and a quota system that favors the so-called "ACP" countries (Africa, Caribbean and Pacific), at the expense of Latin America.¹² Some Central American countries accepted quotas, while others have asked the World Trade Organization (WTO) to intervene. The WTO ruled that the wide-ranging licensing system is not consistent with WTO agreements. So the EU is considering some changes in its banana importing regulations. Some Central American nations have suffered great losses due to European policies, while others have avoided such losses through partial negotiations with the EU. What is certain is that an overall policy was put into practice without consulting with developing nations, and without evaluating the implications for development. Subsequent negotiations between some countries and the EU have only led to minor adjustments of the original proposal.

Similarly, different organizations connected to the banana sector have requested that the European Union consider workers' social conditions in

their trade policy. This would be in accordance with promoting human rights, a goal included by the EU in its cooperation policy. In 1997, the Emaús Forum in Costa Rica published the document *Bananas for the World: At What Cost to Costa Rica?* which denounces problems on banana plantations such as the breakdown of families, abuse of workers, salary anomalies and discrepancies in social payments. In addition, it affirmed that 70% of workers lack job security, since they are contracted for periods of 90 days.¹⁵

Another important aspect to consider is the lack of coherence between the social costs of structural adjustment programs —programs endorsed by many EU donors— and EU cooperation. The EU could propose “social guarantees” in the design of structural adjustment programs, so that cooperation would not simply be a form of compensation. This discussion should take place within the EU, Central America and multilateral banks (the World Bank, the International Monetary Fund and the Inter-American Development Bank). The IDB is the most important financial actor in the region in terms of loans, and because it coordinates the so-called “Consultative Committee”, where donors discuss cooperation and development in Central American countries. The theme of structural adjustment and other key issues such as the external debt —like trade issues— have never been included in the San Jose Process.

CONCLUSIONS

Currently, the European Union and its member states are the main providers of multilateral and bilateral aid to Central America. In per capita terms, Central America receives the largest amount of EU non-repayable assistance in the world.

It is very likely that relatively high levels of multilateral cooperation will continue. After all, the cost of multilateral cooperation has been assumed by 15 countries since 1995. Despite the fact that the EU is considering the incorporation of other “poorer” European nations, Central America continues to be a region where the EU can support processes of integration, the fight against poverty, and democratization, and can also support trade-related cooperation to the business sector. We should stress, however, that although the amounts remain constant, assistance that favors the poor is not guaranteed, nor is the influence of marginalized sectors in defining the content of this assistance.

Bilateral cooperation has a less certain future: in 1993, 1994 and 1995, the contributions of some donors decreased, although the total amounts from EU member countries increased in 1994 and 1995. Discussions about cutting aid continue in Europe, and cooperation may be restructured. In this sense, the increase in multilateral cooperation —assumed by all EU member nations—, facilitates changes in bilateral cooperation.

Finally, there is the great task of assuring consistency in all EU policies vis-à-vis Central America. This also implies trade policies that promote production that is more sustainable, both ecologically and socially, and promoting the commercialization of products from less favored sectors. To date, little effort has been made to guarantee such coherency; rather, businessmen appear to be the most visible recipients of trade assistance. In addition, dialogue between the European Union and Central America has not included sufficient treatment of important themes such as the design and impact of structural adjustment programs, the external debt, or the main trade problems. It might appear that the San Jose Process's main role is expressing the European Union's commitment to provide a certain amount of cooperation. This is certainly important, but not a complete agenda for addressing development problems.

In any case, more open monitoring and evaluation of European cooperation's design and impact is needed, with participation from civil society actors—both European and Central American. Central American networks—of *campesinos*, NGOs, human rights organizations, trade unions, cooperatives, and businessmen—could function as counterparts for the European Union and the governments in evaluating regional cooperation and in more strategic discussions. Civil society organizations affiliated with the Consultative Committee of the Central American Integration System are actors who could potentially participate in this process. Similarly, different national civil society coordination structures could participate when cooperation themes are of a more national character. As we have seen, the EU and the governments of Central America have already announced their intention of “involving civil society in the cooperation process”. Now, this needs to be put into practice. If such participation takes place, perhaps more attention will be given to themes that are just beginning to be addressed.

To understand if these many millions of dollars are truly being used to promote development, a discussion about the content and consistency of all EU policies is needed.

FINN HANSEN has a Bachelors Degree in Political Science with specialization in International Development Studies. He has worked in CRIES (Coordinator for Economic and Social Research), the Association of Campesino Organizations for Development (ASOCODE), the Danish NGO Ibis, and other organizations. He is the author of various publications, including the book *Relaciones Europa-Centroamérica: ayuda externa y comercio desfavorable*, CRIES, 1996.

APPENDIX

MAASTRICHT TREATY, MAASTRICHT, 1991

GLOBAL TENDENCIES OF COOPERATION

In 1969, the members of OECD-DAC (representing a large portion of developed nations) defined the following goal for Official Development Assistance: 0.7% of their GNPs were committed to cooperation. Almost thirty years later, few countries have met that goal. Following the increases of the 1980s, cooperation is tending to decrease in the 1990s, throughout the world. In 1995, the average percentage of the GNP assigned by developed nations who are members of the OECD-DAC was 0.27%, or less than half the amount agreed to in 1969. In 1990, this amount was 0.34% of GNPs. The nations which have fulfilled the goal (0.7% GNP) are: Denmark, Norway, the Netherlands and Sweden. The great powers, such as the US and Japan, donate 0.29% and 0.10% of their GNPs, respectively. In absolute terms, Japan was the donor providing the highest level of assistance (US\$ 14.5 billion), followed by France (\$ 8.4 billion), Germany (\$ 7.5 billion) and the United States (\$ 7.4 billion).

There were many factors determining these shifts: greater attention to the former Soviet Union and the former Socialist Bloc; recession and changes in some donor nations, and growing skepticism regarding cooperation as a method of aiding developing nations; and arguments ranging from a total rejection of cooperation, to privatization and the search for new methods and forms for cooperation. According to the most recent OECD data (1995), the value of total cooperation dropped from 1992 (\$ 61.4 billion) to 1993 (\$ 57 billion), rose in 1994 (\$ 61.2 billion), and dropped again in 1995 (\$ 59.8 billion).

The regions most affected by these changes have been Africa (the amount of assistance dropped from \$ 25 billion in 1993 to \$ 21.8 billion in 1995), and South and Central Asia, where aid dropped from \$ 6.8 billion to \$ 6.4 billion. However, assistance to Central America, Mexico and the Caribbean grew from \$ 3.0 billion to \$ 3.5 billion during this period (mostly attributable to a considerable increase in aid to Haiti). In the case of Central America, cooperation with Costa Rica and El Salvador decreased, while it increased slightly in Guatemala and considerably in Honduras. Nicaragua continues to receive a high level of assistance and, therefore, still receives the highest level of cooperation in this region.

EUROPEAN UNION COOPERATION WITH CENTRAL
AMERICA: TENDENCIES IN THE EVE OF THE NEW MILLENNIUM

Assistance from OECD-DAC Nations, Multilateral Organizations and the Arab Nations, in Millions of Dollars.

	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995
COSTA RICA	280	230	174	140	99	76	25
EL SALVADOR	345	347	294	409	407	318	304
GUATEMALA	83	203	199	198	214	224	213
HONDURAS	276	451	303	359	342	298	411
NICARAGUA	102	335	841	658	326	602	662
PANAMA	69	99	102	161	80	40	50
TOTAL	1155	1665	1913	1925	1468	1558	1665

Source: OECD, 1997.

NOTAS

1. Today, the European Union has 15 member nations: Austria, Belgium, Denmark, Finland, France, Germany, Great Britain, Greece, Ireland, Italy, Luxembourg, The Netherlands, Portugal, Spain and Sweden. In this article, Central America includes Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, and Costa Rica. In addition, Panama is included in the analysis of cooperation. Multilateral cooperation refers to cooperation channeled through the European Union, but almost all member nations channel bilateral cooperation to Central American nations. The word "cooperation" is used in the same manner as the concept of "Official Development Assistance".
2. "Formal Declaration of Florence related to the renewal of the San Jose Process", March, 1996; and "Joint Communique, Ministerial Conference, San Jose XIII", February, 1997.
3. *La Unión Europea: Diálogo con América Central y Panamá*, 1996, Delegation of the European Union Commission, Costa Rica.
4. For information about AID's cooperation policy, see CRIES publications by Herman Rosa (*Transformaciones globales en El Salvador*, 1993) and Jorge Escoto and Manfredo Marroquín (*La AID en Guatemala: Poder y sector empresarial*, 1992). For a comparison of the cooperation policies of the U.S. and other donors, see for example: Manuel Salvador Orozco: "Aiding Central America: The

- Three Contexts of Aid", p. 48, in *Revista Relaciones Internacionales*, segundo-cuarto trimestre, UCR, Costa Rica.
5. The so-called Troika consists of the nation currently presiding over the European Union, the nation which presided during the previous year, and the next nation to preside, since the EU presidency rotates between the member nations.
 6. Formal Declaration of Florence, (San Jose XII), March, 1996.
 7. Manuel Orozco: "Aiding Central America: the three contexts of AID".
 8. OECD and DAC: "Development Cooperation: efforts and policies of the members of the Development Assistance Committee", 1997; and EUROSTEP-ICVA: "The reality of aid: an independent review of development cooperation, 1997-1998", 1997.
 9. Byron Garoz and Mandy MacDonald: *La Política de Cooperación de la Unión Europea hacia Guatemala*, 1996, Guatemala.
 10. Finn Hansen: *Relaciones Europa-Centroamérica: Ayuda Externa y Comercio Desfavorable*, pp. 28-36, 1996, Nicaragua.
 11. Maastricht Treaty, XVII, art. 130 U, art. 2, 1995.
 12. See "El régimen bananero de la Unión Europea, el Caribe y América Latina," by Paul Sutton, in *Pensamiento Propio* No.4, pp. 25-53. (Editor's Note).
 13. Also see newspaper *La Nación*: "Recrudece guerra bananera", October 6, 1997, San José, Costa Rica.

(Editor's note: This article's corresponding bibliography can be found in its original Spanish version, published in this same issue).

PENSAMIENTO PROPIO

REVISTA BILINGÜE DE CIENCIAS SOCIALES DEL GRAN CARIBE

Pensamiento Propio se publica tres veces al año (abril, agosto y diciembre)
Pensamiento Propio is published three times a year (April, August and December)

Precios por 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, 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*
Números anteriores 50% descuento. *Back issues available at 50% discount.*

Para suscripciones o información sobre canjes de *Pensamiento Propio*
con instituciones y bibliotecas, escriba a:
(To order your subscription, or for information about exchanging Pensamiento Propio
with institutions and libraries, write to:)

CRIES

Pensamiento Propio
Apartado 3516, Managua, Nicaragua

Teléfono: (505)222-5217, (505)222-5137, (505)268-2362.
FAX: (505)228-1244, e-mail: cries@nicarao.org.ni

Use máquina o letra de imprenta/ Please type or print

Adjunto cheque o giro bancario número: / *Enclose check or money order. Number:*

Del banco / *Bank* _____

Por la cantidad de / *Amount* _____ Fecha / *Date* _____

Nombre / *Name* _____

Dirección / *Address* _____

Ciudad / *City* _____ Estado / *State* _____

Código Postal / *Postal Code* _____ País / *Country* _____

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

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



Notes on relations between Central America and the European Union

ALVARO DE LA OSSA

PRIOR TO 1960: BILATERAL RELATIONS

To clearly analyze current relations between Europe and Central America, it is helpful to reexamine the main characteristics of past relations. At least four stages during this century may be defined. The first of these, prior to 1960, was characterized by: a) a trade system which had prevailed since the previous century, characterized by the sale of raw materials by Central American nations, while Europeans supplied the region with inputs and manufactured goods for importation; b) the absence of political relations; and c) an intensely bilateral relationship.

1960 - 1980: RELATIONS BASED ON INTEGRATION

As integration processes progressed —both in Europe and Central America— a second period began in which contacts between “integration” institutions were initiated, and technical and financial support related to integration in both groups of nations took place. The first official contacts between the two blocs of nations occurred, initiating a stage of stronger relations.

This period lasted throughout the 1970s, interrupted by the Central American political and social upheaval that began in the late 1970s and continued through the beginning of the 1980s.

THE 1980S: SUBSTANTIAL POLITICAL RELATIONS

A third phase began in the 1980s, with a clear and decided character of support. A Declaration between the European Community, each of its member nations, the Central American Common Market and each of its member nations, all of the *Contadora* nations and its Group of Support, and the governments of Spain and Portugal —was signed in 1984. Through this Declaration, institutional relations between the European Union and the Central American Common Market and Panama were formally established, both in the economic and political spheres. Thus, Europe began to play an active role in helping solve the serious problems affecting Central America, and provided significant support to all related international efforts aimed at avoiding a generalized war in the region. This critical counterweight to the Reagan Administration’s position was complemented in a variety of ways.

In 1985, the two regions signed the first economic cooperation and trade agreement, known as the Luxembourg Accord for the city where it was signed. And in the first years of the 1980s, both regional and bilateral cooperation intensified, in two principal areas of action: a) support to Central American integration efforts; and b) humanitarian aid, both official and via European NGOs.

No other country or group of nations has supported Central America in humanitarian affairs in the magnitude, form, or unbiased manner of the European Union.

SINCE 1990: RELATIONS WITH EUROPE WITHOUT REAL CENTRAL AMERICAN INTEGRATION

The final and current stage is characterized by important changes in European Union-Central American relations. These are due to substantial internal modifications and the growth of neoliberal policies. This current stage can be considered transitional with respect to previous ones. In the first years of the new millennium, relations between Europe and the nations of Af-

rica, the Caribbean and the Pacific —the current members of the Lomé Accord (ACP nations)— will also become more clearly defined.

These observations are concerned with the events of the last decade of the 20th Century.

CONSIDERATIONS OF THE CURRENT SITUATION

European integration

As we know, the modalities used by the European Union to consolidate its single market and unified customs regime have generated substantial changes in the treatment of Central American imports. The most typical case is that of banana imports, which receive discriminatory treatment since preference is given to ACP producers. This is in accordance with the Lomé Accords and other related agreements that specifically refer to this product.

Simultaneously, *de facto* or legal norms and trade regulations that to some degree limit interchange have intensified. These include zoo and phyto-sanitary regulations, as well as those related to environmental conservation and the so-called "social clauses". In one form or another, these all imply at least two phenomena: a) new trade modalities that had not been previously considered; and b) adapting Central American exports to a series of new norms.

The consequence has been a significant increase in the cost of Central American exported goods. Basically, the technology of exportable production will need to be adjusted and new levels of quality for consumable goods will need to be guaranteed, which is often difficult to do or finance. It will also be difficult to achieve, not only because of the financial costs associated with changing the modalities of production, but also because of new technical demands that will need to be fulfilled.

In other words, developing nations will have to substantially modify their modes of production to be able to remain in the European market, guaranteeing the European consumer the best possible products for consumption. Those developing nations that have high production costs will be left behind. Although this is still a relatively insignificant phenomenon, it is a process that will become increasingly important as exports are diversified. Or, phrased differently, trade conditions in the 21st century will be significantly and progressively different from those of the end of the 20th century.

The new basis for Europe's relations with the world

As we know, the great changes in Europe's geographical and political structure have generated very important changes in Europe's relations with the rest of the world. The fall of the Berlin wall, the disintegration of the socialist system, the reunification of Germany and the consolidation of Europe's own increasingly advanced integration characterize its new status in the world.

On a scale of importance in foreign relations, Central America has lost the position it held in the 1980s.

Trade advantages awarded by Europe

According to the Generalized System of Preferences (GSP), trade advantages awarded by the European Union are unilateral. The same is true for preferences defined in Regulation 3900, which was applied to the Central American region to compensate for the extensive preferences awarded to competitive products from the Andean nations, as part of the policy to fight drug production. Despite the fact that all of these preferences have been extended, there is no guarantee that they help stimulate widespread investments in the Central American region, nor do they guarantee solid participation in the European market. Production takes place, therefore, with uncontrolled costs and with limited competitiveness.

Furthermore, we should bear in mind that the engulfing aperture of neoliberalism not only questions these mechanisms, but also the validity of international agreements for basic products.

Moreover, in Europe's "pyramid of preferences", Central America is only marginally included through the GSP and Regulation 3900. In contrast, other nations or groups of nations (Maghreb, ACP, etc.) hold a more wide ranging and diversified trade status.

The "social clauses"

We should consider various aspects related to the so-called "social clauses" that have not been examined in depth with respect to the Central American region. This would mean, for example, prohibiting the export to Europe of goods produced in conditions that violate basic labor norms. In principle, this approach is attractive, since it allows trade unions or labor organizations to denounce poor treatment. This would obligate such situations to be improved, under the threat of losing export contracts.

But in fact, there are other connotations which should be considered. It is the industrialized nation that determines if legal violations have occurred or not, and that also determines the magnitude of the sanction to be applied, all in the context of labor conditions prevailing in the exporting country. Thus, policies are defined by the consuming nations, based on their assessment of the labor conditions in the exporting nation. Also, the party determining basic labor norms to be respected remains unclear. Such clauses are already in force, for application by the European Union.

The new conception of cooperation

Modalities of financial and technical support are also undergoing changes, through concentrating support under specific themes and areas of focus. Priorities are defined at the regular meetings of established negotiating or-

ganizations. Civil society is not represented in these, and in some cases the presence of civil society observers is even prohibited. Thus, support tends to satisfy the governmental interests of the Central American nations and the European Commission. This means that the support provided does not necessarily respond to the reality in Central America, but instead attends to other political interests.

Financial cooperation

Added to this is the European agreement —consistent with the evolution of a common foreign policy— to increasingly concentrate financial cooperation with the rest of the world in the Commission, using a “bloc” approach. This will gradually eliminate bilateral cooperation from European countries to developing nations. The effect will be a significant reduction in European cooperation to Central America, if we consider that bilateral assistance accounts for eight times the amount donated by the Commission at the regional level.

Thus, support is not only being concentrated into specific areas defined by official forums, but also is substantially decreasing due to the reduction of bilateral support.

NGOs

As European interests are increasingly focused on Eastern European nations, support from European non-governmental organizations to Central America has begun to diminish.

Does this mean that the already limited support to small-scale production and rural development, as well as humanitarian aid, is eroding?

The Commission's new approach

Within the Commission's bureaucratic structures that attend to Central American affairs, a new tendency to manage cooperation in a “shared” manner may be observed, with more conditions set than previously. In other words, counterpart support from the Central American region —understandably unreliable—, is required, and tasks must be carried out in a predetermined manner. These tasks may either be accepted or rejected.

In addition, cooperation is awarded through Central American governmental institutions. In this way, cooperation will be linked to additional conditions of a more political nature, and will naturally be difficult to modify.

Europe's general approach to Latin America and the Caribbean

Another circumstance of a more general nature should also be taken into account. The process of a broad-ranging trade aperture runs parallel to the growing struggle between Europe and the United States to consolidate larger

and larger zones of influence. The United States is doing so through the FTAA (Free Trade Area for the Americas). Relations between the United States and Latin America and the Caribbean are designed in such a way as to establish an extensive free market throughout the continent; added to this are agreements about the application of WTO norms. Thus, Latin America and the Caribbean remain strongly linked to the United States, with limited autonomy—as dictated by the FTAA accords—to determine their relations with third parties.

Europe has followed another strategy. With respect to Latin America, it has consolidated agreements and formal accords with Mexico, Chile, and the Rio Group. Europe also maintains special relations with the Caribbean nations, and has had a solid institutional structure established with Central America since 1984.

This strategy responds to the political characteristics, structures and economic arenas of the countries, and tends toward a diversified relationship. It has the advantage of managing each relationship separately, in a continent divided by different interests with respect to Europe.

What is of concern here is the fact that Central America will find itself in an increasingly marginalized situation in relation to Europe.

SHIFTS IN RELATIONS WITH CENTRAL AMERICA

In light of the major changes occurring in Europe at the end of this century, its relations with Central America have changed in important ways.

Institutional changes

Institutional relations between Europe and Central America are also undergoing changes. The form and modes of work are significantly contracting. Europe is now represented in its relations with Central America by three European ministers (the so-called “troika”). Management of these relations is now left mostly to the Commission’s bureaucrats.

Changes in economic cooperation

The trade agreement of 1985 was renegotiated and signed in El Salvador in 1993, in order to reorganize formal commitments in the same manner taking place with other countries or groups of countries. The new agreement—called “of third generation”—limits economic cooperation to the specific areas indicated in the agreement. These are mainly related to technical, financial and humanitarian assistance. Negotiations in the trade area are the responsibility of a formal institutional structure; there is no guarantee that this structure will generate extensive trade negotiations.

CHANGES IN CENTRAL AMERICA

Results of the accumulated crises

From 1976 to 1986, Central America lived through a period whose essential characteristic was the destruction of all social progress that had been achieved since the 1930s, notwithstanding the high human cost that had accompanied such progress. It was a stage characterized by internal wars and the possibility of a generalized regional war, which left Central America with a dramatic number of deaths and thousands of disabled. An important part of the accumulated social and productive capital was destroyed, and social organization and equilibrium were seriously damaged.

Simultaneously, international conditions generated other accumulated crises. The petroleum crisis caused the contracting of cash revenues, and internal costs rose. The international crisis of the 1980s (inflation and stagnation in international centers) generated a profound slowdown of productive activity, the devastation of real incomes and a substantial increase in unemployment.

Added to this was another crisis generated from the previous ones — which has remained ever since — that resulted from the application of increasingly more generalized neoliberal policies. These eroded the State's role as a "social counterbalance", destroying the internal productive capacity, facilitating capital flight and speculation, and many other negative effects.

In summary, the region entered the last decade of the century mired in a profound crisis. On the one side, a peace agreement; on the other hand a compulsive effort to promote economic development. But in the gap, an immense social tragedy affecting most Central Americans, that is essentially not considered. We are dealing with a new style that promotes growth of the gross national product, while poverty increases and wealth becomes more and more concentrated.

In these circumstances, the region has lost a large part of its capacity to negotiate as a common bloc with the rest of the world, and particularly with Europe, while agreements with the United States (particularly the FTAA) are in reality imposed rather than negotiated.

Changes in integration

As part of this new policy of idolizing capital, there has been an important change in the integration process which has been developing since the 1950s. The change is so great that the current official integration process —underway since 1990— bears almost no similarity to the integration of the past. It could even be said that the true integration of these populations —small, poor and with scarce resources—, ended with the Presidential Summit accords that began in 1990.

This political decision grew out of the crisis of the 1980s, when international financial institutions were able to exert pressure through the loans they awarded. The pressure consisted of requiring nations to comply indi-

vidually with commitments made in such loan agreements, regardless of whether or not this would destroy the existing integration.

Also, a new nationalism in these nations —particularly in official spheres— influenced attempts to resolve problems that were generated or worsened by the accumulated crises. This epoch gave birth to the erroneous idea that behavior should be national rather than regional, when the opposite is really more sensible. In some Central American nations, nationalism is a secular attitude that is simply “made over” as integration, after many years of productive silence.

There is also the fact that imposed neoliberal policies are based on a trade opening, so that integration is eliminated as a development tool. Nonetheless, after fifteen years, it has been shown that the trade opening is not the solution for development either. It has established dogmatic alternatives in place of complementary efforts, and development remains thwarted.

A violent increase in dependency

With integration, autonomy has eroded in general, only to progress to a process of dependency without autonomy. This process is more and more alienating, and it is mainly consolidated by the middle class and official circles. The substantial influence of the media, the direct impact of diplomatic pressure, and the conditions set by technical and financial cooperation agencies with respect to national policy decisions are some of the many factors that have led to this new “absolute” dependency.

Not only is there dependency upon this economically and politically conditioned financing, but there is an increasing dependency upon the markets of industrialized nations and their technology, and the unconditional adoption of stereotypical modes of social behavior. These are absorbed via the gently veiled messages of the media, which promotes a compulsive consumption that favors the economic development of the supplier nations.

The destructive effect of drug traffic

Just as the major drug markets impose greater limitations on the exports of drug producing nations, their modality for the use of land, air and water — which defines the Central American region as a “bridge” and warehouse for drugs— becomes increasingly stronger and more extensive.

This has led to an increase in internal corruption, increased drug use, and has converted this zone of the world into an extremely insecure place to live, eroding social structures and seriously deteriorating political and legal structures.

The new guidelines for foreign policy

Central America no longer possesses strong joint positions. The economic cooperation agreement with Europe (San Salvador) was not signed by the

Central American Common Market and the European Union, but instead by each Central American nation and the European Union. In general, foreign policy is unilateral. Only temporary joint positions have been achieved when national interests coincide with external financial support. This is the case, for example, of policies related to the environment, and some related to extreme situations affecting public health, such as epidemics. In these cases, the concern and interest of external institutions may be clearly observed.

With respect to trade policy, no agreement between the nations of Central America exists. Central American entry into the GATT—due to the “conditionality” adopted by this organization in order to participate in the Uruguay Round—took place on an individual basis. In the Uruguay Round itself, negotiations and agreements were national; participation in the WTO also takes place on a nation to nation basis, with serious differences between the countries. Participation in international markets lacks common positions, not only in the case of bananas.

Policies related to infrastructure development have not been unified for many years. Nor are there common efforts with respect to a joint policy for export promotion.

The verbose and complicated institutional structures of the Central American Integration System (SICA) have not demonstrated positive results, nor has the Central American Parliament.

A small nucleus made up of the Council of Foreign Relations Ministers manages the integration process. They are responsible for the system’s overall coordination, and acting as a “filter” for determining themes to be addressed at the Presidential Summits. Thus, this “apparent” integration has a marked diplomatic and political color which, as usual, reflects different interests than those of the people of Central America.

Conclusion

Today, Central America is in reality divided, without a real integration program, and with an accumulation of unresolved and serious problems. Priorities are centered on observing macroeconomic policies, and increasingly strong relations with the United States of America.

THE MUTUAL INABILITY TO ESTABLISH MORE POSITIVE RELATIONS BETWEEN EUROPE AND CENTRAL AMERICA

The previous considerations enable us to formulate various conclusions regarding the real possibilities for increasing cooperation and trade between Europe and Central America.

1. Central America will remain in the North American zone of influence, now more strongly than ever, while it remains at a marginal level with respect to European interests.
2. It is possible that European cooperation will continue, following the same guidelines of recent years.
3. The presence of NGOs will become less and less relevant; this will have serious consequences for cooperation and humanitarian aid.
4. It should not be expected that European support will focus on the real needs of Central American civil society. Instead, it will be increasingly determined by the political interests of groups exercising power in these countries, paralleled by a growing estrangement from Europe.
5. In this limited context, trade relations may need to be substantially modified. In the first place, this will be due to European restrictions and protectionism; in the second place, it will be due to an increasingly alienated relationship with the United States, on both the socio-cultural and economic-political levels, and especially due to the progress of the FTAA.
6. In the next century, the FTAA commitments could imply the creation —de facto or legally— of a free trade zone and a continental customs union. This would mean that the possibilities for trade with Europe —which today total between 25-30% of all Central American commerce—, will progressively and systematically diminish.
7. The political-social alienation of these countries, in the face of “absolute” dependency upon the United States, will generate different phenomena over time that will impact relations with Europe. In the first place, the on-going absorption of European culture will gradually be lost, leaving these countries without a form of cultural support that is not received from other parts of the world. In the second place, the humanist and democratic inspiration that comes from the European continent will also be lost and —given the superficial modalities of other parts of the world— will not be substituted. This will leave an enormous gap in the Central American region.
8. The progressive loss of trade with Europe and strongly diversified commerce with the world —due to a trade “cloistering” with the American continent— will imply an economic alienation that will generate many constraints for Central American development. Some of these will be related to the loss of the European market, such as the incapacity to negotiate new terms for economic, political and trade cooperation with Europe. It will also signify the inability to obtain agreements of support from Europe, for a more balanced relationship with the world.

SOME FINAL THOUGHTS

Firstly, we should not view relations with Europe as less important than the United States, or as an alternative in the case that the FTAA fails, as some analysts have already indicated. Parallel to signing the FTAA agreements, new and more extensive links with Europe need to be established, as Mexico, Chile and the Mercosur have done. Secondly, the nations of Central America will need to simultaneously increase trade and economic and commercial relations with Japan, in order to promote trade diversification with the world's most important centers of demand.

Although it would be ideal to have both types of agreements in place prior to FTAA, this will clearly not be the case. Thus, it is possible that the FTAA accords will include clauses indicating the freedom to sign or conclude these other agreements, and the recognition that more extensive commitments signed with Europe or new commitments with Japan may be pursued without any type of limitation.

Another important element to consider is that Europe will restructure its relations with the ACP nations at the beginning of the next millennium, when the current Lomé Accord is finalized. We can expect drastic changes, as recently indicated by the European Union in its "White Book" on future relations with the ACP countries. The likely reduction of tax concessions or access to the European market by ACP nations will not necessarily imply advantages for Central America. Moreover, the orientation of financial support—more toward investments than direct financial cooperation—could signify an even greater reduction of interest in the Central American region, given European interests in other areas. In other words, Central America and Africa could be discarded in light of the desire to re-conquer Eastern Europe.

It is possible that given the weight of the FTAA, the nations of Central America do not clearly see the need for trade diversification and economic relations as the basis for effectively supporting the region's development. Thus, civil society will need to make commitments and initiate actions that prevent additional threats to its survival.

Prior to the year 2005, civil society should seek agreements such as the following:

1. A mutual support mechanism for the Greater Caribbean region, so that the interests of the majority of the populations of this region with respect to relations with Europe and the United States may be expressed at this level.
2. A broad based agreement of the Greater Caribbean's civil society with the greatest number of European NGOs possible, so that official level changes do not significantly affect the support of these NGOs to civil society organizations of the Greater Caribbean.

3. A plan of action that includes using all forms of pressure necessary, so that an environment of direct communication exists between the civil society of the Greater Caribbean and Europe, at a minimum, independent of other interests and the governments of the Caribbean.
4. The development of a broad based program that allows civil society to defend itself against and resist the negative effects of the FTAA accords.

Alvaro de la Ossa is a Costa Rican economist. He has worked as a United Nations official (CEPAL, UNCTAD and the UNDP) in Latin America, the Caribbean and Africa, and as a university professor in Costa Rica, Guatemala, Mexico and Colombia. Currently, he is an advisor to different regional and international organizations, and President of the Foundation for Central American Integration (FCI), affiliated with the CRIES network.

(Editor's note: This article's corresponding bibliography can be found in its original Spanish version, published in this same issue).



Maldevelopment in Central America: A study on globalization and social change

WILLIAM I. ROBINSON

This article develops a globalization framework and a model of transnational processes for analyzing social change and development, and then applies the model to Central America. It combines novel theoretical propositions with historical analysis and recent empirical data. The analysis emphasizes determinacy, in the last instance, of *social forces* in historic developmental outcomes, and documents how social forces in struggle in an emergent transnational environment have shaped Central America's changing profile within the global economy and society. Revolutionary movements, a new class structure, US geo-political considerations, and the internationalization of East Asian economies, are all factors that contributed to a new model of development. Specifically, from the 1960s into the 1990s the national model of development is being replaced by a transnational model. *Maquiladora* garment production, tourism, non-traditional agricultural exports, and remittances from emigrant workers are coming to eclipse traditional agro-exports as the most dynamic economic sectors linking the region to globalized circuits of production and distribution. The article also examines Central American migration to the US and gender dimensions of the new transnational model of development.

This essay is concerned with globalization and transnational processes, and with how these processes may help explain development and social change in Central America in recent decades. The economies, states, politics, class structure, and external relations of the five Central American republics (Costa Rica, Guatemala, El Salvador, Honduras, and Nicaragua) were fundamentally transformed from the 1960s into the 1990s. Presenting a "big picture" of historic movement allows us to uncover the interconnections that weave together seemingly disparate elements of social change into a coherent whole.

The "big picture" is *globalization*. Globalization represents an "epochal shift" (Ruggie, 1993; Waters, 1995). It is the underlying dynamic that has shaped events worldwide on the eve of the third millennium, and constitutes the "macro-structural-historical" backdrop to Central America's recent past. My argument, in a nutshell, is the following: complex transitions began in Central America in the 1960s and have continued into the 1990s. This 30 year transition in the region can be characterized as Central America's ongoing, gradual, highly conflictive, and highly contradictory, rearticulation to the world economy and global society. When I refer to transitions, I mean a period of ongoing, fundamental change in the social order, involving a complete restructuring of Central American countries at all levels.

The analytical instrument for understanding these changes are *transnational processes*. Globalization involves *transnational processes* in each country and region of the world. This essay examines transnational processes in the Greater Caribbean Basin. But more broadly, I am concerned with generalizing propositions on globalization that we can draw from the Central American region and apply to other regions and to the global system as a whole. Development is conceived here in the broadest sociological sense as an integral social, economic, political, and cultural process embedded in macro-structures and their changes over time. I wish to highlight the determinacy, in the last instance, of *social forces* in historic developmental outcomes, and will focus on how social forces in struggle in an emergent transnational environment shape the profile of particular countries and regions.

This essay is divided into three parts. The first discusses globalization and transnational processes. The second explores how these processes have unfolded in Central America and the Greater Caribbean Basin. It is largely limited to structural analysis, although elements of a relational perspective are included. The third, by way of conclusion, alludes to the issue of agency. It points to both old and new contradictions in Central America that have not been resolved, to the social forces that can be expected to protagonize further change in the region, to the prospects for development, and to directions for future research.

GLOBALIZATION AND TRANSNATIONAL PROCESSES

The fundamental dynamic of our epoch is globalization from the 1960s and on. Globalization represents a transition from the nation-state phase of capitalism to a qualitatively new transnational phase.¹ World-system theory appropriately notes that capitalism has incorporated over the past 500 years all regions and people of the world into a single "modern world system." (Wallerstein, 1974). But world capitalism is undergoing fundamental restructuring that involves institutional and organizational changes of systemic importance. This includes, contra orthodox world-system and other nation-state-centric theories in the social sciences, a supersession of the nation-state system as the axis of world development and the organizing principle of a larger global system. From Westphalia into the 1960s, capitalism unfolded through a system of nation-states that generated concomitant national structures, institutions, and agents. In this nation-state phase of capitalism, nations were linked together into a larger world system via trade and financial flows. This was a *world economy*. Under global capitalism, the process of production itself has become transnationalized (see, e.g., Dicken, 1992; Gereffi and Korzeniewicz, 1994; Howells and Wood, 1993). The world economy has given way to a *global economy*. Nations are no longer linked externally to a larger world system, but internally to a single global economy and society.

Economic globalization is bringing with it the material basis for the transnationalization of political systems, of civil societies, and the global integration of social life. Globalization has increasingly eroded national boundaries, and made it structurally impossible for individual nations to sustain independent, or even autonomous, economies, politics, and social structures. The underlying structural dynamic in individual nations and regions of the world over the past few decades has been integration into emergent global society. This has involved the breakup over the past 30 years of national economic, political and social systems reciprocal to the breakup of a pre-globalization nation-state based world order as globalization has advanced. Structures, institutions, and agents that were earlier national are becoming transnationalized. Nation-state frameworks of analysis that reify the nation-state (conflating, in the process, nations-states with states) see dynamics between nation-states and their respective national structures, institutions, and agents as the fundamental locus of world developments and social change. These modes of analysis are ill-equipped to capture the transnational essence of phenomena that unfold within the formal boundaries of countries. Superseding a nation-state framework of analysis enhances our cognitive understanding of the nature and meaning of change taking place within particular countries and regions (Robinson, forthcoming).

Transnational processes in Central America should be seen as changes specific to the region that are linked to broader systemic changes. What are

these systemic changes? At the level of the global whole, it is the transition from a world economy to a global economy. The emergence of globally-mobile transnational capital has allowed for the decentralization and functional integration around the world of vast chains of production and distribution, the instantaneous movement of values, and the unprecedented concentration and centralization of worldwide economic management, control, and decision-making power in transnational capital. Transnational capital is the agent of the global economy, and it is managed by a transnational elite. This elite is *transnational* because it is tied to globalized circuits of production, marketing, and finances unbound from particular national territories and identities, and because its interests lie in global over local or national accumulation. Its members therefore exhibit a congruence of objective interests, if not always subjective identities, that set it apart from specific nation-states. This transnational elite now controls the levers of global decision-making and its program, in broad strokes, is to create the conditions most propitious to the unfettered functioning of global capitalism. It operates through core country states, through supranational formal institutions such as the International Monetary Fund (IMF) and other international financial agencies (IFIs), and through informal governmental institutions, such as the G-7 Forum, and informal private institutions, such as the Trilateral Commission and the World Economic Forum.²

Robinson (1996a, 1996b, 1996c) has documented how this transnational elite has been pursuing since the mid-1980s a "transnational agenda" involving concomitant economic and political projects. The economic project is neoliberalism, a model which seeks to achieve the conditions in each country and region of the world for the mobility and free operation of capital. The neoliberal structural adjustment programs sweeping Latin America and the South seek macroeconomic stability as an essential requisite for the activity of transnational capital and for social reproduction as a whole. The model seeks to harmonize a wide range of fiscal, monetary, industrial, and commercial policies among multiple nations, as a requirement for fully mobile transnational capital to function simultaneously, and often instantaneously, among numerous national borders. The neoliberal model, stabilization, or the package of fiscal, monetary, exchange and related measures intended to achieve macroeconomic stability is followed by "structural adjustment": a) liberalization of trade and finances, which opens the economy to the world market; b) deregulation, which removes the state from economic decision making; c) privatization of formerly public spheres that could hamper capital accumulation if criteria of public interest over private profit is left operative. This model thus generates the overall conditions for the profitable ("efficient") renewal of capital accumulation through new globalized circuits, and along with it, for social reproduction in the age of globalization.

In turn, the political project is the consolidation of political systems that function through consensual mechanisms of social control, that is, through "democracy," or what is more accurately called "polyarchy," to evoke the term first coined by Robert Dahl. Polyarchy refers to a system in which a small group actually rules, and participation in decision making by the majority is confined to choosing among competing elites in tightly controlled electoral processes. This type of "low-intensity democracy" does not involve power (*cratos*) of the people (*demos*), much less an end to class domination or to *substantive inequality* that is growing exponentially under the global economy. Under polyarchic political arrangements, social control and domination is hegemonic, in the Gramscian sense, rather than coercive, as it is in an authoritarian system. Authoritarian systems tend to unravel as globalizing pressures break up previously embedded forms of political authority, dislocate traditional communities and social patterns, and stir masses of people to demand the democratization of social life. Masses push for a deeper popular democratization while elites, who have behind them the structural power of transnational capital and the inordinate political and ideological influence that this brings, push for managed transitions from authoritarianism to polyarchy (Gill, 1993; Robinson, 1996a; 1996c). With its mechanisms for intra-elite compromise and accommodation and for hegemonic incorporation of popular majorities, polyarchy is better equipped in the new global environment to legitimate the political authority of dominant groups and to achieve the political stability necessary for global capitalism to operate.

Development theories need to be recast in light of globalization. Productive structures in each nation are reorganized reciprocal to the reorganization of global production, a process through which each national economy becomes subordinated to the global economy, and new economic activities linked to globalization come to dominate. The "New International Division of Labor" (NIDL) literature has documented the concentration of finances, services, technology and knowledge in the North, and the shift to low-wage zones of labor intensive phases of globalized production,³ along with the introduction in the South of new primary and new tertiary activities that service the global economy. These empirical processes are evident but this NIDL should be seen as a transitional form and not a fixed structure. It emerges from an earlier center-periphery division of labor that was created by modern colonialism and which reflected a particular spatial configuration in the law of uneven development (Robinson, forthcoming). That particular configuration is gradually becoming outdated by globalization, which accelerates diversity between countries and regions and also between population groups *within* countries. It would be better, as Adler (1996) has argued, to conceptualize an emerging Global Division of Labor (GDL) characterized by variation, specialization, and asymmetries that cut across nations and regions.

Sassen (1991) has suggested that the international mobility of capital creates new specific forms of articulation among different geographic areas and transformations in the role played by these areas in the world economy, e.g., zones of export processing, offshore banking, global cities as nodes of world-wide management and control. Here I wish to accomplish two things: first, to apply this proposition to Central America to explore the region's changing articulation to the global system in light of the transnationalization of capital; second, to expand Sassen's focus to concrete social forces in historic struggles and how the outcome of these struggles becomes central to the types of rearticulation that regions and populations will acquire and what modified profiles they will display in the global system. The particular form of rearticulation that emerges through transnational processes has varied from region to region (see, e.g., Gereffi and Wyman, 1990). In Latin America, the pre-globalization model of society has been replaced with a new transnational model. In broad strokes, the national model involved: national development projects, particularly along the lines of import-substitution industrialization (ISI) and the expansion of domestic markets; the salience of national classes tied to these markets (national bourgeoisies and subordinate groups); national political projects (often populism under authoritarian arrangements), and so forth. In the transnational model of society: ISI has been replaced by a full neo-liberal opening to the global economy and Export-Led Development (ELD) that favor new circuits of production and distribution linked to the global economy. Transnational classes have gained ascendancy over national classes. Authoritarian systems have been replaced by polyarchic political systems. A culture of hyper-individualism and consumerism has eclipsed nationalist and developmental ideologies. And so on.

Central America is one site of emergent transnational processes. By *transnational processes* I mean the economic and concomitant social, political, and cultural changes associated with the transition to global capitalism (Robinson, 1997). A *typology of transnational processes* is an analytical construct that facilitates analysis of these changes. Presented as an ideal-type, transnational processes include the following four aspects:

1. Subordination and integration of formerly national and regional economies into the global economy, including the introduction of new economic activities. Different countries and regions assume new specialized profiles in the GDL;
2. A complete class restructuring, in which domestic classes tend to become globalized, pre-globalization classes such as peasantries and artisans tend to disappear, and new classes and class fractions linked to the global economy emerge and become dominant. This is part of what I refer to more broadly as *transnational class formation*, a process unfolding in both center and periphery, including the United States;

3. The transnational project of neoliberalism and polyarchy takes hold as the hegemonic project under the guidance of transnationalized fractions of the elite;
4. Local political systems and civil societies become transnationalized, states become integrated externally into supranational institutions and forums that gradually assume more and more functions that corresponded to the nation-state in the pre-globalization period. National states remain important, but they become transmission belts and local executors of the transnational elite project discussed above.

The next section explores how these processes have unfolded in Central America.

CENTRAL AMERICA AS A SITE OF TRANSNATIONAL PROCESSES

Central America was first *created*, and then integrated into, the "modern world system," through colonial conquest in the early 16th century, as part of the system's genesis. The colonial structure was established and sustained until well into the 19th century, when the region deepened its insertion into the world system after independence with the establishment of what Torres Rivas (1993) has termed "agro-export societies." The region's insertion was further deepened and transformed in the 20th century, and particularly in the post World War II period, with the expansion of agro-exports and ISI industrialization through the Central American Common Market (CACM). Since the 1970s, what has transpired is a transition to a qualitatively different mode of insertion corresponding to globalization: the gradual entrance of Central America into global society over a period of several decades, culminating in the 1990s. It indicates what Varas (1993) has aptly called "from internationalization to transnationalization." Between the 1970s and the 1990s, the typology of transnational processes identified above has taken hold as the region has become integrated into the emergent global economy and society. This integration has involved the following:

Economy: *Maquiladora* production (particularly of garments), tourism, non-traditional exports, and remittances from Central Americans working in the United States, have risen dramatically in prominence as the four new dynamic economic activities linking the region to the global economy and have begun to overshadow the region's traditional agro-export model, which corresponded to the pre-globalization period. Neoliberal restructuring has advanced in every country in the region. The ISI model of populist development has been replaced by the neo-liberal model of free-market capitalism, including sweeping liberalization and privatization.

Class Restructuring: The Central American peasantry, artisan class, national industrial and other pre-globalization classes have tended to gradually dis-integrate, and the three principal globalization groups have come to the forefront: transnationalized fractions of the bourgeoisie tied to the new economic activities; new urban and rural working classes; and a new class of supernumeraries, or superfluous labor pools. A huge portion of the latter have migrated to the United States, where it constitutes a de-nationalized immigrant labor pool. (This indicates another aspect of globalization, namely, the increasingly transnational mobility of labor and the gradual severing of labor from specific national identities.)

Dominant Political Project: The old authoritarian regimes have crumbled through transitions to polyarchy, and leftist movements that posed in the 1980s an anti-systemic alternative to integration in the emergent global order have been defeated or transformed. In each Central American country, a transnationalized "technocratic" or New Right fraction has gained hegemony within the dominant classes and is pushing the transnational agenda of neoliberalism and the consolidation of polyarchies through diverse institutions, including political parties, states, and the organs of civil society.

State and Political System: Each Central American state has been reduced and transformed. The IFIs and diverse UN and OAS units and other transnational actors, have come increasingly to assume functions of states through the design and imposition of economic policies, management of peace accords, sponsorship of institution-building, and so on. The five Central American states have moved gradually towards supranational integration. This integration is political, taking place through new formal and informal forums, such as the *Sistema de Integración Centroamericana* (SICA), the Central American Parliament (PARLACEN), and regular presidential summits and region-wide ministerial meetings. It is also economic, and includes the negotiation of a new free trade zone based on collective integration into the North America Free Trade Agreement (NAFTA), and beyond it, the global economy.

TRANSNATIONAL PROCESSES, SOCIAL STRUCTURES, AND SOCIAL FORCES IN CENTRAL AMERICA

Seen in more analytical abstraction, the typology of transnational processes is predicated on the notion of a shift from one set of structures to another. The first set corresponds to the nation-state phase of world capitalism, and the second to the still-emerging transnational stage of capitalism, in which trans-

national processes take hold and begin to exercise a structural determinacy in the regional social formation. Sets of structures usually become stabilized during periods of equilibrium, or stalemate, among contending social forces, and then unravel as internal contradictions mature and give way to new upheavals. From the 1960s and on the post-WWII social structure in Central America could not be reproduced and began to unravel. As Vilas (1995) notes, this was a period of very rapid —and *successful*— capitalist development in the Isthmus. Vilas notes that the massive dislocations brought about by capitalist development and the new sets of social contradictions, rather than the lack of changes and development, spawned the social crisis, the political, and later the military conflict that engulfed the region.

The picture I present here divides the underlying historic movement in the region in recent decades, which is the gradual introduction of globalizing dynamics and transnational processes, into a three-part periodization for the purpose of analytical conception. It then transposes over that periodization an analysis of three distinct blocs of social forces in dispute over the social structure in Central America. The three overlapping periods are: 1) the “reign of the oligarchies” (1945-1970s). This period, reciprocal to the nation-state phase of world capitalism, stabilized during the dramatic post-WWII expansion of the world economy under US domination that followed the 1930s crisis of world capitalism; 2) the period of revolutionary ascendancy and revolutionary challenge to oligarchic dictatorships (1970s-1980s). This period represented the response of social forces in the region to oligarchic dictatorship within a structural backdrop of worldwide stagnation and instability that began in the 1970s. In turn, this period of global uncertainty reflected the dislocations and restructuring associated with the breakup of a world order based on nation-state capitalism; 3) the period of the emergence, ascendancy and hegemony of the transnational project for Central America (1980s-1990s). This period is still open-ended. It is reciprocal to the incipient consolidation and hegemony of the new global capitalism.

Three broad social forces representing three distinct projects for the region were in dispute during the 1960s-1990s upheavals and transition in the Central American social formation. The landed oligarchies and dominant groups tied to the traditional agro-export model sought to sustain and reproduce the old model of capital accumulation, and the particular set of social privileges and relations of domination based on authoritarian political systems. Oligarchic domination was the organic expression of the actual socioeconomic structure. It was the outcome of an intense period of class and social struggle in the region between the two World Wars, and particularly the 1930s crisis of world capitalism. These struggles ranged from Sandino’s 1926-1933 movement in Nicaragua, to the failed 1932 uprising and subsequent *matanza* in El Salvador, and to the CIA-orchestrated over-

throw of Jacobo Arbenz in 1954 marking the end of the reformist period in Guatemala. The dominant groups granted an unusual amount of autonomy to civilian-military dictatorships to contain the contradictions generated by the socioeconomic structure itself. As the "Autumn of the oligarchs" approached, the popular sectors and the mass revolutionary movements sought radical reformism, such as mass land redistribution, as well as more far-reaching revolutionary and socialist-oriented alternatives for the region, that would have deeply undermined the class structure, upset relations of domination, and redistributed power and resources in favor of popular majorities.

As the regional conflict unfolded in the 1970s and 1980s, on the surface it appeared as a bipolar contest between the old oligarchies and the popular revolutionary movements. But, in fact, globalizing dynamics had begun to have a transformative effect on local social forces. A New Right gradually cohered in the 1980s, in fits and bouts, into local transnationalized fractions of dominant elites and acquired its own political protagonism. Its project was to advance the agenda of the transnational elite. This transnational fraction was not a group that came into being from outside of the traditional oligarchy but from within, from the same family networks. The New Right's prospects for accumulating further wealth and privilege, however, was less linked to restoring the traditional agroexports and industries under pre-1980s social relations, as they were to converting the region into a new export platform. It sought to submit backward oligarchic property relations to a capitalist modernization through a program of neo-liberal restructuring and to a new "competitive" insertion into the global economy. The New Right project sought to modernize the state and society *without any fundamental deconcentration of property and wealth, and without any class redistribution of political and economic power*. It also promoted, together with the United States, transitions from authoritarian to polyarchic political systems. The immediate aim was to preempt the movements for a more far-reaching popular democratization through immediate polyarchic reform, such as the replacement of military by civilian personnel and "demonstration elections" (Herman and Brodhead, 1984). But beyond this conjunctural consideration, any renewal of capital accumulation in the region would require a political system with the promise of achieving more lasting social stability through consensual modes of social control rather than the old oligarchic dictatorships. Developing viable polyarchic political systems involved demilitarization, peace negotiations, the institutionalization of procedurally correct electoral processes, states with a functional separation of powers, and so on.

The persistence of an oligarchic political structure combined with rapid capitalist development spurred on by the region's incipient integration into the emergent global economy in the 1960s and 1970s had sparked the revolutionary upheavals by the late 1970s. The revolutionary movements suc-

ceeded in breaking the hegemony of the landed oligarchy and rich industrialists and financial groups that had come into existence within the CACM. However, due to a complex confluence of factors, these social forces were unable to impose and stabilize their project of a radical redistributive and socialist-oriented reconstruction of the region. One of these factors was massive US intervention. A second was the contradictions and weaknesses internal to the revolutionary project itself, in the context of a changing world order. At the structural level, the emergence of the global economy and the growing power of transnational capital and the world market to impose discipline on anti-systemic movements made inviable the revolutionary project. A third was the changing composition of the dominant classes, their socio-economic articulation, and their political-ideological project.

These three factors cannot be separated; they are internally related and should be seen as different dimensions of a process whose structural determinacy was the emergence of the global economy and the influence of globalizing pressures on the complex set of regional agents and social, economic and political structures. This article is limited largely to structural analysis. However, the notion of determinacy here is not one of functionalist teleology. Collective behavioral responses to changing structures in themselves shape, modify, and feed back into structural change. It was the threat of revolution from the popular classes that made inviable the reproduction of the old structures and that led to US intervention. US policymakers changed the objective of interventionism, from the mid-1980s and on, from a military defeat of revolutionary forces through counterinsurgency to a more thorough political and economic restructuring of the region and its social forces via the linkage of Central America to emergent global structures. This included a shift in policy to "democracy promotion" as a means to neutralize through *incorporation* the threat posed by anti-systemic forces in the broader effort to construct a new "historic bloc" in the region. In turn, from the mid-1980s and on, changes in the US strategy and new opportunities as well as constraints opened by globalization and a changing world order for the distinct social forces in dispute accelerated the articulation of alternative political-ideological discourse and projects among sectors of the dominant groups that would gradually cohere into a New Right elite (Robinson, 1996a, 1997). The emergence of the neo-liberal New Right in the 1980s in each of the Central American countries was thus, in part, a very result of the revolutionary upsurge, which altered the dominant power blocs in each country. It was also, in part, a result of the changes in the world order with the emergence of the global economy and a transnational elite as both a political and economic protagonist. The transnational nuclei of the local elite vied for, and achieved, hegemony over the elite as a whole in the 1980s, and went on in the 1990s to assume state power and to implement the program of global capitalism in the region.

The recomposition of the social order involved a new social structure. Political regime change in each country (except Costa Rica) has been only one aspect of a broader transition in the nature of political authority and the mode of social control in the region. What has taken place structurally from the 1960s to the 1990s was the breakup of authoritarian systems on the heels of the mass socioeconomic disruptions and political mobilization caused by the massive entry of foreign capital through the CACM, new economic activities, and social class protagonists, which signalled the beginnings of globalization in the Isthmus. The outcome of the social upheaval was the conditional defeat of the broad popular sectors in Central America and the conditional victory of the new dominant groups.⁴ This outcome was formalized in the internationally-sponsored peace negotiations of the late 1980s and early 1990s, followed by diverse *concertación* and "reconciliation" forums which transferred social contradictions from the military to the political terrain, and hammered out fragile and temporary pacts, but did not resolve the social contradictions that gave rise to the upheaval (Robinson, 1994). I return to this point briefly in the conclusion. Let us undertake a synopsis of change in each country before exploring in more detail the emergent transnational model in Central America.⁵

In Nicaragua, the Sandinista triumph of 1979 constituted the seizure of state power in one country by a revolutionary movement and an effort to implement the popular project. The overthrow of the Somocista dictatorship destroyed the traditional oligarchy. However, the structural constraints of globalization and the direct power of the US state conjoined to make unworkable an alternative to polyarchy and free-market capitalism. A transnationalized fraction among the dominant groups had been coalescing since the mid-1960s. These modernizing capitalist fractions in opposition to Somoza's state racketeering and "crony capitalism" had converged with the Sandinistas in 1970s class alliances. These fractions stayed inside Nicaragua following the revolution and retained their links to the international capitalist market during the Sandinistas' rule. They gradually gained structural strength and political importance inside Nicaragua in the 1980s, as they increasingly replaced the state as the principal intermediaries between Nicaragua and world markets and developed ties to the emergent U.S.-led transnational elite. They acted as points of access for U.S.-transnational penetration, including a structural capacity to impose policies on the Sandinista state, such as private agri-business and industrial subsidies, which undermined the class that constituted the revolution's social base and reoriented internal power away from these classes and towards an elite in the process of reconstitution. By the late 1980s Sandinista hegemony in civil society had been severely eroded. With the electoral victory of Violeta Chamorro in 1990, a transnationalized fraction took over key institutions of the Nicaraguan state —namely the executive, and key ministries such as

Finances, the Economy and Development, and Foreign Affairs— even as much of the state, and society at large, was in dispute between 1990-1995. An embryonic transnational nucleus pursued the program of the reinsertion of Nicaragua into the global economy and a far-reaching neo-liberal restructuring. A careful study of Nicaraguan economy and social structure from the 1970s into the 1990s reveals that the hegemonic groups are those linked most directly to the external sector, in particular, finances, new commercial activities, reconstituted agri-business, management of transnational capital and ties to international agencies.

In El Salvador, a massive popular movement burgeoned in the 1970s and the guerrilla movement had snowballed into a full civil war by the early 1980s. While the revolutionary forces, organized in the Farabundo Martí National Liberation Front (FMLN), came to threaten state power, the US-led mobilization of counterinsurgency staved off a triumph similar to that which had taken place in Nicaragua. However, behind the very visible battle between the revolutionary armed movement and the US-supported dominant groups was a more significant process: the reorganization of the Salvadoran state and economy in conjunction with movement at the level of the global economy, a reconfiguration of the dominant groups, and the emergence of a lucid New Right fraction within the ruling party itself, the Nationalist Revolutionary Alliance (ARENA). The insurgency, combined with changes in the dominant project itself, shattered the old oligarchy and its project. The program of limited political and economic reform of the Christian Democratic government that ruled in the 1980s under the sponsorship of the U.S. state was a conjunctural strategy and a component part of the counterinsurgency campaign. The dominant groups, squeezed between the revolutionary forces and limited reform, began to reorganize. The most retrograde elements of the oligarchy formed the ARENA in 1981 under the leadership of the extremist Roberto D'Aubuisson. Beyond conjunctural reforms were structural changes and novel opportunities opened up by the global economy in the 1980s. Trade liberalization and economic development programs sponsored by the IFIs and the AID stimulated dynamic new external sector activities such as banking and commerce, non-traditional exports, and the very first maquiladora plants. These began to have a transformative effect on the dominant groups' prospects and outlook. A transnationalized fraction cohered with the help of political clearinghouses and economic associations tied to the transnational elite, such as the AID-funded Salvadoran Foundation for Social and Economic Development (FUSADES). Representatives of this emergent fraction gained control over the party, and then of the state, with the election of Alfredo Cristiani in 1988. This fraction was able to gain hegemony over the elite and over the transition as a whole, and implement sweeping neo-liberal transformation since 1988.

In Guatemala, the traditional agro-export oligarchy was the most deeply entrenched and in control of the state—which was administered directly by the military for much of the 1980s—and a transnationalized fraction the weakest. As in El Salvador, the US-supported Christian Democratic project that came to government in the 1980s as part of broader counterinsurgency efforts was intended to defuse the popular movement with reforms and at the head of very visible transitions to (largely dysfunctional) polyarchy. But the Christian Democratic alternatives were not meant to be the bearers of the transnational elite project in the larger scheme of things. With the introduction and expansion of new economic activities in the late 1980s, including a powerful new financial sector tied to international banking, incipient export-oriented industry such as maquila textile production, non-traditional agricultural exports promoted by the IFIs, and new commercial groups, a transnationalized fraction of the elite assumed its own profile and clashed with the old state-protected oligarchy over fiscal, tax, liberalization, and related policies. This tiny fraction articulated in the early 1990s a coherent program for economic and political modernization attuned to the transnational elite agenda, as epitomized in the policy proposals that flowed out of the influential AID-funded Association for Research and Social Studies (ASIES).

Representatives of this transnationalized fraction assumed the reins of the state with the electoral triumph in 1994 of the National Action Party (PAN), whose leadership came primarily from professionals, administrators, and technocrats schooled in neo-liberal economics and a modernizing outlook. Unlike El Salvador, where the insurgency actually came to dispute state power and constitute a dual power, the Guatemalan insurgency did not threaten the state. But the movement could continue an indefinite insurgency that would make it impossible to ever pacify the countryside and to create the stability that transnational capital required for the country and the region as a whole. The subsequent New Year's eve 1996 peace accords set the basis for the hegemony of the transnational elite project for Guatemala. In 1997, the PAN government adopted the structural adjustment plan drafted by the ASIES, a number of whose leaders joined the PAN economic cabinet, and launched a long-term program of neo-liberal transformation.

In Honduras, both the subordinate and the dominant classes were historically the least developed in Central America. The chaotic disequilibrium among internal social forces for much of the 20th century into the 1970s created fertile ground for an unstable string of civilian-military regimes responding to competing pressures of a small landed oligarchy, mid-sized ranchers, and bureaucratic elites, and mass peasant and worker mobilizations. The weakness of Honduras social forces and the state allowed for the vulgar domination of the country by foreign companies, making Honduras the quintessential "banana republic." A transnational fraction began to

cohere in the 1980s in consonance with the virtual US occupation of the country as a staging ground for regional counterinsurgency, and the US sponsorship of broad economic development and restructuring programs and of a transition to polyarchy. This fraction was represented within the National Party by business sectors that supported Rafael Callejas, who won the 1989 elections and proceeded with sweeping neo-liberal reform. Carlos Reina of the Liberal Party, whose traditional base is the country's small and mid-sized domestic market producers, won the 1993 elections on a populist platform of opposition to the neo-liberal program, with the backing of national fractions among the elite threatened by the opening to the global economy, and by broad popular sectors whose opposition to neo-liberal austerity mounted in the early 1990s. In his first year in office Reina attempted to negotiate with IMF and AID officials greater flexibility in implementing the Enhanced Structural Adjustment Facility (ESAF) signed by his predecessor. But under the threat of a suspension of new bi-and-multilateral credits and the denial of much-needed debt relief, the government recommitted Honduras to the terms of the original ESAF, and then in 1997 signed a new agreement for a dramatic deepening of the adjustment process. Reina's own social base rapidly deteriorated and his government faced a spiral of popular protest and loss of legitimacy in the mid-1990s. While space constraints preclude discussion, the Honduran case illustrates one of the many contradictions internal to global capitalism: the problem of legitimation faced by neo-liberal states integrated into the global system whose internal social base is anchored in forces opposed to the transnational elite project but whose linkage to the global economy subordinates these states to the dictates of that project.

In Costa Rica, a very different path of twentieth century development did not deter the outcome in the 1980s and 1990s of integration into the global economy under terms similar to the region as a whole and the characteristic changes in internal social forces. The hegemony of the landed oligarchy was broken in the 1948 civil war and replaced by an alliance of emergent industrial, commercial, and financial capitalists. This united and relatively modernized dominant class was able to incorporate the peasantry and working classes into a stable hegemonic bloc and establish a functioning polyarchic political system. Under the model of ISI industrialization and agro-export expansion with an important redistributive component and significant levels of social welfare spending, Costa Rica experienced levels of development well beyond its neighbors. This particular model of dependent capitalist development had become exhausted by the late 1970s and came to a crisis in 1981, when the government fell behind on its debt payments and temporarily suspended interest payments. The financial crisis gave impetus to a gradual restructuring throughout the 1980s and the early 1990s and reinsertion into the emergent global economy of the entire Costa Rican

productive apparatus. Under close AID tutelage, successive governments oversaw liberalization, austerity, deregulation, the privatization of public production and service facilities, and the development of a dynamic ELD model that began to replace the old ISI model. The thorough socioeconomic restructuring underway generated new entrepreneurial groups favoring the ELD model within both parties of the elite, the social-democratic National Liberation Party (PLN) and the christian-democratic Social Christian Unity Party (PUSC), as transnational nuclei emerged within their ranks. These nuclei gained control of their parties, and later on, of the state, with the electoral victory in 1990 of the PUSC's Rafael Calderón, and of the PLN's José Figueres Jr. in 1994.

A SNAPSHOT OF THE NEW TRANSNATIONAL MODEL IN CENTRAL AMERICA

Capitalist development in Central America from WWII into the 1970s included an expansion of the agro-export sector, particularly the large-scale introduction and/or extension of beef, cotton, and sugar alongside traditional coffee production, and dependent industrialization in the framework of the CACM and the ISI model (Thomas, 1987). This development was linked, in turn, to post-WWII world economic growth, including expanded demand in core country markets for raw materials to feed industrial expansion and rising consumer demand. This model became exhausted and the new transnational model for the region has taken hold since the mid-1980s.

ISI industrialization is becoming replaced by maquiladora assemblage for export, especially garment production, under the model of ELD.⁶ Economic considerations by transnational capital and political considerations by the US state combined with shifts in the global economy resulted in the massive entrance to Central America of garment assembly. Following the general tendency in the recent restructuring of capitalist production, the garment industry has undergone an increasing decentralization, segmentation, and sub-division of tasks in the production process. This includes the automation of some of these tasks and the transfer to low-wage zones around the globe of those tasks that remain labor intensive. The garment industry has three major phases: fibers production in which the general tendency is towards the production of technologically advanced synthetics; textile production which remains highly labor-intensive; and a final retail phase. This complex "global commodity chain," to evoke the concept developed by Gerrefi and Korzeniewicz, is "buyer driven," dominated by huge transnational retail outlets, such as Sears Roebuck, J.C. Penney, the GAP, and so on.⁷

As the global economy emerged in the 1960s and 1970s, US textile-apparel producers shifted the labor intensive middle phase to the East Asian low wage zone, and also developed sub-contracting ("outsourcing") net-

works, whereby East Asian, particularly Taiwanese and South Korean, capital organized local production in consort with transnational capital. By the 1980s and 1990s, this process had resulted in the integration into transnational accumulation circuits of East Asian capitalists themselves, who began to shift production to new low-wage zones, particularly mainland China, Southeast Asia, and Central America and the Caribbean, in the face of rising wage levels and other factor cost considerations in their home countries. The social dislocations generated by capitalist development in Central America as globalization proceeding from the 1960s and on, together with the disruptions caused by the political-military conflagration, had generating a huge pool of available—and potentially revolutionary—labor in Central America by the 1980s and 1990s. Moreover, the region was ideally situated geographically for access to the US market. This is the economic backdrop to the appearance of the garment industry in Central America. The political backdrop was the US Caribbean Basin Initiative (CBI) program of the 1980s, which allowed factories operating in the region duty-free access to the US market and provided further incentives for the massive influx of foreign capital from East Asia to Central America. The more conjunctural strategic objective of the CBI on the part of US policymakers was the expectation that CBI-induced development would help subdue revolutionary movements in the region.⁸

From a structural perspective, the CBI was part and parcel of economic globalization, and illustrates how the US state functions to facilitate the conditions for the globalization of production and to promote the interests of the transnational elite. The AID for instance, funded and guided Central American states and local business foundations and think tanks in the establishment of free trade zones and the development of policies and programs conducive to maquiladora production (and to the neo-liberal project in general).⁹ In this way, local elites operating in the state and in civil society became integrated into these emergent transnationalized circuits in Central America, which spurred on the development of transnational fractions among the elite. A nation-state-centric analysis of this situation, which would have “East Asian” capital competing with “US” capital, conceals the transnational essence of this phenomenon: in the complex global commodity chain, “US”, “East Asian”, and local “Central American” actors are all components of transnational circuits of capital accumulation and their constituent agents are engaged in a process of transnational class formation on the basis of an objective identity of interests and organic integration, and as part of what Sassen (1988) refers to as the formation of a “global marketplace” of sites for globalized production and services.

Table 1 shows the dramatic appearance of garment-assembly enclaves in Central America from the mid-1980s to the early 1990s. Given the US economic embargo of Nicaragua and the country's relative marginalization

TABLE 1

*Garment assembly industry in Central America
(As measured in exports to US in millions \$)*

	1985	1987	1989	1991	1993
COSTA RICA	62	92	172	254	377
GUATEMALA	6	20	42	117	218
EL SALVADOR	6	13	20	44	103
HONDURAS	17	27	50	107	236
NICARAGUA	—	—	—	3	(1992)

Source: US International Trade Commission¹⁰

from the world market during the Sandinista period, this enclave lagged behind in that country. But in 1991 the Chamorro government inaugurated a Free Trade Zone outside of Managua as part of its AID-sponsored *maquiladora* program, and by 1994, at least 18, mostly Taiwanese, South Korean, and US-based sub-contracting firms had set up assembly plants for export to the US market (Witness for Peace, 1996).

In the primary sector, traditional agro-exports continue to predominate, but they are diminishing in overall importance relative to Non-Traditional Agricultural Exports (NTAE), such as fruits, flowers, ornamental plants, winter vegetables, and spices. Maquila production and NTAE combined accounted by 1993 for more than half of all export earnings in Costa Rica (57.3 percent), El Salvador (61.3 percent), and Guatemala (57.7 percent), while the figures for Honduras and for Nicaragua were 37.8 percent and 43.5 percent, respectively (ECLAC, 1995). As with maquiladora production, the spread of NTAE is linked to broader international restructuring bound up with globalization, including changes in the world food regime (Barnet and Cavanagh, 1994; McMichael, 1995; Nonanno, 1994). The extension of transnational agribusiness, the conversion of local production from food and traditional export crops to new crops, and growth in worldwide trade of exotic fruits and vegetables are made possible by new transportation, refrigeration and other technological innovations. On the demand side, it is spurred on by the emergence of a new high-consumption middle and professional sectors, largely in the North, brought on by the process of post-Fordist income polarization from the 1970s and on. The spread of NTAE in Central America and elsewhere has been promoted by local states with financing and guidance (and often imposition) from the AID and the IFIs. It has resulted in heightened land concentration, credits, and other resources in the hands of local and foreign agribusiness and a further proletarianiza-

tion of peasants who become "casualized" farm labor (this modern capitalist structure is in contrast to the old oligarchic rural structure).¹¹

The new transnational model is dramatized in the growth of tourism, which displaced bananas in 1994 as Costa Rica's principal source of foreign exchange receipts and became in that year the second most important source in Guatemala, after coffee. Regional tourism receipts were close to \$1.5 billion in 1995, which accounted for approximately 22 percent of the region's total foreign exchange earnings in that year (Ecocentral, 1996c). Tourism, along with import-export commercial activity and finances that has flourished with trade and financial liberalization, constitutes the dynamic core of transnational service sector activity in the Isthmus. Under the new "global social apartheid", the structure of global production, distribution and consumption increasingly reflects a skewed income pattern, whereby over the past 25 years the income of 20 percent of world population has risen simultaneous to a decline in income among the remaining 80 percent. Tourism has become the fastest growing economic activity, and even the mainstay, of many Third World economies. However, international tourist flows are largely unidirectional, from North to South, while the flow of much of the income generated by world tourism is from South to North (see, e.g., McLaren, 1997; Harrison, 1992; English, 1986; The New Internationalist, 1993). New technologies and economies of scale in long-distance travel have made technically possible the explosion of international tourism. But the phenomenon should be seen as a result of the tendency towards social polarization inherent in global capitalism, and the new opportunities for accumulation that this particular structure of world income and demand generates.

The escalation of tourism and leisure amenities in Central America, as indicated in table 2, occurs simultaneous to heightened impoverishment of popular majorities in the Central America. However, tourism as a service activity that integrates the region further into the global economy has sig-

TABLE 2

Income from tourism in Central America (in millions \$)

	1970	1980	1992	1993	1994	1995
COSTA RICA	22	87	431	577	626	661
EL SALVADOR	9	7	49	41	29	39
GUATEMALA	12	183	243	228	258	310
HONDURAS	4	27	32	60	72	80
NICARAGUA	13	22	21	30	40	50

Source: Ecocentral, June 13, 1996

nificant social, class, and political ramifications. Growth of the industry enhances the external orientation of the regional economy, and with it, the strength of those groups linked to transnational interests, including the commercial and financial sectors. The industry thus induces and is induced by the neo-liberal opening. Notably, each Central American republic has established either a ministry of tourism or an official government tourist institute to promote the industry (Ecocentral, 1996d).

In sum, the most dynamic economic sectors in Central America are those linked directly to globalized circuits of production and distribution and whose introduction has been facilitated under the neoliberal model. And the objective interests of the agents engaged in these new activities lie in the further insertion of Central America into the global economy and in advancing the transnational project. The disruption of traditional established communities and the contraction of domestic demand that accompanies deeper integration into the global economy, a consequence of the internal concentration of wealth and productive resources towards groups

TABLE 3

Labor force participation by sector

	1960	1970	1980	1990
COSTA RICA				
Agriculture	52	42	31	26
Industry	18	20	23	26
Services	30	38	46	48
EL SALVADOR				
Agriculture	62	56	43	
Industry	17	14	19	N/A
Services	21	30	38	
GUATEMALA				
Agriculture	67	62	57	49
Industry	13	17	17	19
Services	20	21	26	32
HONDURAS				
Agriculture	70	65	60	
Industry	10	14	16	N/A
Services	20	21	24	
NICARAGUA				
Agriculture	62	51	46	
Industry	16	16	16	N/A
Services	22	33	38	

Source: CEPAL, *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*, 1994¹²

tied to the external sector and transnational economic circuits and a greater transfer of wealth out of the country, also shifts the sources of profitability from productive to commercial and financial activities as outlets for investment. This has led to a relative growth of employment in these sectors. Table 3 provides a rough indication of the shift in the regional labor force out of agriculture and largely into the service sector (both formal and informal).

Neo-liberal structuring has resulted in a massive transfer of resources from the public to the private sphere, and within the private sphere, from the domestic to the external sector. This change in the model of accumulation has thus involved a concomitant change from the "developmentalist state" of the national model to the "neo-liberal state" of the transnational model. The Central American states functioned to adjust national structures to emergent global structures. In this process, each individual state has been penetrated by two new social forces, one from "within" and the other from "without". From "within", transnationalized fractions of dominant groups vie for, and gain control over local states, particularly, over key ministries tying the country to global economy and society, such as ministries of foreign affairs, finances, economic development, and Central Banks. From "without," diverse transnational actors representing an emergent transnationalized state apparatus penetrate local states, liaison with transnationalized fractions therein, and help design and guide local polities. These transnational actors include the AID and other bilateral agencies and representatives from the IFI's, and multilateral political entities such as UN and OAS units. It is noteworthy that every Central American republic has established, in coordination with the AID and the IFIs, technocratic New Right business associations that have actively engaged in policy development and liaisoned with local states in promotion of neoliberal restructuring and of the new activities associated with the transnational model (tourism, NTAE, maquila production, etcetera).¹³ These associations provide leadership to increasingly coherent transnational fractions among local private sectors, help these fractions to shape state policies, and provide a platform for advancing the globalization of Central America.

The salience of the AID in this process indicates the manner in which the US state has assumed a leadership role on behalf of a hegemonic transnational elite, rather than "US" activity in rivalry with other core powers for influence in the hemisphere. In this regard, Central America has moved, at the level of its international relations, from being largely a dependent "protectorate" of the United States, and economically, linked almost exclusively to the US market, to a more diversified pattern of trade, investment, and political relations with other regions in the global system. Complex sets of international agreements have opened up the region to transnational capital. If the CACM was a form of "inward" integration, intended to create a regional market for multinational (largely US) capital to

take advantage of economies of scale, the type of integration proceeding under globalization is "outward," aimed at creating a single Central American field for the unfettered operation of transnational capital.¹⁴

TRANSNATIONAL MIGRATION, GENDER, AND THE GREATER CARIBBEAN BASIN

Transnational processes in Central America are linked to similar processes in Mexico and in the Caribbean Basin at large, including transnational migration patterns. Sassen (1988) has alerted us to the relation between the transnational movement of capital and the movement of labor, and how the international migration of labor becomes incorporated into the internationalization of production. She has shown how particular forms of internationalization coalesce with local conditions in the countries that supply emigrant labor, and alerted us to the need to look for a specific set of historic conditions that combine with the more "traditional" variables of poverty and unemployment to induce outmigration. In the case of Central America, those conditions were post-WWII capitalist expansion and the revolutionary, military, and geopolitical factors discussed above. As Robinson (1993) has analyzed, the "push" factors in the dramatic rise in Central American, Mexican, and Caribbean immigration into the United States are the disruption of traditional, particularly peasant, communities, and rising levels of informalization, poverty, and unemployment generated by free market forces unleashed by the neo-liberal model. The "pull" factors are the reorganization of the US political economy itself under globalization, which has resulted in a transformation of pre-existing segmented labor markets. US economic restructuring involves social dislocations, new gender and racial hierarchies, and other changes deeply tied up with globalization.

US anti-immigrant legislation, for instance, is not intended, rhetoric and commonplace perceptions aside, to keep out immigrant labor. Rather, the objective is to generate conditions most propitious to the superexploitation of this labor, including absolving employers of any social responsibility that they might otherwise incur should immigrant labor enjoy full legal and social rights. In textile production, for instance, particularly in seasonal fashions, proximity to the final retail market is vital. And some perishable foodstuffs and numerous services must often be produced close to consumers. It is advantageous for transnational capital to contract out this production inside the United States using immigrant labor pools that enjoy no legal rights and face language barriers and a hostile cultural and ideological environment, are easy to control and can be dispensed with by the state should the need arise. Several studies have demonstrated, in this regard, how Proposition 187 in California was backed by employers whose objective was to create the most favorable conditions for the continued utilization of immi-

grant labor.¹⁵ More than 50 percent of US garment contractors pay less than the minimum wage, fail to pay overtime, or violate US labor laws (Figueroa, 1996). The reappearance of sweatshops in New York, Los Angeles, and other US cities using child, undocumented and sometimes slave immigrant labor is a reflection of the structural power capital has achieved over an increasingly transnational working class whose ability to exercise its own class power is constrained by the juridical and institutional structures of the nation-state system (Gill and Law, 1987). Thus, expanded opportunities for Central American (along with other Latino) labor in the lower rungs of segmented agricultural, industrial, and particularly service sector labor markets in the United States is a result of transnational capital's search for the most favorable mix of factor costs in the new globalized production.

As a result of transnational migration and expanded Latino employment in the United States, there has been an enormous increase in remittances from Latino ethnic labor in the United States to extended kinship networks in Central America (see table 4). This is a complex phenomenon which should be situated within the integration of Central America into the North American economy as the principal institutional and territorial form in which the region's integration into global structures is taking place. Remittances have become the mainstay of survival for dense kinship networks, and the money sent to the region through remittances enters both the formal and informal local economies, as do their bearers, as consumers and as small scale producers. Remittances have become the single most important source of foreign exchange entering the Salvadoran economy, amounting to \$1.06 billion in 1995. For Guatemala, the figure was \$358 million. Thus the remittance itself is a complex transnational economic practice, not a curious anomaly but a constitutive feature of the global-

TABLE 4

Central American emigrant remittances, 1980-1995 (In millions of US dollars)

	1980	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
COSTA RICA*	—	—	—	—	—	—	—	—	—
EL SALVADOR	11	194	228	358	467	687	789	967	1061
GUATEMALA	0	43	69	107	139	187	205	263	358
HONDURAS	0	0	0	0	N/A	N/A	60	85	120
NICARAGUA	0	0	0	0	n/a	10	25	30	75

* Costa Rican data collection agencies did not report remittances

Source: World Bank (1997b)

ization of Central America and part of transnational processes that are fundamentally transforming the region.

Transnational processes therefore have major implications for the sexual division of labor, for gender relations, and for the transformation of the family itself. As part of the larger phenomenon of social and economic restructuring, women have entered the formal and informal labor force in Central America in mass numbers in recent decades, as table 5 indicates. Increased formal sector female participation is a result of several factors, among them the predictable pattern that accompanies capitalist development in general, the need for families to send increasing number of family members into the labor market with the decline in real wages and household income, the predilection of transnational capital to hire "docile" female labor, particularly in maquila production, and so on.¹⁶ Just as in the Mexican maquila and other zones, women in Central America disproportionately—and in some cases, often exclusively—engage in deskilled, labor intensive phases of globalized production.¹⁷ At the same time, women continue their functions in the household economy, a situation that has locked women into both the reproduction and production spheres. Transnational processes are increasingly the "double burden" experienced by women in both production and reproduction (Faune, 1995; Beneria and Feldman, 1992).

Transnational migration, whether by men or by women, contributes to the disruption of patriarchal family structures and to the reorganization of male and female economic roles, as do such labor market changes associated with globalization as the entrance of women into the formal labor force and the contraction of male employment (Beneria and Feldman, 1992; Safa,

TABLE 5

*Entrance of women into formal labor force
(As percentage of women in the EAP in formal labor force)*

	1950	1960	1970	1980	1990	2000*
COSTA RICA	15	15.8	18.1	21.2	21.8	22.6
EL SALVADOR	16.4	16.8	20.4	24.9	25.1	25.3
GUATEMALA	12.9	12.3	13.1	13.8	16.4	19.5
HONDURAS	11.6	12.3	14.2	15.7	18.8	22.7
NICARAGUA	13.6	17.9	19.7	21.6	25.2	29.1

* Projected

Source: James W. Wilkie (ed.), *Statistical Abstracts of Latin America*, 1993

1995, 1997). Latino labor destined for the lower rungs of the US economy is produced and reproduced in Central America, that is, in Central American families inserted into rapidly changing local economic structures.

A new Central American family structure is emerging, spurred on by transnational processes. As in much of the greater Caribbean Basin, structural adjustment, by contracting male employment and increasingly female economic responsibility, contributes to an increase in female headed households (Safa, 1995, 1997). In urban zones, women have predominantly become heads of households, and are thus responsible for the household economy and also for linkage to the monetized economy. "Faced with [the economic and social] crisis, Central American families and women are regrouping in a number of different ways", notes Faune. "They are diversifying their maintenance and reproductive strategies. New components of these strategies are: 1) internal and international migration; 2) informal marketing of products prepared in the home that were previously used for barter or self-consumption; 3) the sale of personal services" (Faune, 1995:27). These households frequently involve several women; kin and daughters operating as collective heads of households. In the larger picture of the political economy, women have moved from being producers of labor for incorporation into production processes to producers of "supernumeraries", which has dramatically deteriorated women's social status and aggravated female degradation.¹⁸ These issues are under-theorized and require further exploration in future research.

CONCLUDING REMARKS

The present essay has emphasized the underlying structural dynamics at play in Central America, which I have characterized as "transnational processes". The globalization framework developed and applied here may offer an important macro-structural framework missing from analysis of social change and development in Central America, and particularly, of the regional conflict and its outcome from the 1960s into the 1990s. Social change is driven by contradictions that make impossible the continuation of an existing set of historic arrangements. I have referred to the basic structural change in the region as a transition to a transnational model of society reciprocal to changes in the global system. The point I wish to emphasize here, by way of conclusion, is that the globalization of Central America *has not resolved the social contradictions that generated the regional upheaval in the first place, and has simultaneously introduced a new set of contradictions*. The very conditions that gave rise to the conflict are still present and, in fact, have been aggravated in recent years. These conditions are the extreme concentration of economic resources, of wealth, and of political power, in the hands of elite minorities, side by side with the pauperization and powerlessness of a dis-

TABLE 6

Population in poverty (by percentage), 1980-1990

	1980	1990
COSTA RICA	25	20
EL SALVADOR	68	71
HONDURAS	68	76
GUATEMALA	63	75
NICARAGUA	62	75

Source: CEPAL, as cited in Vilas (1995:148)

possessed majority. Detailed discussion is not possible here, but we may note that poverty has increased (see table 6), and inequality has intensified in every country of the Isthmus (World Bank, 1997a).

The neo-liberal model specifically precludes the types of policies, such as agrarian reform and redistributive measures, that could ameliorate these conditions. The new model of capital accumulation is not likely to bring about development in the region. The *maquiladoras* constitute an enclave with little or no backward and forward linkage to host nation economies, very low value added, and are characterized by superexploitation of workers and by conditions of extreme oppression within the free trade zone enclaves. Tourism does stimulate greater local economic activity but it does not generate integrated development. It is generally low-skill and low-wage seasonal employment and is dependent on highly elastic and unstable demand over which host countries have very little control. Elasticity and instability in tourist receipts make it impossible to assure a return on fixed investment in the industry and pit each Central American country against the others and in competition as well with other regions such as the Caribbean.¹⁹ Neither do NTAEs hold much promise for regional development, as several recent studies have shown (Conroy, et. al., 1996); Barham, et. al., 1992; Clark, 1995). In sum, the tremendous structural power that accrues under the global economy to the transnational elite and their local counterparts has shifted the terms of struggle between dominant and subordinate groups. Despite the illusion of "peace and democracy", the roots of the regional conflict persist. The most likely scenario for Central America is renewed social conflict as subordinate groups whose composition has also been altered become rearticulated, develop new methods of organization in civil society, and launch a fresh round of popular struggle against the prevailing social order. The transnational model of society in Central America is inherently un-

stable, and indicates contradictions internal to global capitalism, including the worldwide social polarization between rich and poor, the loss of nation-state autonomy and regulatory power, and the deterioration of the social fabric in civil society accompanied by crises of authority and state legitimacy. Continued change—in Central America and in global society at large—will be shaped by conflict and crisis among the summits of power as the hegemonic groups find it increasingly difficult to maintain governability and assure social reproduction, and recomposition of civil society at the base, and by the interplay of the two at the local and the global levels.

The dominant groups in Central America have reconstituted and consolidated their control over *political society* but a new round of popular class mobilization in the early and mid-1990s pointed to their inability to sustain hegemony in *civil society*. Subordinate groups demonstrated a renewed protagonism at the grassroots level, outside of state structures and largely independent of organized left parties. Women's, environmental, neighborhood, peasant, worker, indigenous and other social movements have flourished in civil society at a time when the organized left operating in political society has been unable to articulate a counterhegemonic alternative despite its continued vitality. The FMLN won 45 percent of the vote in 1997 legislative elections in El Salvador, for instance, and the Sandinistas won 39 percent of the vote in presidential elections held in 1996. But the Sandinistas and the FMLN abdicated earlier programs of fundamental structural change in the social order itself. Their programs in the mid-1990s were confined to strategies of state intervention in the sphere of circulation to achieve limited internal redistribution while respecting the prevailing structure of property and wealth and the model of free-market integration into the global economy under the region's emergent profile in the GDL. Popular classes have organized region-wide organizations that brought together diverse sectoral groups in each country's civil society—reflecting the transnationalization of civil society—such as the Central American Agricultural Producers for Cooperation and Development (ASOCODE), the Central American Federation of Community Organizations (FCOC), and the Confederation of Cooperatives of the Caribbean and Central America (CCC-CA). These popular platforms set out to devise a grassroots regional integration model in opposition to the transnational model (Pico, 1994). The failure of the left to protagonize a process of structural change from political society has helped shift the locus of conflict more fully to civil society. Central America may be moving to a "war of position" between contending social forces in light of subordinate groups' failure to win a "war of maneuver" through revolutionary upheaval and the limits to "power from above". This raises critical issues best left for future research: given the ability of transnational capital to utilize its structural power to impose its project even over states that are captured by forces adverse to that project, perhaps

the real prospects for counterhegemonic social change in the age of globalization is a long march through civil society in the Gramscian sense.

Social change takes place within the bounds of definite historic constraints, but we should bear in mind that particular social structures which emerge are not predetermined. There is no preordained historic script. How social structure evolves is a result of the dynamic and dialectical interplay of agency with structure. Our analysis should be concerned with structural change and the question of collective human agency. This essay has explored a number of issues as preliminary approximations that provide directions for a rich research agenda on the relationship between globalization, social change, and development. Future research should integrate a relational (or behavioral) approach into the structural one undertaken in the present essay. While capitalist globalization is the macro-structural-historical backdrop to Central America in the 21st century, the region is changing through the conflictive interaction among newly transformed social forces, both dominant groups pushing the project of the transnational elite from above and subordinate groups offering resistance and searching for alternative projects from below.

WILLIAM I. ROBINSON is an Assistant Professor of Sociology at the University of Tennessee (Knoxville). He is the author of several studies on transnational issues, North – South relations, and Third World political Economy, including *Promoting poliarchy: globalization, U.S. Intervention and Hegemony* (Cambridge University Press, 1996).

NOTES

1. Studies on globalization are voluminous. Among works that share the general perspective advanced here, see Gill and Law (1987); Robinson (1996a, 1996b, 1996c); Ross and Trachte (1990); Sklair (1995).
2. For detailed discussion on these issues, see, e.g., Cox, 1987; Gill, 1990, 1995; Robinson, 1996a, 1996b, 1996c; Sklair, 1995; van der Pijl, 1995.
3. On this NIDL, the most oft-cited study is Folker et. al (1980), although there is a considerable literature on the subject with diverse interpretations. See, e.g., varied entries in Caporaso (1987).
4. My analysis runs contrary to conventional wisdom, according to which the old

oligarchies had disappeared by the end of the 1980s but neither the popular forces nor their adversaries, the new dominant groups and the US, could prevail. According to this view, a stalemate had been reached. This stalemate created the conditions for an historic compromise between contending social forces, a *modus vivendi*. Peace settlements and processes of democratization and demilitarization would allow for competition through elections and peaceful mobilization. This conventional interpretation fails to note that the gross social and economic inequalities which in the first place gave rise to the conflict were exacerbated from the 1970s-1990s. The dominant groups have not given up their power and privilege. The structure of property and socioeconomic inequality has not been significantly altered. The lives of the vast majority of Central Americans have gotten worse, not better. The larger system of world capitalism that sustains the regional order is more firmly embedded and hegemonic in Central America than before the upheaval. Thus this popular majority was conditionally defeated in what it set about to do—fundamentally alter the social order in its favor.

5. The following section draws on: Acker (1988); Barry (1990); Cuenca (1992); ERIC (1997); Escoto and Marroquín (1992); Guerrero (1996); Marin (1990); Norsworthy with Barry (1993); Oseguera de Ochoa (1987), Pensamiento Propio (1992); Posas (1994); Robinson (1997); Saldomando (1992); Sojo (1992); Solano (1996).
6. The turn toward globalization has involved two types of export-oriented industrialization: the internationalization of national industries established under ISI, and the installation of maquiladora enclaves. See, e.g., Gereffi and Hempel (1996). Industrial growth in Central America has been largely of the latter variant.
7. On the textile-garment industry and global commodity chains, see Gereffi and Korzeniewicz (1994), and specifically, Taplin (1994). On Central America and garment production, see Figueroa (1996).
8. For analysis of the CBI, see among other sources, McAfee (1993), and for discussion on the CBI, the transfer of textile production to Central America and the regional conflict, see Cox (1993). US state managers operated under the erroneous assumptions that stagnation—rather than the dynamic capitalist growth that had occurred—was responsible for instability, but that is the subject of another essay.
9. For detailed discussion, see the sources listed in endnote 5.
10. As cited in Figueroa (1996).
11. For detailed analysis see Conroy et. al. (1996), and also Barham, et. al. (1992) and Clark (1995). In some cases, most notably Costa Rica, peasant cooperatives have also participated in NTAE production, but have been increasingly squeezed out by powerful local large-scale producers and transnational agribusiness.
12. 1990 figures are estimates from IADB (1994).
13. These different organizations are discussed in the sources cited in endnote 5.
14. On the increasingly diversified integration of Central America into the global economy, see, e.g., *Ecocentral* (1996b, 1996e). On the reorientation of Central American integration process, see, e.g.: Salazar (1990); Otero (1992).

15. On these issues, see, e.g.: Nacia (1995), Perea (1997).
16. If female labor initially is (or is perceived to be) more easy to control, this is the result, we should be recall, of gender socialization combined with real relations of patriarchy and gender inequality and pre-existing sexual divisions of labor which, in combination, render female workers more powerless than their male counterparts.
17. UNCTAD (1994) notes that 80 % of the worldwide workforce in free trade zones is women, the majority between 15-25 years of age, who earn wages for 20 to 50 % lower than those of men working in the same zone.
18. For discussion on the linkages between supernumeraries and women's changing roles and status in the context of globalization and restructuring, see Safa (1995, 1997), Beneria and Feldman (1992), and Faune (1995). For one discussion on gender and family dimensions of Central American migration to the US, see Zentgraf (1995). On the problem of a growing "superfluous" population the ILO (1996) reported that chronic unemployment is worsening worldwide, that nearly one-third of the world's EAP is unemployed, and that the phenomenon affects the rich as well as the poor countries. The extent of the problem in Central American is seen in Nicaragua, where under and unemployment for 1994 represented 74.3 % of the EAP, and in Guatemala, where it represented 37.3% (CEPAL, 1995). Costa Rica, El Salvador, and Honduras report only "open unemployment" and this is not a reliable indicator of the supernumerary population.
19. For discussion, see *Ecocentral* (1996d).

REFERENCES

- Acker, A. (1988) *Honduras: The Making of a Banana Republic*. Boston: South End.
- Adler, Glenn (1996) "Global Restructuring and Labor: The Case of the South African Trade Union Movement", in Mittelman, J. H. (ed.) *Globalization: Critical Reflections*. Boulder: Lynne Rienner.
- Barham, B., M. Clark, E. Katz and R. Scharman (1992) "Non-Traditional Agricultural Exports in Latin America", *Latin America Research Review* 27 (2):
- Barnet R. J. and J. Cavanagh (1994) *Global Dreams: Imperial Corporations and the New World Order*. New York: Simon and Schuster.
- Beneria, L. and S. Feldman (eds), (1992) *Unequal Burden*. Boulder: Westview.
- Barry, T. (1990) *Costa Rica: A Country Guide*. Albuquerque: The Resource Center.
- Caporaso, J. A. (1987) *A Changing International Division of Labor*. Boulder: Lynne Rienner.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (1995a), "Nicaragua: Evolución Económica Durante 1994", LC/MEX/L. 281. Mexico City: United Nations (22 August).

- (1995b) "Guatemala: Evolución Económica Durante 1994," LC/MEX/L. 278. Mexico City: United Nations (21 August).
- Clark, M. (1995) "Non-Traditional Export Promotion in Costa Rica: Sustaining Export-Led Growth", *Journal of Inter-American Studies and World Affairs* 37 (2): 181-223.
- Conroy M. E., Murray, D. L. and Rosset, P. M. (1996) *A Cautionary Tale: Failed U.S. Development Policy in Central America*. Boulder: Lynne Rienner.
- Cox, R. (1987) *Production, Power, and World Order*. New York: Columbia University Press.
- Cox, S. (1993) "The rag trade goes South", *The New Internationalist* (246): 8-10.
- Cuenca, B. (1992) *El Poder Intangible: La AID y el Estado salvadoreño en los años ochenta*. Managua/San Salvador: CRIES/PREIS.
- Dicken, P. (1992 [second edition]) *Global Shift: The Internationalization of Economic Activity*. New York: Guilford Press.
- Ecocentral (1996a) "Centroamérica: Remesas Familiares", Albuquerque: Latin America Data Base, Latin American Institute, University of New Mexico 1 (24) (5 December).
- (1996b) "Central American Countries Fortify Trade and Cooperation Ties with Asian Nations", Albuquerque: Latin America Data Base, University of New Mexico 1 (16) (3 October).
- (1996c) "Magnitud de la Pobreza en Centroamérica en los Noventa", Albuquerque: Latin America Data Base, Latin American Institute, University of New Mexico 1 (4) (20 June).
- (1996d) "Central American Presidents Draw Up Joint Plan to Develop Regional Tourism", Albuquerque: Latin America Data Base, Latin American Institute, University of New Mexico 1 (3) (13 June).
- (1996e) "Algunos Aspectos de la Inversión Extranjera en Centroamérica", Albuquerque: Latin America Data Base, Latin American Institute, University of New Mexico 1 (11) (22 August).
- Economic Commission for Latin America and the Caribbean 1993 (1995) *Economic Survey of Latin America and the Caribbean*. Santiago, Chile: United Nations.
- English, P. (1986) *The Great Escape: An Examination of North-South Tourism*. North-South Institute.
- Equipo de Reflexión, Investigación y Comunicación (ERIC) (1997) "Honduras: A Model for Poverty", *Envío* 16 (187-8): 21-26.
- Escoto, J. and M. Marroquín (1992) *La AID en Guatemala*. Managua: Ediciones CRIES.
- Faune, M. A. (1995) "Central America's Family and Women: What Does Reality Say?", *Envío* 14 (168): 27-34.
- Figueroa, H. (1996) "In the Name of Fashion: Exploitation in the Garment Industry", *NACLA Report on the Americas* XXIX (4): 34-41.
- Frobel, F., J. Heinrichs, and O. Kreye (1980) *The New International Division of Labor*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Gereffi, G. and L. Hemple (1996) "Latin America in the Global Economy: Running Faster to Stay in Place", *NACLA Report on the Americas* XXIX (4): 18-27.
- Gereffi, G. and M. Korzeniewicz (eds) (1994) *Commodity Chains and Global Capitalism*. Westport: Praeger.
- Gereffi, G. and Wyman, D. L. (eds) (1990) *Manufacturing Miracles: Paths of Industrialization in Latin America and East Asia*. Princeton: Princeton University Press.
- Gill, S. (1995) "Theorizing the Interregnum: the Double Movement in Global Politics in the 1990s", in Hettne, B. (ed.) *International Political Economy: Understanding Global Disorder*. London: Zed Press.
- (1993) "Gramsci and global politics: towards a post-hegemonic research agenda", in Gill, S. (ed.) *Gramsci, Historical Materialism, and International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- (1990) *American Hegemony and the Trilateral Commission*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gill, S. and D. Law (1987) *Global Political Economy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Guerrero, G. (1996) "President Arzu: A New Stage Begins", *Envío* 15 (175-6):11-15.
- Harrison, D. (1992) *Tourism and the Less Developed Countries*. London: Belhaven.
- Herman, E. and F. Brodhead (1984) *Demonstration Elections: U.S.-Staged Elections in the Dominican Republic, Vietnam, and El Salvador*. Boston: South End.
- Howells, J. and M. Wood (eds), (1993) *The Globalization of Production and Technology*. Belhaven.
- Inter-American Development Bank (1994) *Latin America in Graphs, 1993*. Washington DC: Johns Hopkins University Press.
- Marín, R. (1990) "La Nueva Derecha en Centroamérica", *Pensamiento Propio* VIII (71): 30-37.
- McAfee, K. (1991) *Storm Signals: Structural Adjustment and Development Alternatives in the Caribbean*. Boston: South End Press.
- McLaren, D. (1997) *Rethinking Tourism and Ecotourism*. West Hartford: Kumarian Press.
- McMichael P. (ed.) (1995) *Food and Agrarian Orders in the World-Economy*. Westport: Praeger.
- Norsworthy, K. with T. Barry (1993) *Inside Honduras*. Albuquerque: The Resource Center.
- Notisur (1994) Albuquerque: Latin America Data Base, University of New Mexico.
- Nonanno, A. (ed.) (1994) *From Columbus to ConAgra: The Globalization of Agriculture and Food*. Lawrence: University Press of Kansas.
- NACLA (1995) "The Immigration Backlash" (special issue) XXIX (3).
- Oseguera de Ochoa, M. (1987) *Honduras Hoy: Sociedad y Crisis Política*. Tegucigalpa: CEDOH/CRIS, 1987.

- Otero, R. C. (1992) "Reorientation of Central American Integration", *CEPAL Review* 46 (April): 125-137.
- Paso, Mario. (1994). "President Reina: No Seller of Dreams", *Envío*. 13 (151-152/March): 18-22.
- Pensamiento Propio* (1992) "Informe Especial: Nuevos Ricos", X (92): 17-31.
- Perea, J. F. (ed.) (1997) *Immigrants Out!: The New Nativism and the Anti-Immigrant Impulse in the United States*. New York: New York University Press.
- Pico, J. H. (1994) "Central America's Alternative: Integration from Below", *Envío*, 13 (151-2/March 1994): 26-39.
- Robinson, W. I. (Forthcoming, 1998) "Beyond Nation-State Paradigms: Globalization, Sociology, and the Challenge of Transnational Studies", *Sociological Forum*.
- (1997) "A Case Study of Globalization Processes in the Third World: A Transnational Agenda in Nicaragua", *Global Society* 11 (1): 61-91.
- (1996a) *Promoting Polyarchy: Globalization, U.S. Intervention, and Hegemony*. Cambridge: Cambridge University Press.
- (1996b) "Globalization, the world system", and 'democracy promotion' in U.S. foreign policy", *Theory and Society* 25 (5): 615-665.
- (1996c) "Globalization: nine theses of our epoch", *Race and Class* 38 (2): 13-31.
- (1994) "Central America: Which Way After the Cold War?", in *Notisur*, Albuquerque: Latin America Data Base, University of New Mexico. 4 (7) (February 18).
- (1993) "The Global Economy and the Latino Populations in the United States: A World Systems Approach", *Critical Sociology* 19 (2): 29-59.
- Ross, R. and K. Trachte. (1990) *Global Capitalism: The New Leviathan*. Albany, NY: Suny Press.
- Ruggie, J. G. (1993) "Territoriality and beyond: problematizing modernity in international relations", *International Organization* 47 (1): 139-174.
- Safa, H. L. (1997). "Where the Big Fish Eat the Little Fish: Women's Work in the Free-Trade Zones", *NACLA Report on the Americas*. XXX (5/March-April): 31-36.
- (1995) *The Myth of the Male Breadwinner: Women and Industrialization in the Caribbean*. Boulder: Westview.
- Salazar, M. J. (1990) "Present and future integration in Central America", *CEPAL Review* 42 (December): 157-180.
- Saldomando, A. (1992) *El retorno de la AID: El Caso de Nicaragua*. Managua: CRIES.
- Sassen, S. *The Mobility of Labor and Capital: A Study in International Investment and Labor Flow*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sklair, L. (1995 [second edition]) *Sociology of the Global System*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

- Waters, M. (1995) *Globalization*. London: Routledge.
- Sojo, C. (1991) *La utopía del estado mínimo: influencia de la AID en Costa Rica en los años ochenta*. San José, Costa Rica: CEPAS.
- Solano, Luis, (1996) "Gobierno de Alvaro Arzú Busca la Reactivación Económica", *Ecocentral* 1 (17), October 10.
- Taplin, I. M. (1994) "Strategic Reorientations of U.S. Apparel Firms", in Gereffi G. and M. Korzeniewicz *Commodity Chains and Global Capitalism*. Westport: Praeger.
- The New Internationalist* (1993) "Tourism: the final brochure", 245 (July).
- Thomas, V. B. (1987) *The Political Economy of Central America since 1920*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Torres Rivas, E. (1993) *History and Society in Central America*. Austin TX: University of Texas Press.
- van der Pijl, K. (1995) "The Second Glorious Revolution: Globalizing Elites and Historical Change", in Hettne, B. (ed.) *International Political Economy: Understanding Global Disorder*. London: Zed Press.
- Varas, A. (1993) "De la internacionalización a la transnacionalización en América Latina", in Morales, A. (ed.) *Poder y Orden Mundial*. San José, Costa Rica: FLACSO.
- Wallerstein, I. (1974) *The Modern World System*. New York: Academy Press.
- Witness for Peace (1996) "From the Maquila to the Mall". Washington DC.
- World Bank (1997a) *Poverty and Income Distribution in Latin America: The Story of the 1980s*, Washington, D.C.: World Bank.
- (1997b) *Global Development Finance 1997*. Washington, D.C.: The World Bank, Vol. 2: Country Tables.
- United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) (1994) *World Investment Report*. New York: United Nations.
- Vilas, C. (1995) *Between Earthquakes and Volcanoes: Market, State, and the Revolutions in Central America*. New York: Monthly Review Press.
- Zentgraf, Kristine (1995) "Deconstructing Central American Migration to Los Angeles: Women, Men, and Families", *Central Americans in California: Transnational Communities, Economies and Cultures*. Los Angeles: The Center for Multiethnic and Transnational Studies (Occasional Paper Series), University of Southern California.



The Insular Caribbean in the dynamic of hemispheric integration

MIGUEL CEARA HATTON

The ambition of this conference is to analyze the hemispheric integration process from the perspective of the Caribbean Islands, as the CDCC and the statutes of the Association of Caribbean Economists understand it. In other words, we are referring to 16 independent countries (13 island and 3 continental countries) plus the French Departments and the British, Dutch and US territories.

All of the above belong to the Association of Caribbean States (ACS), which in turn also includes the Central American countries and the G-3, for a total of 25 states. For this reason, when I refer to the Islands or the Insular Caribbean, I will be speaking of the first group, and when I use the term Caribbean or Greater Caribbean, I will be referring to the second, which includes the 25 that signed the Constituent Agreement of the ACS plus the dependent territories, which can be associate members of the ACS.

In the second place, I would like to state that I understand this conference as a mixture of facts, appraisals, intuitions and reflections about what path the Caribbean Islands should follow—in my understanding—in the hemispheric game. It is a personal reflection made out loud, in this academic space called the Association of Caribbean Economists.

In the third place, thinking about the theme of this V Conference of the Association of Caribbean Economists' "Building Bridges", both a reflection and a self-criticism come to me that I would like to share with you, taking advantage of the opportunity in which these distinguished economists are together as a group.

As an islander, I haven't the least doubt that the process of globalization and of opening is being experienced as a crushing reality in the Insular Caribbean. Not only for the newness and the diversity of themes and agendas, but for the sheer velocity of the process. In general—with the exception of an express political desire in Cuba, of intellectual elites and of the work of some NGOs—the political and social dynamic of the islands has been until a very recent period very detached from the dynamics and issues of the continent, whether because a deliberate isolationist policy existed for decades (the Dominican and Haitian cases), or because the language and culture were "different" (the case of the English-speaking islands), or because political circumstances imposed isolation (the Cuban case). This situation should be remedied.

Only very recently did the reciprocal need to articulate positions and identify allied potentials between the continent and the islands, and among the islands themselves, begin to be perceived. This occurred with the construction of spaces such as CARIFORUM,² which established bridges between the islands, with reflections like "Time for Action" (*Report of the West Indian Commission*, 1992), with the creation of the Association of Caribbean States, and with the work of some NGOs on issues such as gender, social movement, popular education, professionals, entrepreneurs and others.

This process still encounters a lot of resistance from actors who should break out of their shell of isolation, whether it is made of language difficulties, communication problems or the parochialism and provincialism that impregnates the political culture of the region's countries. Whatever the reason, this political conduct is unquestionably unsustainable if we wish to be actors with a certain administrative capacity in the insertion process. Otherwise, the Insular Caribbean will be simply an object, enslaved by circumstances and incapable of articulating a more or less coherent response.

For these reasons, the analysis of the Caribbean Islands' strategy in the integration process should be seen in the perspective of a dialectic process: Islands, Caribbean, Hemisphere, without failing to recognize that major

difficulties and differences still exist among the first, which are beginning to find answers in spaces such as CARIFORUM, the expanded CARICOM—with the entrance of Haiti and Surinam—and the Association of Caribbean States.

THE HEMISPHERIC PROCESS

The Ministers of Commerce meeting in Belo Horizonte in May 1996 proposed that in the II Summit of the Americas—which will be held in April 1998 in Santiago, Chile—would initiate the multilateral negotiations to establish the Free Trade Agreement of the Americas (FTAA). This announcement is the result of a process initiated with the Summit of the Americas in Miami (December 9-11, 1994)³ which has continued in numerous ministerial and vice-ministerial meetings, business forums and in each of the FTAA working groups.

During this process 12 working groups were created (7 of which were established in Denver, 4 in Cartagena and 1 in Belo Horizonte), with the aim of moving closer to negotiations by gathering information and organizing the discussion themes. Of these 12 groups, 7 or 8 will turn into negotiation groups, while the one on small economies will act as a consultant and adviser to the other groups, although some countries in the hemisphere are advocating that they disappear.

As a result of the Belo Horizonte meeting, a series of “areas of convergence” emerged (Declaration of Belo Horizonte, May 1997),⁴ which established the following:

1. “Consensus constitutes the fundamental decision-making principle”, that is, the 34 countries must be in agreement with any decision.
2. “The results of the negotiations will constitute a single undertaking that incorporates mutually agreed to rights and obligations”. This means that *nothing is negotiated until there is agreement on everything*. Further on it notes that: “. . . the FTAA may coexist with bilateral and subregional agreements insofar as the rights and obligations under such agreements are not covered by or do not exceed the rights and obligations of the FTAA”. In other words, the FTAA *subordinates any other regional or sub-regional agreement*.
3. A third element that the Belo Horizonte agreements establish is that the “countries may negotiate and adhere to the FTAA individually or as members of a group of subregional integration that negotiates as a unit”. In other words, the space is open to countries to act as a bloc.
4. It is established that “special attention” should be accorded “to the needs, economic conditions and opportunities of the *smallest economies*, so as to assure their full participation in the FTAA process”.

5. In addition to the above points, it is agreed that the FTAA *will be congruent with the WTO*, in other words that the latter will be the minimum legal framework in which the former will move. It also establishes the need to create an administrative secretariat, and that the negotiations must conclude before 2005.

During the meeting of Commerce Vice Ministers held in October 1997 in Costa Rica, it was evident that there was little progress, although the main conclusions should come out of the March 1998 ministerial meeting. Nonetheless, the aggravation of the confrontation between Mercosur and the United States was evident on various issues, particularly the US proposal to establish (parallel) consultant groups in the labor and environmental fields, which Mercosur and Chile openly rejected. This US initiative was included within its plan to convert the 12 current working groups into 9 negotiation tables as of April 1998. (A summary of the proposal by the United States appears in *Americas Trade* 4, November 1997).

Apart from the environmental and labor discrepancies, others also showed up clearly regarding the deadlines for eliminating customs duties on the circulation of products and services in the continent, as well as in the form for negotiating the agricultural area and its subsidies. Another issue of difference was the graduality proposed by Mercosur, which sustains that taxes or duties cannot be lowered at the same time on all products, because many industries are not yet prepared for the change and, in some cases, would need a period greater than the 10 years stipulated, while the United States wants the tariffs to be simultaneously lowered for all products.

The issue of the structure of negotiations is still pending, to be debated during the third vice-ministerial meeting in January 1998, while the final characteristics of these negotiations will be discussed by the Ministers in the March 1998 meeting in Costa Rica. (See the Costa Rican daily newspaper *La Nación*, Friday, October 31, 1997, digital edition on Internet).

SOME FACTORS THAT INFLUENCE THE PROGRESS OF FTAA

Two phenomena are occurring simultaneously in the hemisphere: at the same time that hemispheric work is advancing, regional and subregional agreements are deepening. ECLA characterized this form of progress as open regionalism, establishing a distinction between *de facto* integration (that which results from the influence of a set of policies the effect of which has been to create trade and investment flows) and that which is propelled by politics and agreements. Open regionalism, according to ECLA, aspires to conciliate "the interdependence born of special preferential agreements and those basically pushed by the market signals resulting from the freeing up of trade in general". (CEPAL 1994 and 1996a)

In this respect the following question is pertinent: What is happening to the integration processes in the hemisphere? Responding to it requires identifying some characteristics that serve as a framework to the FTAA process.

The partners

Who are the partners in Latin America? The most important partners in the Southern Cone—that is, from Ecuador south—are the ALADI countries or the European Union, while the United States is a junior partner or even a fourth-level one. On the other hand the United States is the main trading partner for Ecuador, Colombia, Venezuela, Mexico, Central America and the CARICOM countries.

This difference in the relationship with the United States can establish why there are different speeds and needs in reaching a hemispheric agreement in that the *de facto* integration among the South American countries is proceeding at a more rapid rate than among the rest of the hemisphere.

The trends in trade

There are 10 trade agreements among the ALADI⁵ countries (G-3, Andean Group, Mercosur, Mexico-Chile, Colombia-Chile, Venezuela-Chile, Ecuador-Chile, Mercosur-Bolivia, Mercosur-Chile, Mexico-Bolivia), and negotiations are currently underway between Ecuador and Mexico, Chile and Peru, and Mercosur and the Andean Group. What will happen if only the 10 agreements within ALADI are fulfilled? "... in that case, 75% of the intra-ALADI trade will be free of restrictions in 2004 and it will reach 78% in 2007. Furthermore, if these negotiations in progress reach fruition, the negotiated intra-ALADI trade will go from 58% in 1994 to almost 100% in 2000, while 90% of the total trade within the ALADI countries will be liberalized." (Antunés 1997, p.4).

These figures explain why, in many academic forums, one hears more and more frequently about the possibility of an FTAA without the United States, or about the creation of a South American Free Trade Agreement.

Another important element in the trade among the countries of the South is that it went from 17% in 1991 to 26% in 1995 (including Mexico, these proportions change to 11.9% in 1991 to 17% in 1995). In other words, the intra-ALADI trade in the countries of the South is as important as the trade with the United States and the European Union (Antunés 1997).

SAFTA (ALCSA, in Spanish)

In February 1994, during the VII Meeting of ALADI Ministers, Brazil's Foreign Minister formally presented a proposal that had previously been submitted by the President of that country in the VII Meeting of the Rio Group in Santiago, aimed at establishing a South American Free Trade Area (SAFTA). The idea would be to bring the member countries of ALADI into

a free trade zone within 10 years (1995-2005) through agreements on linear, automatic and progressive duty lowering programs that would cover the substantial part of trade (80%). "According to the Brazilian conception, the lowering of duties would occur with differentiated rhythms and deadlines, consonant with the level of development and particularities of exchange of the countries involved. The agreements would be complemented by a set of norms referring to safeguard clauses, the resolution of controversies and other essential issues, which would be based on the already functioning norms of ALADI. Later information suggests that the Brazilian government has decided to move the SAFTA initiative to the Mercosur arena. According to this concept, the project leans basically toward expanding Mercosur's trade liberalization scheme to other subregional groups, such as the Andean Pact, and possible to individual partners like Chile". (CEPAL 1995, p.15).

Although this project has never been formally adopted, it is evident that it is being consolidated in practice, under Brazilian leadership,⁶ through the expansion of Mercosur via free trade agreements with Chile and Bolivia. In addition, an economic space encompassing of all South America will be constituted through the negotiations initiated this year with the Andean Community.

Still open to debate is the extent to which Brazil has renounced this project, or if it is still on Brazil's "hidden agenda", waiting for events to impose it by themselves. If this is the strategy, how would the FTAA negotiations end up, and to what degree would there be foot-dragging, or to what point will it be necessary to consolidate SAFTA or the Brazilian project in order to get the rest of the negotiations moving?

It must also be asked whether Argentina shares this vision with Brazil or feels more inclined to give the United States more relevance without Mercosur ceasing to exist. In any case, it should be asked what the strategy of the Caribbean (in the broad sense) or of the islands will be with respect to the negotiation process, given these real and potential differences between the United States and Mercosur.

In this same context, but on another stage, President Clinton's postponing of the "fast track"⁷ (November 10, 1997) must be analysed, since it will put the United States in a weaker position. This new situation favors the countries of the south, since it gives them more time to consolidate themselves as a bloc. In addition, it makes it possible for other countries (for example, the Dominican Republic, some CARICOM countries and those of Central America) to move the balance of the internal confrontations between two integration strategies: one stressing staged horizontal integration with the countries of the region and the other putting the emphasis on immediate and direct vertical integration with the United States.

Small economies

The group of small economies loses its profile within the FTAA negotiations. Even though there is explicit reference in the Declaration of Belo Horizonte to the need to rescue this issue, the reality is that the largest countries of the hemisphere are ever less willing to recognize special treatment for the small economies. In fact, over the course of the debates some countries proposed the disappearance of this group and others showed themselves willing to offer nothing more than certain technical assistance. Everything seems to indicate that treatment of these economies could be limited in the FTAA process to the following aspects:

1. Differentiated treatment, which recognises a longer transition period.
2. Temporary exception, that is, the possibility that they could be exempted from temporal obligations—in special cases and only temporarily.
3. Technical assistance in human resources, institutional aspects and other themes.
4. Special treatment in the working groups, according to the theme.

In the past two years, the OAS, ECLA and IDB have done various important studies on the issue of the small economies. These studies have been characterized by their disaggregation of the analyses into a set of variables and sectors, in which it is difficult to establish a conclusion, since it may turn out that one small economy has a high per-capita GDP or a high human development index, or that a “large” country has a relatively “small” sector in relation to the size of that same sector in a “small” country. For example, Colombia could be a tourism midget and Antigua would be a giant. This approach to the theme does not grasp what, in my judgement, is essential in analyzing the issue of small economies: their adaptability to change and their vulnerability. Vulnerability covers such themes as their limited institutional, productive and social capacity to adapt to the new international scenario.

By way of example, this vulnerability can be visualized through two elements. One of them—natural disasters—is not of an economic nature, but constitutes a permanent threat and affects the course of the economy to an extraordinary degree. The other has to do with the extreme vulnerability of the economic structure.

Probably no country of the hemisphere is so exposed or so vulnerable and insecure as the insular Caribbean, in which a cyclone can destroy an entire island. We need only recall that the diameter of cyclone Luis in 1996 was 500 km., in other words a larger expanse than the Dominican Republic from north to south.⁸

Another interesting example illustrating the vulnerability of the Caribbean Islands is the banana issue in the Windward Islands. Following the

decision and appeal of the WTO, three economies would be seriously threatened: Dominica, where bananas represented 16.4% of the GDP and 36.5% of total exports in 1996; Santa Lucia, where they represented 4.9% of the GDP and 41.4% of exports; and St. Vincent, where they reach 3.2% of the GDP and 26.1% of total exports. In no other country of the hemisphere does the problem of bananas—or of any other agricultural product—reach such relatively high magnitudes.

My conclusion is thus that the methodologies for approaching the issue are not adequate, because they make comparisons of static variables and do not manage to capture the phenomenon in its dynamic perspective. Advances need to be made along this line of work if there is a real desire to recognize the phenomenon of the vulnerability of the small economies of the Caribbean.

Tourism and services

Another theme meriting our attention with respect to the Caribbean islands is the orientation of their economies. With the exception of Trinidad & Tobago, Surinam and Guyana, the most important economic activity is the export of services, basically tourism, which is several times greater than the export of goods. There are countries in which this relation is set at 9.42 to 1, as in the Bahamas; 6.54 to 1 in Antigua; 3.79 to 1 in Grenada; 3.72 to 1 in Barbados; 3.06 to 1 in the Dominican Republic (when the net of the free zones in services is registered) and so on successively. In at least 9 out of 16 countries, the export of services is higher than the export of goods. This does not occur in the rest of the continent, where the relationship is the inverse.

In addition, with the exception of Cuba, these activities are completely liberalized, and the private sector totally controls both supply and commercialization. This makes it appropriate to ask what the FTAA offers these economies. Or what the hurry would be to reach a hemispheric agreement. This is perhaps why the issue of the FTAA awakens such little interest in these countries. We will need to reflect on these themes if we are to move forward in the hemispheric negotiation.

Structural reforms and services

The structural reforms to open up the economy began in the second half of the 1990s in the Latin American and Caribbean countries—although they began in the 1970s in countries like Chile—with the objective of restructuring and increasing the income of hard currency. These reforms were put forward as a precondition for the development of export activity. This relationship between this activity and structural reform (tariff reductions, elimination of non-tariff barriers, etc.) deserves more attention when looking at service-oriented economies.

The economy whose productive apparatus has registered the most profound structural transformation in the 1980s is unquestionably the Domini-

can Republic, in which the income from the export of goods and services tripled in a 15-year period, and in which the sugar industry, which had been the economic axis for the previous 150 years, was completely dismantled. This restructuring of hard-currency income was effected without a structural reform to open up the economy.

At the end of the 1970s, sugar in the Dominican Republic represented between 60% and 70% of total exports, and the total income from the export of goods and services reached about a billion dollars. At the beginning of the 1990s, sugar represented less than 3-4% total of hard currency export income, which by then exceeded two billion dollars. In 1995, hard currency earnings from the export of non-factorial goods and services had climbed to US \$5.5 billion (if we consider the exports from free zones) or \$3.5 billion (if we consider the net balance of income from the free zones). The cause of this increase was the development of the tourism sector, which in 1996 reached the sum of \$1.8 billion, and the development of free zones, which by that same year signified \$3 billion exported, even though these sectors had been virtually insignificant in 1980. The interesting aspect is that reforms to open up the Dominican economy were put forward at the beginning of the 1990s, in other words 10 years after having initiated and consolidated the restructuring of hard currency income. These reforms have been under discussion for seven years and many of them have still not been completed or are in the process of debate (Ceara-Hatton 1996).

Not even the tariff reform has been completed, in which there is still a maximum duty of 35%, and customs, although improved, is still very far from the situation described in the proposed customs reform.

It is worth asking what sense there is to a process of opening like that of Mexico or Colombia (WTO 1996), in which very high social costs have been paid, if the economies are basically oriented to the export of services such as tourism. I must confess that I still do not have a definitive position on this point.

Reciprocity

Another important and relevant theme in the region is that of reciprocity. First the Caribbean Islands have enjoyed unilateral systems of market access, such as the case of Lomé, CBI, Caribbean, the Venezuela-CARICOM and Colombia-CARICOM Agreements. What has the result been? In general the export of goods has not increased substantially, which means that the problem of exporting and creating competitiveness goes far beyond the issue of tariffs.

In the second place, if the CARIFORUM countries give the United States and Canada reciprocity, they will then have to do the same with the European Union, thus losing any concession from the latter.

Fiscal income

Reducing tariffs could turn into a serious fiscal problem for the majority of the island economies. There is a high correlation between countries with relatively large tourism development and the weight of tariffs in fiscal income.

The new integrationist culture

Together with the globalization process, the regionalization theme has become much stronger due to the proliferation of trade agreements, which create a formidable harmonization problem. Beyond this, the point to underscore is that the majority of the continent's countries are distributing their "integration eggs in various baskets at the same time", something that is still very hard for the Insular Caribbean to progress with, looking almost exclusively toward the United States. More recently, efforts concentrated on the Parity Law, which seems more remote with each passing day, or on the European Union.

All the countries in the region are acting to construct the FTAA, but the process is complicated and long. We have a hemispheric game which is turning into the confrontation of two major countries: the United States on the one side, and Brazil on the other. Both of them in turn are expanding their commercial and economic ties, one through NAFTA and the other through Mercosur, in the framework of a generalized strategy in the continent in which the countries are trying to consolidate their regional spaces as well as make whatever trade agreements are possible, with the ultimate goal of increasing their negotiating capacity in the FTAA and expanding their economic spaces before 2005.

Mercosur is consolidating rapidly; 21.5% of all its exports were within the Customs Union in 1996. By 2000, these countries hope to have a free trade zone without exceptions, and to achieve total application of a common external tariff toward third countries in 2006. At the same time, an accord was reached with Chile (June 25, 1996) to conclude a free trade area in a ten-year period, before 2005, and another agreement with Bolivia (June 1996) of the "4+1" sort, and it is on the agenda to begin negotiations with the Andean Community.

With very clear objectives of creating a common market, the Andean Community was transformed from the Cartagena Accord to Community (Trujillo Protocol in March 1996, and the Sucre Act of April 23, 1997), reincorporating Peru in July 1997, and simultaneously announcing the beginning of negotiations with Central America and CARICOM.

The Central Americans are progressing in their internal restructuring, in which SICA (the Central American Integration System, or, in English CAIS) is now the umbrella organization of 25 regional institutions (both specialized and ad-hoc secretariats). In fact, after the declaration of the

Presidents on July 12, 1997, all regional secretariats have moved to establish themselves in San Salvador. On that same date the framework was produced for a free trade agreement with Panama. Of course, efforts are continuing for a free trade agreement with Mexico, as well as with Colombia and Venezuela. The Mexico-Costa Rica free trade agreement has existed since 1995, the agreement with Nicaragua was concluded in September and the conclusion of the agreement with the Northern Triangle is expected in the coming months.

For its part, CARICOM is immersed in an institutional transformation with the introduction of 11 protocols, all of which are aimed at modifying its internal structure and establishing a legal framework for a single market. At the same time that it is expanding through the incorporation of Surinam, Haiti is seeking to create closer relations with the other countries of the hemisphere, especially with Central America, the Dominican Republic and Cuba.

Meanwhile, Panama is participating as an observer in the Andean Group and Cuba already has various free trade agreements with the countries of South America (Argentina, Bolivia, Brazil, Ecuador, Peru and Uruguay).

The Dominican Republic initiated negotiations with CARICOM and announced the beginning of negotiations with the MCCA (or, in English CACM). In addition, the City of Santo Domingo served as the seat of the meeting of Central American Presidents in November 1997, where the Dominican Republic's position as a bridge between the CARICOM countries and Central America, in the framework of a strategic alliance, was highlighted. In that same order, the Dominican Foreign Ministry pledged to prepare a strategy document that should be discussed in the meeting of the Foreign Ministers of Central America and CARICOM in the first quarter of 1998.

The Dominican strategy seeks to profit from the decades in which it was removed from the international arena. Nonetheless, the option of being a bridge cannot be sustained indefinitely unless the relationship of these two groups of countries acquires a more strategic and more transcendental linkage in the hemispheric game, forming the third group of countries in the hemisphere. In fact, following up what is taking place in the Southern Cone points to the consolidation of an expanded Mercosur, or ALCAS/SAFTA, while NAFTA is in the north, leaving the small countries without a defined space. This third bloc "to be defined" is precisely the space that the Association of Caribbean States should occupy.

TOWARD REACHING A CONCLUSION

Although hemispheric negotiations could formally get underway in April 1998, the reality is that the speed will be measured by the progress and

consolidation of the integration processes in the Southern Cone, and by their negotiations with the United States—which in the end will impose the rhythm that most suits its own needs—while the Caribbean Islands, with the exception of Trinidad & Tobago, will in general have little to gain as the negotiations are now set up. Because their economies are fundamentally oriented to services, the theme of vulnerability and of small economies is virtually out of the discussion, unless it is agreed to give special treatment to the countries of the Organization of Eastern Caribbean States—something which does not seem to be occurring—or some political agreement is reached that recognizes the region's different levels of development and a form of compensatory arbitration is sought that goes beyond technical assistance—in itself very important—and the theme of deadlines.

Furthermore, there is no empirical evidence showing that the structural reforms of opening are a prerequisite to the development of tourism, and, on the contrary, what does exist points in the other direction (i.e. the Dominican Republic). Finally, the CARIFORUM countries could lose the benefits of their partnership with Europe if they grant reciprocity to the United States.

This is one side of the coin, but what would the costs be of not participating in the hemispheric game, and what changes would be necessary to participate? There would be two clearly identified costs and a need for change in approaching the theme.

First is the problem of isolation: whatever the final result, not to participate in the process would be to sink more into regional marginalization, losing any capacity to intervene in decisions that will affect all. It would mean rejecting the possibility of influencing the process, as well as withdrawing from eventual investment flows into the region. Regrettably, the islands lack the necessary power to set the direction, but since this is a complicated and contradictory process of confrontation between the larger countries, spaces for differences and agreements will have to be sought to negotiate, seeking tactical and strategic allies.

Second, the issue of the export of goods remains open. Although tourism, free zones and even remittances have kept the balance of payments of the region's economies afloat, it is worth asking: why refuse the possibility of developing the export of goods, seeking the most appropriate "niches"? How much more can tourism grow in the islands without generating costs and permanent losses with respect to the environment and physical resources, which in the long run would defeat the sector's growth? Another problem also still remains: the gap in the trade balance is growing in the majority of countries; should this tendency continue we would have to ask ourselves if we are not running the risk that the deficit of goods annuls the surplus of services.

Third, as the small countries discover that insertion into globalization and the hemispheric game requires an administration process and a strategy so as to avoid being enslaved by circumstances, and that such circumstances demand agreements that increase the relative power of negotiation, seeking affinities with peers on the continent (Central America) and with other countries of the region, the need arises to comprehend the integrationist dynamics in the rest of the continent so that a strategy congruent with that dynamic can be formulated.

In summary, the new international scenario requires moving the articulating axis of foreign policy design in the Caribbean Islands in such a way as to generate the following changes: a) from a vertical perspective exclusively geared to the United States toward a horizontal axis that aspires to build regional blocs; b) from a parochial, provincial and perspective toward an international, global and hemispheric perspective; and c) a pulling down of "cultural barriers", so we can move back and forth between Spanish and English.

A process is needed that shifts the ways of thinking and acting, designing a strategy with the other countries of Central America and of the South to strengthen the political will to negotiate, as a prior step to the hemispheric game.

The dilemma, then, is not whether to participate in the FTAA process—that is, beyond the political declaration of Miami, Denver, Cartagena, Belo Horizonte and eventually San Jose and Santiago. It is how to participate, recognizing the multiple difficulties of the process, maintaining the ability to identify negotiating opportunities while having a clear strategy regarding the factors that determine the competitiveness of the economies.

As ECLA has pointed out very well, integration into the international trade and investment currents is a necessary—but not sufficient—condition for economic growth, "which in reality depends on the nature of the incorporation into an economy that is globalized and regionalized at the same time. There is no conclusive empirical evidence that a positive linear relationship exists between trade and growth. On the contrary, in recent years the increase in exports of the developing world, including Latin America and the Caribbean, did not translate into a per-capita growth in income". (CEPAL 1996^a, p.19).

Consolidating the Caribbean Islands bloc is still ahead of us, and involves seeking a more strategic alliance among CARICOM, Cuba and the Dominican Republic with a broad, open and long-term vision. The next step is to seek an alliance with the countries of Central America, and together to act as a bloc, not only achieving greater efficiency in administering limited resources and in simultaneously participating in all negotiation groups, but also responding to the need to hammer out and coordinate positions. In these tasks, regional organizations such as the Association of Caribbean

States, CARICOM and SIECA, should play a fundamental support and accompaniment role.

MIGUEL CEARA HATTON is a Dominican economist and author of numerous publications and investigations about the economies of the Caribbean, and of the Dominican Republic in particular. He has been president of the Association of Caribbean Economists and of the Centre of Economic Research for the Caribbean (CIECA), is a full professor (on leave) at the Santo Domingo Technological Institute and is currently director of the Association of Caribbean States. This document was presented at the V Conference of the Association of Caribbean Economists (Havana, November 30-December 2, 1997). The opinions expressed here are the exclusive responsibility of the author, and in no way involve the institution in which he works.

NOTES

1. To learn about what the Caribbean Economists' Association has done since its founding in 1987, I recommend reading an excellent collection by Norman Girvan in "Whither ACE? A Retrospective Evaluation of Nine Years of the Association of Caribbean Economists." Prepared for ACE retreat, Tobago, June 1-2, 1996.
2. In my understanding, the most important contribution of CARIFORUM and of the ACPs to the Dominican Republic has been to act as a spearhead to break the isolation, and as an effective contact bridge with the English-speaking Caribbean.
3. It continued in Denver with the First Summit of Commerce Ministers (June 30, 1995) and the First Business and Commerce Forum (July 1-2, 1996), the Second Ministerial Summit and the Second Business Forum on March 18-21, in Cartagena, Colombia;
Summit of Commerce Vice-Ministers, September 16-17, 1996, in Florianópolis, Brazil
Summit of Commerce Vice-Ministers, February 25-27, 1997, Recife, Brazil
Summit of Commerce Vice-Ministers, April 1997, Rio de Janeiro, Brazil
Third Business Forum, May 13-15, 1997, Belo Horizonte
Third Ministerial Summit, May 16, 1997, Belo Horizonte
Summit of Commerce Vice-Ministers, July 29-31, 1997, San José, Costa Rica
Summit of Commerce Vice-Ministers, October 28-30, 1997, San José, Costa Rica
Summit of Commerce Vice Ministers, February 10-12, 1998, San José, Costa Rica
Fourth Business Forum, March 16-18, 1998, San José, Costa Rica
Fourth Summit of Commerce Ministers, March 19, 1998, San José, Costa Rica
4. Ministerial Declaration of Belo Horizonte. www.alca.ftaa.org/spanish/Version/belo_s.htm.
5. The ALADI countries are Venezuela, Colombia, Ecuador, Peru, Chile, Argentina, Uruguay, Paraguay, Brazil and Mexico.
6. The growth of Brazil's hemispheric leadership can be observed in the treatment and behavior of President Clinton in his October 1997 visit to that country, in which he had to apologize for having accused it of "endemic corruption" and also recognized the importance of Mercosur. The international press also outlined the tensions during that visit over the control of security.
7. The "fast track" guarantees that the President's negotiations would not be modified by the US Congress. It was initially conceived of in the 1974 Trade Law to facilitate US participation in the Tokyo Round of GATT, three free trade agreements—in 1985 with Israel, in 1989 with Canada and in 1992 with NAFTA—and in 1994 to approve and set in motion the results of the Uruguay Round (IDB 1997).
8. It has been established in recent studies that so far in this century more than 475 catastrophes have been registered in the zone made up of Central America and the Caribbean Islands (CRED, CIFEG, 1997). ECLA estimates an average annual loss of \$1.5 million (Jovel 1989), which does not consider the small-scale disasters, "whose annual impact tends to be similar to that of the large and me-

dium disasters, for the effects on the country's economy in terms of the GDP, public finances, foreign trade, employment, price indices and others". (AEC 1997).

(Editor's note: This article's corresponding bibliography can be found in its original Spanish version, published in this same issue).



European Union cooperation with Central America: tendencies in the eve of the new millennium

FINN HANSEN

This article presents the evolution and current focus of European Union cooperation with Central America. In addition, it examines the most recent data about overall cooperation provided to Central America, emphasizing assistance from member nations of the European Union (EU). The overall amount of assistance provided in 1995 was similar to 1990 levels, and generally comparable to the 1980s. However, total assistance has tended to decrease in relation to 1991-1992, above all due to a drastic reduction in US cooperation. European Union multilateral cooperation—like the bilateral assistance provided by EU member nations—has tended to increase, although levels of bilateral assistance have varied more and have a less clearly defined future. Given the United States' exit from the region, EU cooperation has taken on greater importance in terms of the amount of assistance provided. Despite the priority areas that have been defined, the impact of this aid remains unclear. The author suggests that civil society organizations—both European and Central American—could play a more active role in monitoring and possibly improving the design and impact of cooperation, and in contributing to greater coherency between European Union cooperation and other policies affecting this region.

In 1984, the fundamental themes of political dialogue were promoting peace in the

region and democratization. The Framework Agreement for cooperation—signed in 1993—expanded the themes of dialogue to include economic cooperation and traditional development cooperation, and also science and technology, environmental protection and drug prevention programs.

In 1996, at the San Jose Process meeting, three main areas for multilateral cooperation were defined, which were reconfirmed at the San Jose Process meeting in 1997, although their formulation was later adjusted.

1. Institutional support for consolidating democratic processes, through three areas of action:

First: The strengthening of institutions associated with a State of Law, the protection of human rights and public management. *Second:* Contributing to state reforms and decentralization, above all the modernization of public administration.

Third: Supporting the formulation of sector policies in the areas of health, education, and rural development, with particular attention to institutional support and mobilizing civil society.

2. The fight against poverty and social exclusion:

Guarantee the participation of marginalized groups in the market economy, through supporting actions that assure a more equitable division of income to guarantee sustainable development. In accordance with the Plan of Action of the World Summit for Social Development, held in Copenhagen in 1995, programs will be developed that benefit the rural sector and marginal-urban populations. In addition, cooperation programs that benefit women, young people, and indigenous communities will be continued. The aim is to link economic development with social progress.



3. Support to economic reform and increasing competitiveness:

First: Development of the private sector, especially benefiting small and medium-scale enterprises.

Second: Support to industrial activities and investments.

Third: The encouragement of greater synergy between industrial cooperation and scientific/technological cooperation.

Fourth: Technical support to foster foreign trade.

Fifth: Confirmation of the importance of the European Investment Bank's role in cooperation between the EU and Latin America.

In implementing actions in these three priority areas, special importance will be placed on education and training, regional integration, the environment, energy, the fight against AIDS and illegal drugs, and transportation, particularly sea transport.

The European Union's arenas of action have grown from only coordinating trade policies, into the coordination of other policies such as foreign affairs, common security interests, cooperation, legal affairs, etc.

The cooperation committed over the past ten years has grown significantly, practically tripling since 1985. Currently, more than 400 projects financed by the European Commission are being implemented or have been approved, with a total value of approximately US\$ 975 million, even though disbursements have increased at a slower pace.

There have been some shifts in the dialogue between the European Union and the nations of Central America. The San Jose Process dialogue at the ministerial level will change; plenary meetings will only be held every two years, alternating between the current nation heading the European Union and Central Amer-

ica. In the off years, Central American ministers will only meet with the three "Troika" nations of the EU. It is possible that a high level Trade Forum will be established, to address commercial themes as requested by any member nation.

These changes may be explained by:

Political dialogue is no longer central; the focus is on aspects related to technical and financial cooperation, and technological and trade relations.

Dialogue with the Troika is a form of maintaining high level dialogue without involving so many participants.

In the final document of the Florence Declaration (San Jose XII), it is affirmed that the different parties "agree to involve civil society more in the process of cooperation". Unfortunately, no concrete steps have been taken to incorporate or consult with civil society in relation to Inter-Agency Commission or Sub-Commission discussions, which could guarantee greater accountability and discussions about impact and implementation.

During the 1980s, AID cooperation accounted for 70% of total cooperation in this region; however since 1993, this assistance has been drastically reduced. The "new" cooperation, which became significant in the 1980s, is concentrated in Nicaragua (Sweden, Norway, the Netherlands), while Japan has mainly supported Honduras. Almost all European donors increased their support to the region in the 1980s and 1990s, until 1993 when this growth trend began to reverse.

In general, Nicaragua is the country that has received the highest amounts of cooperation, followed by Honduras and Guatemala, and then El Salvador (though all three receive comparable levels). Finally, Costa Rica and Panama receive much lower levels of cooperation than other Central American nations, and these have tended to decrease even more.



According to the OECD annual report on cooperation for 1996, and the report of European NGOs organized in EUROSTEP-ICVA on "the reality of cooperation", general cooperation budgets for 1995-1996 were cut in Austria, France, Germany, Italy, Spain, and Great Britain, as well as in Japan and the United States. There were only slight increases in the budgets of the Low Countries, Denmark, Sweden, Finland and Belgium. In almost all cases of budgetary cuts, governments have indicated the need to address "budget problems". However, overall cuts have not had major impact on the amounts of cooperation donated to Central American nations.

Nonetheless, the different nations of Central America have received different treatment. Cooperation to El Salvador—and above all Costa Rica—has been reduced, while a high level of cooperation to Nicaragua has been maintained.

In the case of the European Union's multilateral cooperation, official assessments of its overall design and impact with respect to its contribution to development do not exist. The European Union itself is "reviewed" annually by a Commission Comptroller. In 1992, special reference was made to cooperation with Central America. In addition, in its last meeting held in June, 1997, the Inter-Agency Commission referred to some operational problems, such as the "complexity of bureaucratic procedures, both in the European Commission and in Central American institutions", and problems related to "the technical content of such projects, both with respect to their initial formulation and the material and human resources provided by respective counterparts". However, evaluations that could be conducted in "blocs" are lacking.

Independent researchers Mandy MacDonald and Byron Garoz conducted a study in late November, 1996, that identified problems in

project design. The study, which focused on European Union cooperation to Guatemala, indicates that its characteristics are generally favorable, with a commitment to dialogue, agreement, peace and development. A relationship of trust and understanding exists between Guatemalan NGOs and the European Union. However, they also points out the long delays for project approval, the oversized levels of funding compared to what NGOs are accustomed to, and—in the case of service or production projects—the lack of self-sustainability. They suggest the introduction of more flexible mechanisms, and project reviews and evaluations conducted at least annually by member nations and groups of experts from the Commission.

In some surveys conducted in 1994-1995 by this author with EU project directors (of so-called "Integrated Rural Development Projects" or IRDs), problems in project design were identified. Many of these projects, begun in the 1980s, had budgets greater than US\$10 million—in other words, projects larger than the programs of some European nations. The directors mentioned that goals had been too ambitious, and some target groups criticized the bureaucracy linked to fund utilization. The EU itself has evaluated the IRDs, but the results have unfortunately not been made public (in general, official EU project evaluations have not been available).

Finally, the same study questioned the excessive support to some enterprises through the Special Export Promotion Fund (FEPEX), part of the EU cooperation benefiting Nicaragua and Honduras.

With respect to trade, Central Americans have pointed out that "the main problem confronting Central American trade with the European Union is access to bananas". The EU nations indicated that they had begun a consultation process with the World Trade



Organization. Thus, it would appear that the creation of the new Trade Forum and the delegation of trade-related themes has not signified higher level discussions of important issues. Instead, the dialogue between the European Union and Central America has omitted some of the most important themes from its agenda.

The EU is considering some changes in its banana importing regulations. Some Central American nations have suffered great losses due to European policies, while others have avoided such losses through partial negotiations with the EU. What is certain is that an overall policy was put into practice without consulting with developing nations, and without evaluating the implications for development.

Another important aspect to consider is the lack of coherence between the social costs of structural adjustment programs—programs endorsed by many EU donors—and EU cooperation. The EU could propose “social guarantees” in the design of structural adjustment programs, so that cooperation would not simply be a form of compensation. This discussion should take place between the EU, Central America and multilateral banks. The theme of structural adjustment and other key issues such as the external debt—like trade issues—have never been included in the San Jose Process.

More open monitoring and evaluation of European cooperation’s design and impact is needed, with participation from civil society actors, both European and Central American. If such participation takes place, perhaps more attention will be given to themes that have barely been addressed.

To understand if these many millions of dollars are truly being used to promote development, a discussion about the content and consistency of all EU policies is needed. ■

Notes on relations between Central America and the European Union

ALVARO DE LA OSSA

In analyzing relations between Europe and Central America in this century, at least four stages may be defined.

The first of these, prior to 1960, was marked by three characteristics: a) a trade system which had prevailed since the previous century, characterized by the sale of raw materials by Central American nations, while Europeans supplied the region with inputs and manufactured goods for importation; b) the absence of political relations; c) an intensely bilateral relationship.

In the second, between 1960 and 1980, bilateral trade relations expanded into contacts between “integration” institutions. Technical and financial support related to integration among both groups of nations took place. The first official contacts between the two blocs of nations occurred, initiating a stage of stronger relations.

A third phase began in the 1980s, with the establishment of formal institutional relations between the European Union and the Central American Common Market and Panama. Europe began to provide significant support to all international efforts aimed at avoiding a generalized war in the region. The first economic cooperation and trade agreement was signed (the Luxembourg Accord). Cooperation intensified in two principal areas of action: support to Central American integration efforts, and humanitarian aid, both official and via European NGOs.



In the fourth stage, beginning in 1990, relations with Europe are maintained without real integration in Central America. It is a stage of transition, whose important changes will become more clearly defined in the next century.

The process of European integration has intensified trade norms and regulations—de facto and legal—that have implied limitations on interchange. The consequence has been a significant increase in the cost of Central American exports to the EU, not only due to the financial costs associated with changing the modalities of production, but also because of new technical, social and sanitary demands that will need to be met in order to remain part of the European market.

According to the Generalized System of Preferences, trade advantages awarded by the European Union to third parties are unilateral. In Europe's "pyramid of preferences", Central America is only marginally included. Moreover, the engulfing aperture of neoliberalism affects mechanisms and international agreements on basic products.

The "social clauses" imply that Central America cannot export products that are produced in conditions violating basic labor norms, but it is Europe that determines whether or not norms have been violated.

Modalities of financial and technical support are focused on specific themes and aspects defined at regular meetings of established negotiating organizations, which refuse the presence of civil society observers. Thus, support tends to satisfy the interests of the governments of the Central American nations and the European Commission.

As a common foreign policy progresses in Europe, European bilateral cooperation with developing countries decreases. European interests are increasingly focused on the nations of Eastern Europe, and support from European non-governmental organizations to Cen-

tral America has begun to diminish. Cooperation is awarded via Central American governmental structures, and is subject to political conditions that are hard to modify.

There is a growing struggle between Europe and the United States to consolidate larger and larger zones of influence. The United States is doing so through the FTAA (Free Trade Area for the Americas). Relations between the United States and Latin America and the Caribbean are designed in such a way as to establish an extensive free market throughout the continent; added to this are agreements about the application of WTO norms. Thus, Latin America and the Caribbean remain strongly linked to the United States, with limited autonomy—as dictated by the FTAA accords—to determine their relations with third parties.

Europe has followed another strategy: it has consolidated agreements and formal accords with Mexico, Chile, and the Rio Group, maintains special relations with the Caribbean nations, and has had a solid institutional structure established with Central America since 1984.

The new trade agreement between Europe and Central America, signed in El Salvador in 1993, limits economic cooperation to aspects related to technical, financial and humanitarian cooperation. Negotiations in the trade area are the responsibility of a formal institutional structure; there is no guarantee that this structure will generate extensive trade negotiations.

Added to Central America's successive crises between 1976 and 1986 were other international crises—petroleum, the financial crisis of the 1980s—that seriously contracted productive activities, devastated real revenues and substantially raised unemployment. These in turn generated another crisis, resulting from the application of increasingly more general-



ized neoliberal policies, which has remained ever since.

The integration process that has been developing since the 1950s has undergone radical changes beginning in 1990, and it could be said that true integration ended with the Presidential Summits that were initiated in that same year.

A new nationalism in official Central American spheres maintains the erroneous idea that in an open world, behavior should be national rather than regional. Neoliberal policies eliminate integration as a development tool, despite the fact that the trade opening has not proven itself the solution for development either. It has generated a new, "absolute" dependency.

The growing use of Central American territory as a transport point and storage area for drugs has led to an increase in internal corruption and increased drug use, and has eroded social, political and legal structures in the region.

Central America no longer possesses strong joint foreign policy positions. The economic cooperation agreement with Europe (San Salvador) was signed individually by each Central American nation and the European Union. The same occurred with entry into the GATT. Foreign policy is unilateral. Only temporary joint positions have been achieved when national interests coincide with external financial support. Participation in international markets lacks common positions; bananas are a typical case, but not the only one.

The Central American Integration System (SICA) has not demonstrated positive results, nor has the Central American Parliament. Integration—which is more apparent than real—rests in the hands of a Council of Foreign Relations Ministers, who function as a "filter" for determining the themes to be addressed at Presidential Summits. Priorities are focused

on observing macroeconomic policies, and on increasingly stronger relations with the United States.

Conclusions

Central America will remain in the North American zone of influence, now more strongly than ever, while it maintains a marginal relation with respect to European interests.

It is possible that European cooperation will continue, following the same guidelines of recent years.

NGOs will play an increasingly less significant role; this will have serious consequences for cooperation and humanitarian aid.

European support will be increasingly determined by the political interests of groups exercising power in Central America.

Trade relations will be affected by European restrictions and protectionism, and an increasingly alienated relationship with the United States—on both the socio-cultural and economic-political levels—especially due to the FTAA's progress.

If the FTAA commitments create a free trade zone and a continental customs union, the possibilities of trade with Europe—which today totals between 25-30% of all Central American commerce—will progressively and systematically diminish.

The "absolute" dependency upon the United States will lead to the loss of European cultural influence and its humanist and democratic inspiration.

The progressive loss of trade relations with Europe will cause a certain trade "cloistering" with the United States, aggravating constraints for Central American development.

It is possible that FTAA accords will establish clauses that guarantee Central America's freedom to sign or conclude other agreements, and allow more extensive commit-



ments with Europe or new commitments with Japan.

Europe will drastically restructure its relations with the ACP nations at the beginning of the next millennium, which will not necessarily imply advantages for Central America. Financial support will be more oriented toward investments than direct financial cooperation. In light of European interests in other regions, it would appear that Central America and Africa could be discarded in light of the desire to re-conquer Eastern Europe.

It is possible that the nations of Central America do not clearly see the need for trade diversification and economic relations as the basis for effectively supporting the region's development. Thus, civil society will need to make commitments and initiate actions that prevent additional harmful effects. Prior to the year 2005, civil society should seek:

1. A mutual support mechanism for the Greater Caribbean region that favors the interests of the majority with respect to relations with Europe and the United States.
2. A broad based agreement between the Greater Caribbean's civil society and the greatest number of European NGOs possible, so that official changes do not significantly affect the support of these NGOs.
3. A vigorous plan of action guaranteeing that the civil society of the Greater Caribbean maintain—at least with Europe—an environment of direct communication, independent of the interests of the governments of the Greater Caribbean.
4. A broad based program that allows civil society to defend itself against and resist the negative effects of the FTAA accords. ■

Maldevelopment in Central America: a study on globalization and social change

WILLIAM I. ROBINSON

This article develops a globalization framework and a model of transnational processes for analyzing social change and development, and then applies the model to Central America. It combines novel theoretical propositions with historical analysis and recent empirical data. The analysis emphasizes determinacy, in the last instance, of *social forces* in historic developmental outcomes, and documents how social forces in struggle in an emergent transnational environment have shaped Central America's changing profile within the global economy and society. Revolutionary movements, a new class structure, US geopolitical considerations, and the internationalization of East Asian economies, are all factors that contributed to a new model of development. Specifically, from the 1960s into the 1990s the national model of development is being replaced by a transnational model. *Maquiladora* garment production, tourism, non-traditional agricultural exports, and remittances from emigrant workers are coming to eclipse traditional agro-exports as the most dynamic economic sectors linking the region to globalized circuits of production and distribution. The article also examines Central American migration to the US and gender dimensions of the new transnational model of development.

This essay is concerned with globalization and transnational processes, and with how



these processes may help explain development and social change in Central America in recent decades. The economies, states, politics, class structure, and external relations of the five Central American republics (Costa Rica, Guatemala, El Salvador, Honduras, and Nicaragua) were fundamentally transformed from the 1960s into the 1990s. Presenting a "big picture" of historic movement allows us to uncover the interconnections that weave together seemingly disparate elements of social change into a coherent whole.

The "big picture" is *globalization*. Globalization represents an "epochal shift". It is the underlying dynamic that has shaped events worldwide on the eve of the third millennium, and constitutes the "macro-structural-historical" backdrop to Central America's recent past. My argument, in a nutshell, is the following: complex transitions began in Central America in the 1960s and have continued into the 1990s. This 30 year transition in the region can be characterized as Central America's ongoing, gradual, highly conflictive, and highly contradictory, rearticulation to the world economy and global society. References to transitions mean a period of ongoing, fundamental change in the social order, involving a complete restructuring of Central American countries at all levels.

Globalization involves *transnational processes* in each country and region of the world. This essay examines transnational processes in the Greater Caribbean Basin. But more broadly, is concerned with generalizing propositions on globalization that we can draw from the Central American region and apply to other regions and to the global system as a whole. Development is conceived here in the broadest sociological sense as an integral social, economic, political, and cultural process embedded in macro-structures and their changes over time. It highlights the determinacy, in the

last instance, of *social forces* in historic developmental outcomes, and will focus on how social forces in struggle in an emergent transnational environment shape the profile of particular countries and regions.

This essay is divided into three parts. The first discusses globalization and transnational processes. The second explores how these processes have unfolded in Central America and the Greater Caribbean Basin. It is largely limited to structural analysis, although elements of a relational perspective are included. The third, by way of conclusion, alludes to the issue of agency. It points to both old and new contradictions in Central America that have not been resolved, to the social forces that can be expected to protagonize further change in the region, to the prospects for development, and to directions for future research.

The globalization framework developed and applied in this essay may offer an important macro-structural framework missing from analysis of social change and development in Central America, and particularly, of the regional conflict and its outcome from the 1960s into the 1990s. Social change is driven by contradictions that make impossible the continuation of an existing set of historic arrangements. Globalization of Central America *has not resolved the social contradictions that generated the regional upheaval in the first place, and has simultaneously introduced a new set of contradictions*. The very conditions that gave rise to the conflict are still present and, in fact, have been aggravated in recent years. These conditions are the extreme concentration of economic resources, of wealth, and of political power, in the hands of elite minorities, side by side with the pauperization and powerlessness of a dispossessed majority. Detailed discussion is not possible here, but we may note that poverty has increased, and inequality has intensified in every country of the Isthmus.



The neoliberal model specifically precludes the types of policies, such as agrarian reform and redistributive measures, that could ameliorate these conditions. The new model of capital accumulation is not likely to bring about development in the region. The *maquiladoras* constitute an enclave with little or no backward and forward linkage to host nation economies, very low value added, and are characterized by superexploitation of workers and by conditions of extreme oppression within the free trade zone enclaves. Tourism does stimulate greater local economic activity but it does not generate integrated development. It is generally low-skill and low-wage seasonal employment and is dependent on highly elastic and unstable demand over which host countries have very little control. Elasticity and instability in tourist receipts make it impossible to assure a return on fixed investment in the industry and pit each Central American country against the others and in competition as well with other regions such as the Caribbean. Neither do NTAEs hold much promise for regional development, as several recent studies have shown. In sum, the tremendous structural power that accrues under the global economy to the transnational elite and their local counterparts has shifted the terms of struggle between dominant and subordinate groups. Despite the illusion of "peace and democracy", the roots of the regional conflict persist. The most likely scenario for Central America is renewed social conflict as subordinate groups whose composition has also been altered become rearticulated, develop new methods of organization in civil society, and launch a fresh round of popular struggle against the prevailing social order. The transnational model of society in Central America is inherently unstable, and indicates contradictions internal to global capitalism, including the worldwide social polarization between rich and poor, the

loss of nation-state autonomy and regulatory power, and the deterioration of the social fabric in civil society accompanied by crises of authority and state legitimacy. Continued change—in Central America and in global society at large—will be shaped by conflict and crisis among the summits of power as the hegemonic groups find it increasingly difficult to maintain governability and assure social reproduction, and recomposition of civil society at the base, and by the interplay of the two at the local and the global levels.

The dominant groups in Central America have reconstituted and consolidated their control over *political society* but a new round of popular class mobilization in the early and mid-1990s pointed to their inability to sustain hegemony in *civil society*. Subordinate groups demonstrated a renewed protagonism at the grassroots level, outside of state structures and largely independent of organized left parties. Women's, environmental, neighborhood, peasant, worker, indigenous and other social movements have flourished in civil society at a time when the organized left operating in political society has been unable to articulate a counterhegemonic alternative despite its continued vitality. The FMLN won 45 percent of the vote in 1997 legislative elections in El Salvador, for instance, and the Sandinistas won 39 percent of the vote in presidential elections held in 1996. But the Sandinistas and the FMLN abdicated earlier programs of fundamental structural change in the social order itself. Their programs in the mid-1990s were confined to strategies of state intervention in the sphere of circulation to achieve limited internal redistribution while respecting the prevailing structure of property and wealth and the model of free-market integration into the global economy under the region's emergent profile in the GDL. Popular classes have organized region-wide organizations that brought together diverse sectoral groups in each



SUMMARIES

country's civil society—reflecting the transnationalization of civil society—such as the Central American Agricultural Producers for Cooperation and Development (ASOCODE), the Central American Federation of Community Organizations (FCOC), and the Confederation of Cooperatives of the Caribbean and Central America (CCC-CA). These popular platforms set out to devise a grassroots regional integration model in opposition to the transnational model. The failure of the left to protagonize a process of structural change from political society has helped shift the locus of conflict more fully to civil society. Central America may be moving to a “war of position” between contending social forces in light of subordinate groups’ failure to win a “war of maneuver” through revolutionary upheaval and the limits to “power from above”. This raises critical issues best left for future research: given the ability of transnational capital to utilize its structural power to impose its project even over states that are captured by forces adverse to that project, perhaps the real prospects for counterhegemonic social change in the age of globalization is a long march through civil society in the Gramscian sense.

Social change takes place within the bounds of definite historic constraints, but we should bear in mind that particular social structures which emerge are not predetermined. There is no preordained historic script. How social structure evolves is a result of the dynamic and dialectical interplay of agency with structure. Our analysis should be concerned with structural change and the question of collective human agency. This essay explores a number of issues as preliminary approximations that provide directions for a rich research agenda on the relationship between globalization, social change, and development. Future research should integrate a relational (or behavioral) approach into the structural one undertaken in the present essay. While capitalist globalization is the macro-structural-historical backdrop to Central America in the 21st century, the region is changing through the conflictive interaction among newly transformed social forces, both dominant groups pushing the project of the transnational elite from above and subordinate groups offering resistance and searching for alternative projects from below. ■



ESQUIPULAS, DIEZ AÑOS DESPUÉS ¿HACIA DÓNDE VA CENTROAMÉRICA?

Jaime Ordóñez y Nuria Gamboa, editores. EDUCA/
CSUCA: Asociación Hombres de Maíz. San José de
Costa Rica, agosto 1997. 271 p.

A diez años de la firma de los acuerdos de Esquipulas —nos dice en el prólogo el Secretario General del Consejo Superior Universitario Centroamericano, Dr. Ricardo Sol—, el análisis de los efectos de dichos acuerdos es el objeto de las distintas entrevistas realizadas a una selección de los principales protagonistas y actores de ese período político de la región. Es opinión casi generalizada que los grandes logros de Esquipulas se sitúan en el campo político, toda vez que resultó un instrumento útil para promover la paz en la región, y, directa o indirectamente, sirvió para provocar los acuerdos nacionales que han posibilitado el camino a la construcción de la democracia y la gobernabilidad en Centroamérica. El camino hacia la paz centroamericana en la última década es una sucesión de hechos íntimamente encadenados y cuyo eslabón inicial se llama Esquipulas.

La tarea pendiente en Centroamérica —y en esto también parece haber consenso—, es la democratización socioeconómica: a pesar de la paz, e incluso, del crecimiento de los índices macroeconómicos de algunos países de la región, los ciudadanos centroamericanos son hoy más pobres que diez años atrás, y similares estadísticas se observan en todos los países subdesarrollados del planeta. En todo caso, el interés por estudiar esta curiosa y dolorosa paradoja consiste en indagar cómo ha sido posible el cultivo de la democracia, a pesar del empobrecimiento de la población. Este es uno de los temas que los entrevistados abordan.

Si se asume la palabra gobernabilidad, que surge del pensamiento político conservador, ésta debe ser entendida en Centroamérica como la posibilidad o la capacidad de los gobiernos para responder a las demandas sociales irresueltas y crecientes —transitando por un camino hacia el desarrollo en el que se respeten normas mínimas de convivencia democrática y derechos humanos.

Esta concepción de la política que —en palabras del cientista social Franz Hinkelammert—, es el arte de lo posible, hoy en día en Centroamérica parece que la política debe entenderse como el arte de hacer posible lo imposible. Ese pareció ser el mensaje de Esquipulas cuando en las adversas condiciones del año 1987 se estableció el Decálogo de la Paz. ■





DESARROLLO REGIONAL/LOCAL EN EL SALVADOR: RETO ESTRATEGICO DEL SIGLO XXI

*Alberto Enríquez Villacorta, María Elena Moreno,
Marcos Rodríguez, René Rivera Magaña, Flora Blandón
de Grajeda, Andrew R. Cummings. Editado por
FUNDE (Fundación Nacional para el Desarrollo). San
Salvador, agosto de 1997. 295 p.*



Durante los últimos años El Salvador ha atravesado por cambios importantes en lo político y en lo jurídico, especialmente a partir de la firma de los acuerdos de paz. Estos cambios se están fortaleciendo como resultado del nuevo escenario político generado por las elecciones del pasado mes de marzo, que permitieron un nuevo balance de partidos políticos en los municipios y en la Asamblea Legislativa. También durante estos años ha cobrado fuerza la discusión y la reflexión sobre el desarrollo local, la descentralización del Estado, el papel de los gobiernos municipales, la participación ciudadana en el nivel local, la necesidad de mayores recursos financieros para los municipios, así como el fortalecimiento de sus funciones técnicas y administrativas. Este debate es importante en tanto que se busca construir nuevas capacidades de gestión y participación en el nivel local, a fin de superar los consabidos problemas de exclusión y marginación a que están sometidos importantes territorios y regiones del país.

Los esfuerzos de concertación y búsqueda de consensos para el desarrollo departamental y municipal se han ubicado entre los principales puntos de la agenda del país. Fortalecer las dinámicas de desarrollo regional y local, y promover los procesos de descentralización y participación ciudadana puede contribuir de manera significativa a la superación de la pobreza y la exclusión, a potenciar las capacidades productivas locales y a integrar más plenamente los diferentes territorios al desarrollo nacional.

Los autores forman parte del equipo de investigadores de FUNDE, quienes —partiendo de la historia—, intentan delimitar o definir en qué consiste el desarrollo regional/local, y desde allí, con un enfoque prospectivo, analizan algunas experiencias que muestran el papel y el significado de la concertación entre distintos agentes económicos y sociales. ■



COLOMBIA: ENTRE LA INSERCIÓN Y EL AISLAMIENTO

La política exterior colombiana en los años noventa.
Socorro Ramírez y Luis Alberto Restrepo (coordinadores).
Siglo del Hombre Editores / IEPRI, Universidad
Nacional. (Biblioteca Universitaria. Ciencias Sociales y
Humanidades). Santa Fe de Bogotá, 1997. 376 p.

Este volumen presenta el más completo y autorizado balance disponible en la actualidad acerca de la política exterior colombiana, de su situación actual y de sus retos futuros —nos dice el propio Luis Alberto Restrepo en la introducción. Se convierte así en lectura obligada para quien desee aproximarse al tema.

Más allá del muy instructivo balance sobre las relaciones internacionales de Colombia, este libro abre un debate central para el futuro de ese país. ¿Avanza Colombia en su proceso de inserción en el mundo y en el siglo XXI, o se acerca cada vez más a la casta de los parias internacionales? Si así fuera ¿cómo revertir esta oscura notoriedad? ¿No puede ser convertida la actual situación en una oportunidad? ¿Existen ejemplos históricos de naciones que hayan sabido transformar el desprestigio en afirmación propia y en digna presencia internacional? ¿Cuáles son esos casos y cómo lo han logrado? En fin, ¿qué puede hacer cada uno de nosotros para construir un país mejor?

Socorro Ramírez es investigadora del IEPRI. Graduada de licenciatura en historia, con maestría en análisis político y doctorada en ciencia política en la Sorbona de París, ha escrito abundantemente sobre asuntos políticos de la región.

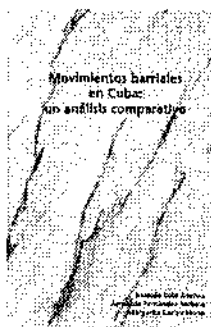
Luis Alberto Restrepo es investigador de la Universidad Nacional de Colombia. Estudió filosofía en Alemania y en Bélgica. Ha escrito numerosos artículos sobre el actual sistema internacional, los movimientos sociales y la situación colombiana. ■





MOVIMIENTOS BARRIALES EN CUBA: UN ANALISIS COMPARATIVO

*Haroldo Dilla Alfonso, Armando Fernández Soriano,
Margarita Castro Flores. (Sin sello editorial).
La Habana, marzo 1997. 80 p.*



Las comunidades habitacionales cubanas han sido, desde hace casi cuatro décadas, un campo muy intenso de acción y participación popular.

El análisis comparativo de los movimientos barriales en Cuba es un buen ejemplo de cómo la población se organiza en función de mejorar su calidad de vida, de cómo responder a las necesidades de la comunidad, y de cómo avanzar en su proceso de transformación para lograr el desarrollo. Los casos aquí expuestos evidencian el interés por generar procesos organizativos importantes para reconstruir sus viviendas, para recuperar su cultura, para formar y capacitar a su población, para mejorar la infraestructura local, para producir los necesarios bienes de consumo, etc.

Este estudio nos lleva desde la historia y las características de las comunidades, hacia la búsqueda de su futuro; nos muestra la relación de los movimientos comunitarios con los gobiernos locales, los procesos de participación y liderazgo que se construyen en la comunidad, la participación de las mujeres, y las preocupaciones sobre el medio ambiente y la sostenibilidad.

La potencialidad de los movimientos comunitarios como portadores de nuevas formas de vida —nos dicen los autores—, está ligada principalmente a dos temas altamente controversiales: el lugar de la sociedad civil y la descentralización del Estado. ■

MEMBRESIA DE CRIES

GUATEMALA

Asociación para el Avance de las Ciencias Sociales (AVANCSO)

EL SALVADOR

Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE)
Instituto para el Desarrollo Económico y Social de El Salvador (IDEESES)
Programa Salvadoreño de Investigación sobre Desarrollo y Medio Ambiente (PRISMA)
Tendencias

HONDURAS

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

NICARAGUA

Centro de Estudios e Investigaciones (Nitlapan-UCA)
Centro de Investigación de la Costa Atlántica (CIDCA)

COSTA RICA

Centro de Capacitación para el Desarrollo (CECADE)
Departamento Ecuménico de Investigaciones (DEI)
Fundación Centroamericana por la Integración (FCI)

PANAMA

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

MEXICO

Foro de Apoyo Mutuo (FAM)

CUBA

Centro de Estudios sobre América (CEA)

HAITI

Centre de Recherche et de Formation Economique et Sociale pour le Developpement (CRESFED)
Group Haitien des Recherches & D'Actions Pedagogiques (GHRAP)

REPUBLICA DOMINICANA

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

BARBADOS

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

BELICE

Society for the Promotion of Education & Research (SPEAR)

JAMAICA

Association of Caribbean Economists (ACE)
Consortium Graduate School of Social Sciences
Institute of Social & Economic Research (ISER)

PUERTO RICO

Centro de Estudios de la Realidad Puertorriqueña (CEREP)

TRINIDAD Y TOBAGO

Caribbean Network for Integrated Rural Development (CNIRD)

VENEZUELA

Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos (INVESP)

COLOMBIA

Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI)

LA COORDINADORA REGIONAL DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS Y SOCIALES (CRIES) es una red de centros de investigación en Centroamérica y el Caribe. Fue creada en 1982 y actualmente están afiliados más de 30 centros en toda la región. El objetivo principal de CRIES es contribuir a la construcción de un modelo de desarrollo social para los países y territorios del Gran Caribe, que sea equitativo y sostenible en términos económicos, ambientales y humanos.

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

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

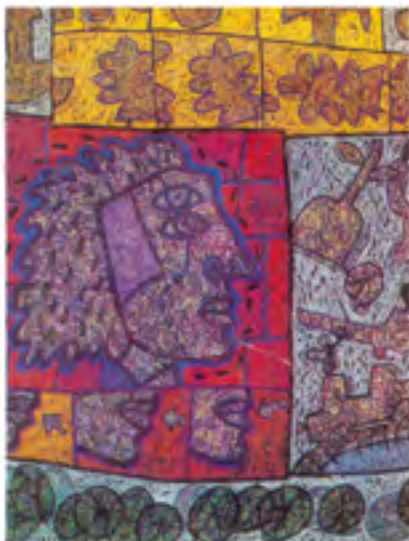
CRIES desarrolla actividades de investigación, participación en foros y actividades regionales, publicaciones, formación, difusión de información y promoción de las telecomunicaciones.

THE REGIONAL COORDINATOR OF ECONOMIC AND SOCIAL RESEARCH (CRIES) is a network of research centers in Central America and the Caribbean. It was created in 1982 and now has more than 30 affiliated centers around the region. CRIES' main objective is to contribute to the construction of an equitable social development model for the countries and territories of the Greater Caribbean that is sustainable in economic, environmental and human terms.

The Greater Caribbean is made up of all countries and territories of Central America, the Caribbean, Mexico, Colombia and Venezuela. The foundation for this Greater Caribbean concept resides in the shared economic and social matrix of the societies comprising it, as well as in the idea that the viability of alternatives in these times of globalization and mega-blocs demands the creation of broad and inclusive regional spaces for harmonizing and coordinating, to make possible the region's active and healthy reinsertion into the international setting.

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

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



MASCARA RITUAL

Radhamés Mejía. (Santo Domingo, Rep. Dominicana, 1960)
 Técnica mixta sobre tela, 30" x 40". Colección privada.
Mixed technique on canvas, 30" x 40". Private collection.

