



PENSAMIENTO PROPIO

REVISTA BILINGÜE DE CIENCIAS SOCIALES DEL GRAN CARIBE

El desafío del ALCA
RIYAD INSANALLY

Regionalismo abierto en América Latina
ALFREDO GUERRA-BORGES

La dinámica hemisférica de la integración
DAVID E. LEWIS

La ocasión desaprovechada: Unión política en el Caribe Oriental
PATSY LEWIS

Integración económica y formación de un espacio social
BRUNO PODESTÀ

NUEVA EPOCA

8

OCTUBRE-DICIEMBRE 1998 / AÑO 3

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 ASDI.



LA COORDINADORA REGIONAL DE INVESTIGACIONES ECONOMICAS 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 espa-

cios 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.



PENSAMIENTO PROPIO

REVISTA BILINGÜE DE CIENCIAS SOCIALES DEL GRAN CARIBE

NUEVA EPOCA

8

OCTUBRE-DICIEMBRE 1996 / AÑO 3

MEMBRESÍA DE CRIES

BARBADOS

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

BELICE

Society for the Promotion of Education & Research (SPEAR)

COLOMBIA

Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI)
Departamento de Relaciones Internacionales de la Universidad Pontificia Javeriana

COSTA RICA

Centro de Capacitación para el Desarrollo (CECADE)
Departamento Económico de Investigaciones (DEI)
Fundación Centroamericana por la Integración (FCI)

CUBA

Centro de Estudios sobre América (CEA)
Centro de Investigaciones de Economía Internacional (CIEI)

EL SALVADOR

Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE)
Instituto para el Desarrollo Económico y Social de El Salvador (IDEESES)
Tendencias

GUATEMALA

Asociación para el Avance de las Ciencias Sociales (AVANCSO)

HAITI

Centre de Recherche et de Formation Economique et Sociale pour le Developpement (CRESFED)
Group Haitien des Recherches & D'Actions Pedagogiques (GHRAP)

HONDURAS

Centro de Documentación de Honduras (CEDOH)

Centro de Investigación y Estudios Nacionales (CIEN)

Equipo de Reflexión, Investigación y Comunicación (ERIC)

JAMAICA

Association of Caribbean Economists (ACE)
Consortium Graduate School of Social Sciences
Institute of Social & Economic Research (ISER)

MEXICO

Foro de Apoyo Mutuo (FAM)

NICARAGUA

Centro de Estudios e Investigaciones (Nitlapán-UCA)
Centro de Investigación de la Costa Atlántica (CIDCA)

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)

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)

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)

**PENSAMIENTO
PROPIO**

OCTUBRE-DICIEMBRE 1998 / YEAR 7

Director: Andrés Serbin

Comité Editorial: Orestes Papi, Ricardo Zambrana Godoy, Enrique Brito, Clara Arenas,
Alfonso Goitia, Neville Duncan, Judith Wedderburn, Hernán Yanes, Lillian Levi

Edición: Lillian Levi, Traducción: Judy Butler, Claudia Ferreira, Abbie Fields,

Diseño: Sarah Broder, Impresión: Imprimatur, ISSN:1016-9628

CRIES BOARD OF DIRECTORS

PRESIDENTE

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

DIRECTOR EJECUTIVO

Orestes Papi
Coordinadora Regional de Investigaciones
Económicas y Sociales (CRIES), Nicaragua

SECRETARIO

Alfonso Goitia
Concertación Centroamericana, El Salvador

VOCALES

Enrique Brito
Foro de Apoyo Mutuo (FAM), México

Clara Arenas

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

Neville Duncan

Department of Government, Faculty of Social
Sciences, University of the West Indies, Barbados

Judith Wedderburn

Association of Caribbean Economists (ACE)
Jamaica

Hernán Yanes

Centro de Estudios sobre América, Cuba

INTERNATIONAL ADVISORY BOARD

Victor Bulmer-Thomas
Institute of Latin American Studies,
University of London, UK

Alvaro de la Ossa
Fundación Centroamericana por la Integración (FCI),
Costa Rica

Rosario Espinal
Department of Sociology, Temple University, USA

Eduardo Garriga
Latin American and Caribbean Centre,
Florida International University, USA

Norman Girvan
Consortium Graduate School of Social Sciences,
University of West Indies, Jamaica

Xabier Gorostiaga
Presidente Fundador de CRIES

Jorge Grandi
Centro de Formación para la Integración Regional
(CEFIR), Uruguay

Alfredo Guerra-Borges
Instituto de Investigaciones Económicas,
Universidad Nacional Autónoma de México

Rafael Hernández
Revista Temas, Cuba

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

David Lewis
Caribbean/Latin American Action (C/LAA), USA

Gilbert Merckx
Latin American Institute, University of New Mexico, USA

Cert Oostindie
Royal Institute of Linguistics and Anthropology,
The Netherlands

Laverne E. Ragster
University of the Virgin Islands

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

Carlos Sojo
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
(FLACSO), Costa Rica

Edelberto Torres Rivas
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
(FLACSO), Guatemala

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:

- Sociedad civil, democracia, gobernabilidad regional
- Impacto de la globalización y de la integración en la región
- Temas y problemas de la agenda emanada de estas prioridades

Además de estos temas, se acogerán textos que aborden otros asuntos de interés regional, continental o mundial en el área de las ciencias sociales. Todos los materiales serán sometidos al arbitraje de nuestro Consejo Asesor Internacional. La decisión última sobre su publicación compete exclusivamente a nuestro Comité Editorial.

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
- Incluir una breve nota curricular

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, articles are being sought that address other issues of regional, continental or international interest in the social sciences arena. All materials will be subject to our International Advisory Board's peer review process. The final decision about publication will be made by the *Pensamiento Propio* Editorial Board.

Manuscripts 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

REVISTA PENSAMIENTO PROPIO/CRIES

Apartado Postal 3516, Managua, Nicaragua

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

Correo electrónico: ppropio@nicarao.org.ni



Indice

EDITORIAL	1
COYUNTURA	
El desafío del ALCA: Caricom y la Asociación de Estados del Caribe	
RIYAD INSANALLY	5
Reflexiones críticas y propositivas sobre regionalismo abierto en América Latina	
ALFREDO GUERRA-BORGES	17
La dinámica hemisférica de la integración: Algunas observaciones globales	
DAVID E. LEWIS	35
INVESTIGACIÓN Y ANALISIS	
La ocasión desaprovechada: El proceso consultivo para una unión política en la iniciativa de la Organización de Estados del Caribe Oriental	
PATSY LEWIS	55
Integración económica y formación de un espacio social: La Unión Europea, la Comunidad Andina y el Mercosur	
BRUNO PODESTÀ	75
DOCUMENTOS	
Declaración del Comité Consultivo del SICA	105
RESEÑA	
Centroamérica en reestructuración: Integración regional en Centroamérica	
PEDRO CALDENTEY DEL POZO	111
PULSO BIBLIOGRAFICO	115
COLABORAN EN ESTA EDICIÓN	121

En portada:

Humberto Jaime Sánchez (Venezuela)

Orgánica, óleo sobre tela (fragmento) 106,7 x 127 cm.

En: Mirando a la América Latina y el Caribe. Sevilla, 1992.

PENSAMIENTO PROPIO

REVISTA BILINGÜE DE CIENCIAS SOCIALES DEL GRAN CARIBE

Pensamiento Propio se publica dos veces al año (mayo y noviembre)
Pensamiento Propio is published two times per year (May and November)

Precios por suscripción anual

*(Prices for a one-year subscription) **

Centroamérica, México y El Caribe	US\$ 30.00
Estados Unidos, Canadá, América del Sur	US\$ 31.00
Europa	US\$ 36.00
Asia y Australia	US\$ 38.00

* 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 cambios 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)266-2362,
FAX: (505)266-1565, e-mail: cries@nicarao.org.ni

Use máquina o letra de imprenta / Please type or print

Adjunto cheque o giro bancario número: / Number of enclosed check or money order:

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*



EDITORIAL

Al arribar al penúltimo año del segundo milenio de nuestra era, los dinámicos procesos de integración y globalización actualmente en marcha suscitan numerosas preocupaciones, expectativas y propuestas entre la diversidad de actores de la sociedad civil del Gran Caribe.

Parte de las preocupaciones se refieren al marcado énfasis que los procesos de integración han puesto en la dinámica comercial, y la necesidad de incorporar una perspectiva más integral que comprenda también el terreno de "lo social". La fórmula "integración igual a comercio" se acepta generalmente como un axioma, y se dejan en segundo plano las prioridades sociales, aun cuando las decisiones que los gobiernos adoptan en el plano comercial repercuten de manera significativa en las demás esferas de la vida social, incluyendo el deterioro del medio ambiente. Este esquema se ha visto condicionado —y, al mismo tiempo, retroalimentado— por las concepciones de política económica que han predominado en los últimos 20 años, que privilegian la acción irrestricta de las leyes del mercado como un asignador eficiente de recursos, adjudican un tímido papel al Estado en el aseguramiento de condiciones para el desarrollo humano, y desvinculan lo económico de lo social. El así provocado cercenamiento de las capacidades nacionales para asumir con energía la promoción del desarrollo humano dificulta cualquier multilateralización de una cláusula social para los procesos de integración regional, lo cual se sigue viendo, en general, y en términos reales, como algo secundario o accesorio.

Aun situando el énfasis en el plano comercial, los bloques económicos de mayor desarrollo relativo y las principales potencias mundiales, mantienen medidas proteccionistas mientras estimulan una liberalización comercial a ultranza en los países de menor desarrollo. De esa forma, el proceso de globalización muestra su dinámica contradictoria y las desventajas con que los países subdesarrollados deben competir en el mercado mundial.

Estas preocupaciones están vinculadas a la forma en que se responde a las preguntas: ¿por qué hacer integración? Y ¿para quiénes hacer integración? No son preguntas gratuitas, toda vez que el mo-

delo de integración que se aplique tendrá claras implicaciones en el fortalecimiento de una u otra estrategia de desarrollo, así como de determinados intereses empresariales y sociales, y sugiere una forma concreta de interrelación entre lo nacional, lo regional y lo global. Es posible constatar que, desde el punto de vista social, con la globalización se ha acentuado el proceso de polarización socioeconómica entre naciones. Aun cuando algunos países en vías de desarrollo han acelerado su dinamismo económico, se percibe una situación de creciente subdesarrollo relativo para los países del Tercer Mundo. Pero también al interior de los países la globalización tiende a ser socioeconómicamente excluyente, al empujar y mantener a numerosos actores sociales —entre los cuales se puede identificar a los pequeños y medianos empresarios y a los asalariados— en una situación de marginalidad y sometidos al vaivén de las relaciones de mercado.

La integración regional, en esa perspectiva, tenderá a verse ya como una situación transitoria hacia la homogeneización global subordinada a intereses transnacionales, o como una oportunidad para participar en el sistema mundial con una fuerte plataforma nacional y regional que permita aprovechar de mejor manera el proceso de globalización para impulsar un crecimiento estable y sostenible en términos económicos, sociales y ambientales.

Otro conjunto de preocupaciones está relacionado con el ensanchamiento de la brecha entre quienes toman las decisiones relativas a la integración y los ciudadanos, muchas veces ajenos éstos tanto a las decisiones mismas como al proceso de arribar a ellas. Aún no se puede afirmar que existe una verdadera y efectiva participación de la sociedad civil en los procesos de integración, aunque no han sido pocos los intentos por avanzar en ese terreno. Se han desarrollado experiencias interesantes que valdría la pena someter a estudio, aunque en la mayor parte de los casos, como en Centroamérica o en el Mercosur, los avances parecen ser muy pocos. Tampoco es posible afirmar que se han desarrollado de forma agresiva iniciativas de integración horizontal promovidas por la sociedad civil “desde abajo”, sin obviar las experiencias impulsadas por sectores empresariales de mucho poder económico a los cuales no siempre se considera parte de la sociedad civil.

Como sea, seguimos considerando necesaria una mayor participación e incorporación de la sociedad civil regional al proceso de integración para que éste adquiera una perspectiva integral e integradora y que responda a las necesidades de las poblaciones del he-

misferio. En esa perspectiva, en los primeros días de diciembre de 1998 se celebró en Barbados el segundo encuentro anual del Foro Permanente de la Sociedad Civil del Gran Caribe, al cual asistieron numerosas organizaciones regionales que avanzaron en la discusión de las propuestas sobre las cuales se estructurarán estrategias concretas de incidencia en los espacios de la integración regional. Parte del proceso, por supuesto, está directamente relacionado con el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil regional y la superación de sus propias limitaciones, tales como su insuficiente capacidad técnica para el tratamiento de diversos temas, sus exiguos recursos y su escasa apropiación de los procesos de integración.

Quisiéramos finalmente destacar una preocupación que acompaña al creciente dinamismo en la integración regional, y que se ha vuelto crónica particularmente en el ámbito centroamericano: la gran cantidad de compromisos asumidos por los mandatarios de esta subregión y aún no ejecutados de manera efectiva, lo cual ha desgastado los mecanismos integracionistas promovidos oficialmente, en la medida en que les resta credibilidad puesto que no se percibe una mejoría sustantiva para las condiciones de vida y de trabajo de los habitantes de esos países. Esto resulta especialmente grave luego de la emergencia y las necesidades de reconstrucción ocasionadas por el huracán Mitch en el istmo centroamericano.

Con todo, los procesos de integración —y fundamentalmente los acuerdos de libre comercio—, aunque a niveles de desarrollo desigual, continúan avanzando a tal grado que se podría arribar al año 2005 con la mayor parte de las economías del Gran Caribe incorporadas a unas u otras iniciativas de liberalización comercial. Ese horizonte temporal marca también los retos y oportunidades que ofrecen estos procesos para la participación de los actores de la sociedad civil regional en la búsqueda de un desarrollo humano sostenible.

En la presente edición de *Pensamiento Propio* se abordan estos y otros aspectos trascendentales para los procesos de integración regional. En la sección Coyuntura, David Lewis describe y analiza los procesos de integración regional en el hemisferio, identificando aquellos factores que tienen mayor incidencia y las áreas en las cuales más se ha avanzado, señalando al mismo tiempo las oportunidades que ofrecen estos procesos para la participación de los actores de la sociedad civil. Alfredo Guerra-Borges devela críticamente las interioridades de la concepción de regionalismo abierto que instituciones como CEPAL han puesto en boga, y propone una estrategia de

regionalización de la globalización. Riyad Insanally, por su parte, nos ofrece un detallado panorama de la posición en que se encuentran el CARICOM y la Asociación de Estados del Caribe y algunas de sus propuestas respecto de las negociaciones del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas, poniendo en relieve algunas fortalezas y oportunidades que pueden aprovechar las pequeñas economías de la región. Los escritos de David Lewis y de Riyad Insanally fueron presentados en el taller sobre "La integración del Gran Caribe y el rol de los organismos subregionales y de Cuba", convocado por CRIES y por INVESP de Venezuela en la ciudad de Caracas los días 20 y 21 de julio de 1998.

En la sección Investigación y Análisis, Patsy Lewis examina el intento realizado entre 1986 y 1992 por forjar una unión política entre los Estados miembros de la Organización de Estados del Caribe Oriental (OECS), analizando un aspecto particular de la iniciativa, como fue el proceso por medio del cual los gobiernos intentaron obtener el apoyo público para la propuesta de unión. Finalmente, Bruno Podestá analiza a fondo las posibilidades de incorporación de políticas sociales —o de "lo social"— en el marco de los acuerdos de integración, y describe el estado actual de la participación de la sociedad civil y su escasa representatividad en los centros que toman decisiones sobre los procesos de integración regional.

En la sección Documentos publicamos la declaración del Comité Consultivo del Sistema de Integración Centroamericano ante las dramáticas consecuencias del paso del huracán Mitch por el istmo, enfatizando en los criterios básicos que debería seguir el proceso de reconstrucción post-Mitch. Y en Reseña, Pedro Caldentey del Pozo, joven investigador español especialista en integración centroamericana, nos entrega un comentario crítico del libro de Victor Bulmer-Thomas: *Centroamérica en reestructuración*.

Ricardo Zambrana Godoy
Director Regional de Investigaciones
CRIES



El desafío del ALCA: Caricom y la Asociación de Estados del Caribe

RIYAD INSANALLY

Cuando los treinta y cuatro jefes de Estado y de gobierno de la región elegidos democráticamente se reunieron en la primera Cumbre de las Américas en Miami, Florida en diciembre de 1994, y emitieron su declaración de principios y su plan de acción, dieron inicio a un proceso histórico cuya magnitud era imposible de predecir en su totalidad.

La declaración, titulada "Asociación para el desarrollo y la prosperidad: democracia, libre comercio y desarrollo sostenible en las Américas", se centra en cuatro objetivos amplios:

- Promover y fortalecer la comunidad de democracias en las Américas.
- Promover la prosperidad a través de la integración económica y el libre comercio.
- Erradicar la pobreza y la discriminación en nuestro hemisferio.
- Garantizar el desarrollo sostenible y conservar nuestros recursos naturales para las generaciones futuras.

Aun cuando el acompañante plan de acción contiene veintitrés áreas temáticas bajo estos encabezamientos, es la decisión histórica de establecer, para el 2005, una Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), con todas las ramificaciones sociopolíticas de la integración económica hemisférica y de la liberalización del comercio, lo que sobresale como la iniciativa de mayor importancia de la Cumbre.

Cuando los líderes se reúnan para la segunda Cumbre en Santiago de Chile, el 18-19 de abril de 1998, llegarán a un momento decisivo en lo que respecta a la creación del ALCA para el año 2005. A pesar del fracaso del presidente Clinton de obtener del Congreso la autoridad para realizar las negociaciones bajo el ALCA por la "vía rápida", la manera como ha evolucionado el proceso parece haber generado una dinámica irreversible, a tal punto que se está gestando la noción, especialmente en el Cono Sur, de que las negociaciones pueden iniciarse sin los Estados Unidos. Por otra parte, en el Caribe se considera que la ausencia de la "vía rápida" conllevará a que el proceso pierda ímpetu. Esto daría un mayor tiempo para la consolidación del proceso de integración regional y brindaría a las economías más pequeñas la oportunidad de desarrollar posiciones negociadoras más fuertes para su entrada al ALCA bajo términos más favorables.

El proceso Cumbre de las Américas/ALCA ha puesto a dura prueba los limitados recursos humanos, financieros y técnicos de las economías más pequeñas de la Comunidad del Caribe (CARICOM), y del Gran Caribe. El proceso del ALCA ha generado una multiplicidad de reuniones con la participación de los ministros de comercio, de viceministros y de doce grupos de trabajo técnicos. Por consiguiente, el desafío para CARICOM ha sido, desde un inicio, desarrollar la capacidad para mantener estas reuniones y coordinar una estrategia que asegure su futura viabilidad en el nuevo escenario hemisférico.

En este sentido, el factor de mayor importancia para CARICOM

es el asunto de la consideración especial que amerita como agrupación de las economías más pequeñas, y la manera exacta como las necesidades específicas de esas pequeñas economías serán satisfechas en el proceso global Cumbre de las Américas/ALCA.

Dado el amplio alcance del proceso Cumbre de las Américas/ALCA, este artículo se limitará a una discusión sobre la posición de CARICOM con respecto al ALCA, y la posibilidad de desarrollar una estrategia de negociación para las economías más pequeñas del Gran Caribe, a través de la Asociación de Estados del Caribe (AEC).

CARICOM Y EL ALCA

Durante la octava reunión intersesional de la conferencia de los jefes de gobierno de CARICOM, celebrada en St. John's, Antigua y Barbuda en febrero de 1997, CARICOM estableció una Maquinaria Negociadora Regional (MNR) con el objetivo de mejorar la coordinación y la implementación de sus negociaciones externas. En julio de 1997, durante la decimoctava reunión celebrada en Montego Bay, Jamaica, la conferencia de jefes de Estado encargó a la MNR la tarea de asegurar, *inter alia*, la eficaz preparación y participación de la comunidad en el proceso Cumbre de las Américas/ALCA. Desde entonces, la MNR ha estado trabajando con la secretaría del CARICOM, con otros órganos de la Comunidad, y con los Estados miembros de CARICOM, en el avance de un proceso, en marcha desde la Cumbre de Miami, para desarrollar una estrategia coordinada y coherente dirigida a preparar a la Comunidad para su ingreso al ALCA.

Durante los días 26 al 29 de enero de 1998, en Puerto España, Trinidad y Tobago, la secretaría de CARICOM convocó dos reuniones del Grupo de Trabajo para las Negociaciones (GTN) de la MNR, para considerar asuntos del ALCA y los aspectos no económicos de la Cumbre de las Américas, respectivamente. Estas dos reuniones fueron un paso importante en el proceso de coordinación de los esfuerzos de los Estados miembros de CARICOM para llegar a una posición consolidada respecto de las negociaciones Cumbre de las Américas/ALCA.

Al tratar de evaluar la situación de la Comunidad con respecto al ALCA, la primera reunión del GTN prestó particular atención a los acontecimientos que tuvieron lugar durante y después de la octava reunión del Grupo de Trabajo del ALCA sobre Economías más Pequeñas (Ciudad de México, octubre 14-16 de 1997), la segunda

reunión de viceministros en preparación a la reunión ministerial del ALCA (Guanacaste, Costa Rica, octubre 28-30 de 1997), y la identificación de las directrices y estrategias de negociación relacionadas con la reunión final de los viceministros en preparación para la reunión ministerial del ALCA (San José, Costa Rica, enero 10-12 de 1998) y la cuarta reunión de los ministros de comercio de las Américas (San José, Costa Rica, marzo 19 de 1998).

Las recomendaciones de la MNR/CTN son sólo un componente de un programa verticalmente integrado de consultas del CARICOM donde participan el consejo para el comercio y el desarrollo (CCD),¹ el subcomité de primeros ministros para las negociaciones externas,² y la conferencia de jefes,³ durante las cuales la estrategia de CARICOM respecto del proceso Cumbre las Américas/ALCA ha sido objeto de afinación.

Al momento de escribir este artículo, la estrategia final para la segunda Cumbre de las Américas aún se seguía puliendo, pero todo este tiempo el principal tema ha sido la identificación de medidas concretas para satisfacer las necesidades particulares de las pequeñas y frágiles economías de CARICOM, en vista del grado de ajuste macroeconómico exigido y las disparidades en dimensión y desarrollo de las economías que participan en el proceso del ALCA.

EL GRUPO DE TRABAJO SOBRE ECONOMÍAS MÁS PEQUEÑAS

El grupo de trabajo sobre economías más pequeñas, al igual que los otros grupos de trabajo establecidos por los ministros de comercio del hemisferio, está abierto a todos los países que participan en el proceso del ALCA. Sin embargo, dadas las diferencias consabidas en las agendas políticas y las perspectivas económicas, se ha hecho un tanto difícil alcanzar unanimidad sobre lo que debería y podría hacerse para ayudar a las economías más pequeñas en la transición hacia el ALCA.

Sin embargo, parece que las economías más pequeñas están cada vez más unidas en su temor de que la participación en el ALCA pueda profundizar, en lugar de reducir, las diferencias económicas existentes entre las grandes economías por una parte y las economías pequeñas y medianas, por la otra. En otras palabras, los desequilibrios existentes, resultado de rigideces estructurales intrínsecas, de bases de producción estrechas, de mercados domésticos pequeños, de una infraestructura inadecuada y de una excesiva dependencia en los

ingresos por derechos arancelarios en la mayoría de los casos, se verían exacerbados por una carrera precipitada hacia el libre comercio hemisférico, que no toma en cuenta la falta de capacidad de las economías más pequeñas para recibir de manera equitativa los beneficios del libre comercio y de la liberalización económica.

Afortunadamente el CARICOM no está a solas en el grupo de trabajo, ya que los países del Caribe y de América Central son todos economías más pequeñas y, además, Bolivia y Ecuador también están ansiosos de que se les reconozca como tales. Estos países juntos representan a 25 de los 34 que participan en el proceso hemisférico, un caso claro de fuerza numérica a pesar de su debilidad económica.

UN FONDO DE INTEGRACIÓN REGIONAL

En un esfuerzo por responder a la apremiante pregunta sobre cómo manejar la transición hacia el ALCA, CARICOM ha propuesto la creación de un Fondo de Integración Regional (FIR) como un mecanismo para financiar apoyo y asistencia técnica especial para las economías más pequeñas del hemisferio. El FIR se basa en un concepto originalmente esbozado por el expresidente Cheddi Jagan de Guyana, y persigue los siguientes objetivos:

1. Fortalecer y diversificar la base productiva de las economías más pequeñas a través de la promoción y facilitación del desarrollo de empresas y de la participación del sector privado.
2. Alentar el desarrollo de la infraestructura en esas economías;
3. Promover el desarrollo de los recursos humanos y tecnológicos en las pequeñas economías;
4. Facilitar la competitividad de los bienes y servicios que producen las economías más pequeñas y su acceso al mercado del ALCA.

El argumento a favor del FIR ha ido ganando adeptos en el último año, debido a que se ha cuestionado la teoría económica neoclásica de que los pequeños países automáticamente se benefician de la liberalización del comercio. De hecho, existe ahora una significativa corriente de opinión que considera que el libre comercio no es una panacea para todos, y un creciente consenso en cuanto a que las economías más pequeñas, con su inherente vulnerabilidad ante las fuerzas externas, necesitan asistencia para hacer la transición controlada hacia mercados totalmente liberalizados. Persiste, sin

embargo, una brecha entre la aceptación de esta manera de pensar y la identificación de acciones específicas dirigidas a corregir el desequilibrio, que son completamente aceptables para las economías más pequeñas.

La opinión del CARICOM se ha beneficiado en alguna medida del apoyo técnico que el grupo de trabajo sobre las economías más pequeñas ha recibido del comité tripartito de la Cumbre de las Américas/ALCA⁴ y del sistema económico latinoamericano (SELA), respecto de la asistencia técnica y necesidades de capacitación de las economías más pequeñas. Por consiguiente, existe ahora una mayor aceptación dentro del grupo de trabajo en cuanto a la necesidad de recursos financieros adicionales para una asistencia técnica de esa naturaleza.

Sin embargo, aunque hay acuerdo en cuanto a la necesidad de mejorar las pautas institucionales para que haya mayor disponibilidad de recursos para las economías más pequeñas, parecería estarse tomando difícil asegurar el consenso sobre la identificación de nuevos fondos y de un mecanismo apropiado para maximizar las oportunidades, reducir los costos de transición y minimizar los trastornos internos en las economías más pequeñas. La decisión final sobre este asunto será, sin duda, de carácter político.

En uno de los esfuerzos más recientes por impulsar el debate sobre el FIR, la CEPALC preparó un documento en el que se reconoce que las economías más pequeñas necesitarán asistencia técnica y financiera para mejorar su preparación para la entrada al ALCA.⁵ Sin embargo, dada la dificultad de identificar nuevas fuentes de financiamiento concesionario en el hemisferio, el documento toma distancia del caso a favor de un nuevo mecanismo de financiamiento, y se concentra en la posibilidad de una mayor asistencia técnica a través de los ya existentes.

Esto no aborda en su totalidad las preocupaciones de CARICOM en cuanto a las necesidades institucionales y de infraestructura de las economías más pequeñas, dado que los problemas planteados por el ALCA requieren mayores recursos y no simplemente una reasignación de los que ya existen. Es obvio que aún queda por hacer más trabajo técnico. Sin embargo esto es solo una parte del problema.

Una vez que haya concluido satisfactoriamente el trabajo técnico dirigido a presentar al FIR como un instrumento financiero factible y aceptable, la batalla política para vender el paquete a los países donantes se elevará entonces a otro plano, y posiblemente tenga

que ir hasta los niveles más altos. En este asunto, CARICOM necesitará todos los aliados que pueda reunir, y la AEC, donde predominan las economías más pequeñas de todo el Gran Caribe, se presenta como el foro natural donde buscar una alianza estratégica para promover el FIR y para lidiar con las presiones de la liberalización comercial hemisférica.

LA AEC Y EL ALCA

Como es sabido, la AEC tuvo su génesis en CARICOM, para ser más precisos, en el informe titulado *Time for Action*, publicado en 1992 por la *West Indian Commission*, y en el que, al mismo tiempo que se abogaba por una profundización de la integración de CARICOM, también se hacía un llamado a favor de una ampliación del proceso de integración a través de la formación de una Asociación de Estados del Caribe. En ese entonces, esa recomendación fue una respuesta directa al rápidamente cambiante entorno externo, con el surgimiento de dos bloques globales, la formación de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y la presión por la liberalización del comercio.

La convención que estableció la AEC se firmó el 24 de julio de 1994, en Cartagena de Indias, Colombia, con el objetivo de promover la cooperación y la integración entre 25 Estados miembros plenos del CARICOM, el resto del Caribe Insular, América Central y el grupo de los tres (Colombia, México y Venezuela).⁶ Existe también una serie de potenciales miembros asociados.⁷

Los objetivos de la AEC están consagrados en la convención y se centran en:

1. Fortalecer el proceso de cooperación e integración regional, con miras a crear un mejor espacio económico en la región.
2. Preservar la integridad ambiental del Mar Caribe, el que se considera patrimonio común de los pueblos de la región.
3. Promover el desarrollo sostenible de la región Caribe.

Cuando se estableció la AEC en julio de 1994, obviamente la Cumbre de Miami aún no se había realizado. Los fundadores de la AEC no podían prever en ese entonces el éxito de la Cumbre de las Américas y la decisión de avanzar hacia la creación del ALCA. Sin embargo, los objetivos de la AEC no son tan diferentes de los que se consagran en la declaración de principios de Miami. Además, la no-

ción de "crear un espacio económico mejorado en la región" puede interpretarse como un acercamiento hacia la liberalización del comercio, e incluso, que deja la puerta abierta para el eventual establecimiento de una Área de Libre Comercio en el Caribe.

En agosto de 1995, se celebró en Puerto España la cumbre inaugural de los jefes de Estado y de gobierno de la AEC. En la declaración de principios y el plan de acción que surgieron de esa cumbre se pone énfasis en tres sectores —turismo, comercio y transporte— como fundamentales para la creación de un espacio económico más viable y para el avance hacia el proceso de integración en el Caribe.

Desde ese entonces, el consejo de ministros, órgano principal de la AEC, ha celebrado tres reuniones ordinarias (Ciudad de Guatemala, diciembre de 1995; La Habana, Cuba, diciembre de 1996; y Cartagena de Indias, Colombia, noviembre de 1997) para avanzar los objetivos de la AEC. Con ese fin, se ha establecido una serie de comités especiales en las áreas prioritarias de la AEC, incluyendo uno sobre comercio, desarrollo y relaciones económicas externas.⁸

En diciembre de 1996, durante la segunda reunión ministerial de la AEC, algunos Estados miembros de CARICOM sugirieron la idea de una Área de Libre Comercio de la AEC, posiblemente para probar el terreno a la luz del proceso ALCA que se estaba gestando. Como resultado de ese planteamiento, el comité especial para el desarrollo del comercio y las relaciones económicas externas recibió el mandato de "identificar los obstáculos para el comercio y la inversión intraregionales (...) y diseñar una metodología para promover, de manera gradual y progresiva, la liberalización del comercio, la inversión y el transporte, así como otras áreas relacionadas, culminando en el establecimiento del libre comercio en el área a la mayor brevedad posible".⁹

Esta declaración de una política "gradual y progresiva" parece ser un reconocimiento tácito de que la agenda comercial de la AEC está subordinada a lo que está sucediendo en el ALCA, y que la AEC, en su conjunto, ha adoptado una actitud de "esperar a ver qué sucede" hacia el proceso Cumbre de las Américas/ALCA. El subsecuente enfoque en asuntos técnicos por parte del comité especial para el comercio, como por ejemplo, la elaboración de un sistema de información de la AEC para promover las oportunidades comerciales y de inversión, junto con la creación de un sistema de pago entre los Estados miembros de la AEC, parecerían confirmar esta opinión. Más aún cuando el avance en esas dos áreas es relativamente lento.

La realidad de la situación es que la liberalización del comercio en la AEC se ha dejado de lado a medida que los Estados miembros de la AEC se han involucrado en las negociaciones para el ALCA. No hay ningún motivo, sin embargo, por el cual el proceso regional de la AEC no podría complementar y, de hecho, alentar un proceso hemisférico más amplio. La AEC no está al margen del proceso Cumbre de las Américas/ALCA. Al igual que CARICOM, es uno de los componentes básicos en la construcción de la integración económica.

Le corresponde al CARICOM, entonces, cimentar la alianza que ha forjado en el grupo de trabajo sobre economías pequeñas, a fin de desarrollar, dentro de la AEC, otro nivel de apoyo amplio para su estrategia ALCA y para impulsar a la AEC a que realice su enorme potencial. Fue en ese sentido que los países del CARICOM hicieron una presentación durante un diálogo político de los cancilleres en ocasión de la tercera reunión ministerial sobre "políticas para la consulta y la cooperación en apoyo a las negociaciones multilaterales, incluyendo el Área de Libre Comercio de las Américas".

La "estrategia para la consulta y la cooperación" se puede considerar esencialmente como un esfuerzo por sensibilizar a otros países miembros de la AEC ante los retos que enfrenta el CARICOM y los esfuerzos que éste realiza para asumir los avances en el hemisferio. La estrategia incorpora fundamentalmente las nociones clave de la construcción de alianzas estratégicas intra e interregionales en apoyo a las iniciativas de CARICOM y de la AEC, así como de la formulación de enfoques conjuntos hacia los temas en la agenda del ALCA. Estas propuestas, sin embargo, se hacen con la salvedad de que "para una considerable proporción de la membresía de la AEC sigue siendo un reto la fuerte resistencia que persiste en importantes sectores hacia elementos que son vitales, como es la necesidad de medidas para satisfacer las necesidades particulares de las economías más pequeñas".¹⁰

El documento del CARICOM plantea, además, serias dudas con respecto a la eficacia de la AEC en el contexto del ALCA, basadas, fundamentalmente, en "la naturaleza heterogénea de la AEC, con diferencias de tamaño, de niveles de desarrollo económico, de cultura, de situación constitucional, etc.", y la exclusión de Cuba del proceso del ALCA.¹¹ Es posible que estas dudas hayan surgido como reacción ante el avance relativamente lento en el comité especial sobre comercio, y debido a la percepción de que existe una diversi-

dad de agendas y relaciones asimétricas en la AEC que no permiten una clara coordinación de posiciones con respecto al ALCA.

El documento, no obstante, reconoce la competencia de la AEC para la consulta y la cooperación, y es allí donde está su potencial para promover los intereses del CARICOM y, de hecho, los de toda la AEC. Aunque el CARICOM no es tan ingenuo como para esperar unanimidad de opiniones y objetivos, su desafío es convertir el espacio de la AEC, dentro de un marco de tiempo realista, en una estructura manejable para negociar con las economías más poderosas del hemisferio. La conclusión lógica es, entonces, que el CARICOM debe convencer al resto de la AEC de la necesidad de acelerar la formulación de una agenda proactiva en el asunto de la liberalización del comercio y de la integración económica a nivel regional, a fin de lograr una ventaja en la negociación sobre el ALCA.

CONCLUSIÓN

Es evidente que hubo serios problemas institucionales en el proceso Cumbre de las Américas/ALCA, especialmente en lo que concierne a la participación de las economías más pequeñas del hemisferio. No obstante, hay señales alentadoras de que la Cumbre de Santiago indicará el camino hacia la movilización de recursos financieros, al menos para la asistencia técnica, a fin de ayudar a las economías más pequeñas a participar de manera más eficaz en el proceso. Si esto se puede lograr, será un avance positivo en lo que naturalmente es un proceso progresivo.

Ese proceso, sin embargo, no culmina en Santiago. De hecho, el proceso Cumbre de las Américas/ALCA ha dado pie a que se hable sobre el surgimiento de un nuevo sistema interamericano, basado en parte en la OFA, el BID y la CEPALC. La cumbre de Santiago deberá también arrojar alguna luz sobre lo que traerá el futuro al respecto, y ese nuevo sistema deberá tener conocimiento de la creciente importancia de las instituciones regionales y subregionales en la construcción del proceso.

Este artículo ha intentado plantear la importancia política de la AEC para el CARICOM y para las economías más pequeñas de la región. En ese contexto, cualquier estrategia dirigida a desarrollar el poder de negociación de la AEC deberá tomar en cuenta una función facilitadora adicional para la AEC, como mecanismo regional con acceso a una red de asistencia técnica cada vez más amplia, a

través de los convenios de cooperación que se están negociando con sus trece países observadores¹¹ y con un número de instituciones regionales, hemisféricas e internacionales.

Además, al argumentar a favor de un mayor perfil para la AEC en el proceso Cumbre de las Américas/ALCA, es preciso subrayar las siguientes características de la AEC:

- La AEC comprende 21 de las economías más pequeñas que participan en el proceso hemisférico, y su posición es ideal para actuar como un mecanismo de coordinación para esos países.
- La AEC representa un bloque mayoritario en la OEA, el BID y la CEPALC.
- Los objetivos de la AEC son muy similares a los del proceso de la Cumbre de las Américas.
- La AEC pancaribeña tiene un enorme potencial como mercado integrado por unas 200 millones de personas, con un PIB de aproximadamente 500 mil millones de dólares;
- La AEC ocupa una importante posición geopolítica que enlaza a muchas subregiones y culturas diferentes, colocándola, de hecho, en la encrucijada de las Américas.

En resumen, la AEC proporciona un espacio vital para consolidar una red de procesos bilaterales y subregionales y forjar una alianza para resistir la presión que se está ejerciendo y negociar con los poderes económicos del Norte y el Sur. Más importante aún, le brinda a CARICOM la oportunidad de llevar a cabo su campaña ALCA en un frente distinto y en un entorno más receptivo.

La AEC, donde hay mayores puntos de confluencia, debería ser el foro natural para lograr un apoyo más amplio en el contexto del libre comercio hemisférico y de la economía globalizada. Es difícil creer que CARICOM haya podido concebir la idea de la AEC y haya estado presente en su nacimiento, para simplemente hacerse a un lado y verla crecer, o no, sin ejercer su derecho moral de influir en su rumbo. No es demasiado tarde, entonces, para que la AEC forme parte integral de la estrategia política y diplomática del CARICOM, si es que va a realizar la visión original de sus fundadores.

NOTAS

1. El CCD se reunió en Kingston, Jamaica, del 2 al 6 de febrero de 1998.
2. La octava reunión del subcomité de primeros ministros para las negociaciones externas se celebró en Bridgetown, Barbados, los días 26 y 27 de febrero de 1998.
3. La novena reunión intersesional de la conferencia de los jefes de gobierno del CARICOM se celebró en St. George's Granada del 2 al 3 de marzo de 1998.
4. El comité tripartito de la Organización de Estados Americanos (OEA), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPALC).
5. CEPALC, "Un fondo de integración regional del Área de Libre Comercio de las Américas" (LC/R 1738), Ciudad de México, México, julio de 1997.
6. Los Estados miembros de la AEC son Antigua y Barbuda, las Bahamas, Barbados, Belice, Colombia, Costa Rica, Cuba, Dominica, República Dominicana, El Salvador, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Santa Lucía, San Cristóbal y Nieves, San Vicente y las Granadinas, Surinam, Trinidad y Tobago, y Venezuela.
7. En la actualidad, Francia (respecto de Guadalupe, Guyana y Martinica) y las Antillas Neerlandesas son miembros asociados, pero todos los países no independientes de la Cuenca del Caribe son elegibles.
8. Los otros comités especiales están en las áreas de: presupuesto y administración; recursos naturales; protección y conservación del medio ambiente y del Mar Caribe; turismo; y transporte.
9. Secretaría de la AEC, "Informe de la segunda reunión ordinaria del consejo de ministros de la AEC", Convenio No. 3/96, La Habana, Cuba, diciembre 12-13, 1996.
10. Secretaría del CARICOM, "Políticas sobre consulta y cooperación en apoyo a las negociaciones multilaterales, incluyendo el Área de Libre Comercio de las Américas". Presentación ante la tercera reunión ordinaria del consejo de ministros de la AEC, Cartagena de Indias, Colombia, noviembre 27-28 de 1997, pág. 13.
11. *Ibid.* págs. 19-20.
12. Los países observadores de la AEC son Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Ecuador, Egipto, España, India, Italia, Los Países Bajos, Marruecos, Perú, y Rusia.



Reflexiones críticas y propositivas sobre regionalismo abierto en América Latina

ALFREDO GUERRA-BORGES

El objeto de este trabajo es reflexionar críticamente sobre la estrategia de una propuesta de *globalización de la regionalización*, y hacer el esbozo de una propuesta alternativa que el autor denomina *regionalización de la globalización*. El objeto específico de la crítica es la estrategia general que vienen siguiendo los gobiernos latinoamericanos. A tal efecto se utilizan los textos de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), y ésta misma es objeto de crítica, toda vez que dichos textos se ajustan a la estrategia mencionada.

INTRODUCCIÓN

La indecorosa medianía en que los gobiernos latinoamericanos colocaron a la integración en la década pasada ha cedido el paso a una euforia de acuerdos de libre comercio en los últimos años del presente siglo. Pero si en el pasado la integración latinoamericana era un objetivo, y la participación en la economía mundial desde mejores posiciones de competencia era un resultado, ahora ocurre a la inversa: el objetivo es el mundo, la apertura hacia América Latina es una consecuencia. Por consiguiente, no hay nada extraño en la celeridad con que se han suscrito los acuerdos; pues lo que se ha hecho es seguir de cerca el curso acelerado de la liberalización comercial en general.

Diríase, entonces, que la meta de las estrategias oficiales es globalizar la regionalización. Teniéndolo así presente, la CEPAL propuso en 1994 la adopción del concepto de regionalismo abierto, originado en el ambiente asiático. Como lo indica la CEPAL, su propuesta era "coherente con el modelo económico imperante en la región, que propone una apertura generalizada de la economía. Por lo tanto, se basa esencialmente en el funcionamiento del mecanismo del mercado para la asignación de recursos y la definición de las estructuras de producción".¹

El objeto de este trabajo es reflexionar críticamente sobre la estrategia de globalización de la regionalización y hacer el esbozo de una propuesta alternativa que denominamos regionalización de la globalización. Para el efecto hemos escogido como punto de referencia los textos de la CEPAL, dado que, como se ha indicado, su propuesta de regionalismo abierto se ajusta a la estrategia general que vienen siguiendo los gobiernos latinoamericanos hasta ahora, que es el objeto específico de la crítica aquí esbozada.

LA IMPRECISIÓN DE UN CONCEPTO

El término *regionalismo abierto* está preñado de peligros para la definición de estrategias, pues entrelaza dos conceptos que en sí son contradictorios. Cuál es el peso específico que en esa combinación debe asignarse a sus dos componentes, es algo del todo discrecional. ¿Cuánto debe abrirse un "regionalismo" para ser "abierto", o cuánta "apertura" tolera un "regionalismo" sin que se arriesguen los objetivos del conjunto de países que considera la integración regional más conveniente que su apertura unilateral indiscriminada?

En la práctica, los gobiernos latinoamericanos que idealizan la liberalización y no tienen una posición activa ante los problemas internos, son más aperturistas que regionalistas. Las soluciones se espera que vengan de fuera, o por derivación de las relaciones con el mercado mundial. Por el contrario, para otros países la clave de la respuesta reside en los *intereses reales* que están en juego, y por ello son más regionalistas que aperturistas. Tal es el caso de la Unión Europea, y, en alguna medida, del Mercosur.

En general, nadie que tenga clara conciencia de sus intereses reales, y una firme voluntad de actuar en consonancia con ellos, acepta el desmantelamiento acelerado del marco normativo en que apoya el desarrollo de sus *industrias-objetivo*. Un ejemplo es Estados Unidos, tan tenaz en su prédica del libre mercado, donde una investigación de la Universidad de Harvard concluyó que “la industria de semiconductores nunca ha estado libre de la mano visible de la intervención del gobierno”.² Y este es solo un ejemplo. Asimismo, el Banco Mundial estima que a fines de los ochenta las barreras no arancelarias (de Estados Unidos) en textiles, acero y automóviles eran equivalentes a una tarifa de aproximadamente 25%, un nivel de protección que es comparable al de fines de los años cuarenta.

Los ataques del Banco Mundial al Mercosur han dejado claramente manifiesta la manipulable “flexibilidad” del concepto de regionalismo abierto. No obstante que en la corta vida del Mercosur los países miembros han experimentado un acelerado proceso de liberalización comercial unilateral con el resto del mundo, el Banco Mundial considera que el Mercosur es proteccionista y, por ende, ineficiente e incapaz de exportar bienes altamente intensivos en capital. Esta aseveración contradice el hecho de que en los últimos años el Mercosur ha exportado a Estados Unidos y Europa 3,400 millones de dólares en automóviles y autopartes.

Las críticas del Banco Mundial trascienden lo circunstancial, y en el fondo reflejan una posición ideológica respecto de los procesos de integración regional. Así quedó claramente expuesto en el debate con el Mercosur. El documento preparado por el economista principal de la División Internacional del Banco Mundial, Alexander Yeats, que éste deslizó al *Wall Street Journal* y al *Financial Times*, fue publicado en estos periódicos bajo un título sugerente y terminante: “¿Justifican los resultados del comercio del Mercosur la preocupación por los efectos de los acuerdos regionales de comercio? ¡Sí!”.³

Así, pues, lo que es motivo de preocupación no es Mercosur en

particular, sino en general los "efectos de los acuerdos regionales de comercio". No es evidente, sin embargo, por qué éstos pueden ser motivo de preocupación, a menos que se suponga que por naturaleza los acuerdos regionales tienden al proteccionismo.

"El consejo de los técnicos del banco es que el Mercosur debe profundizar la apertura *hacia afuera del bloque*", dijo Guillermo Perry, economista-jefe del Banco Mundial para América Latina, en una conferencia pronunciada en el Instituto Torcuato di Tella en Buenos Aires.⁴ Pero ¿ha llegado ya el momento para profundizar la apertura hacia afuera? ¿La consolidación progresiva del proceso de integración lo hace posible justo ahora? y ¿a qué ritmo debe operarse la apertura? He aquí la cuestión. Si se tiene en cuenta la corta vida del Mercosur y la enorme tarea de construir un espacio regional debidamente integrado, hay que concluir que acometer esta tarea tiene la más alta prioridad y que no concedérsela sacrificaría desde su propio inicio los objetivos de desarrollo que se persiguen con la integración, pues prevalecerían los de otras potencias.

Se trata simplemente de asignar un orden de importancia a cada cosa (integración regional y apertura mundial) y elegir una secuencia, y para tal efecto en ambos casos se requiere tener una clara idea de *para qué integrarse regionalmente*; si como tránsito hacia el mundo plano de la homogeneización global; o como proceso para participar en el sistema mundial con una personalidad nacional y regional robustecida, gracias al aprovechamiento de los veneros históricos y culturales (economía, sociedad y política) de cada país y región.

EL ÉXITO, ORIGEN DE UN CONCEPTO

Antes de seguir adelante conviene hacer una breve digresión que podría no ser superflua. Con motivo de la creación del Consejo de Cooperación Económica del Pacífico (CCEP) en Canberra, Australia, el concepto de "región abierta" fue enunciado en 1980 como una aspiración. Sir John Crawford, presidente de la reunión de Canberra, hizo notar más adelante que el concepto implicaba, ante todo, "lo que una comunidad del Pacífico no debía ser: debía ser no militar, no política y no excluyente: esto es, debía abrazar el *regionalismo abierto*".⁵

Doce años más tarde, al celebrarse la IX Reunión del CCEP, que aprobó la Declaración de San Francisco "El regionalismo abierto: un

modelo del Pacífico para la cooperación económica mundial y la Declaración Complementaria", sus integrantes reconocieron que "difícilmente se podía decir que estuviera completo el proceso de crear una región abierta", pero fueron de opinión que se estaban aproximando a las condiciones económicas necesarias para crearla, a saber: el comercio y la inversión dentro de la región habían crecido más rápidamente que con el resto del mundo; el comercio internacional de bienes y servicios constituía una proporción creciente del producto nacional; las corrientes de inversión extranjera directa encontraban cada vez menos cortapisas y los flujos de información y de cooperación en ciencia y tecnología eran cada vez más vigorosos, entre otros señalamientos.⁶

Dos observaciones importantes conviene dejar asentadas desde ahora respecto de lo anterior. En primer lugar, la Declaración de San Francisco y la Declaración Complementaria deben ser objeto de una lectura cuidadosa, pues no es oro todo lo que brilla. Estados Unidos es una de las economías más protegidas de la OCDE. Japón ha sido y es todavía muy renuente a abrir su mercado al comercio y a las inversiones extranjeras. Corea, el más exitoso de los dragones asiáticos, ha amparado su desarrollo industrial valiéndose de tasas de protección arancelaria efectiva (o sea, de protección al valor agregado) bastante elevadas, como es fácil de apreciar: tabaco (87%); textiles (89%); productos químicos (113%); aparatos eléctricos (141%); material de transporte, que incluye la industria automovilística (256%).⁷

En segundo lugar, para los países del este y el sureste asiático el regionalismo abierto no constituye un punto de partida, sino un punto de llegada. En el punto de partida el desarrollo económico de Japón y los países del sureste asiático fue promovido en abierta contraposición al libre funcionamiento del mercado, con políticas altamente selectivas y proteccionistas, desoyendo el postulado clásico de las ventajas comparativas y sin seguir políticas de integración económica regional. La red de vinculaciones e interdependencias regionales comenzó a construirse a partir del desplazamiento de inversiones japonesas a los países del sureste asiático, las cuales crearon desde un principio una capacidad productiva eficiente y competitiva por estar orientada a las exportaciones (estrategia opuesta a la seguida por las inversiones norteamericanas y europeas en América Latina, cuyo objetivo fueron los mercados latinoamericanos altamente protegidos).

A su vez, cuando Corea, Hong Kong, Taiwan y Singapur alcan-

zaron un nivel de desarrollo que les permitió desbordarse hacia sus vecinos de la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN), transfirieron a éstos recursos y tecnologías para concentrarse en otras de mayor complejidad. Esta sucesión de oleadas de capital y tecnología es comúnmente conocida como el modelo del “vuelo de los ánsares”.

Al alcanzar el Extremo Oriente la posición de potencia industrial y exportadora, con Japón a la cabeza, la posibilidad de crecimiento ulterior requería del acceso libre y garantizado a los mercados para poder participar en el comercio de productos de alta tecnología. En esto residió el punto de convergencia con Estados Unidos y con otros países desarrollados de la Cuenca del Pacífico. La Declaración Complementaria reflejó la coincidencia al indicar que “en el mundo de la posguerra fría, a medida que la importancia del poder militar es desplazada por la del poder económico, aumenta la creencia de que el comercio y las inversiones son necesarias para proteger y promover los intereses nacionales, especialmente ante la emergencia de nuevas cuestiones.” Con lo anterior en mente, se consideró conveniente llevar los acuerdos regionales a un nivel más alto “en la creencia de que los acuerdos regionales pueden ser necesarios para promover el comercio y la inversión”.

Se tenía además que en el nuevo contexto global “las estrategias defensivas tenderán a ser más atractivas”. Tal perspectiva alentaba serios temores pues las exportaciones en la Cuenca del Pacífico estaban creciendo a razón de dos veces la tasa de incremento del producto interno bruto, por lo cual la necesidad de tener acceso al mercado de otras regiones crecía en forma paralela. La situación favorecía, además, una idea de liderazgo. “La oportunidad de la región para ponerse a la cabeza es única. La liberalización del comercio y la inversión no es un resultado, es un proceso”. Había, pues, que negociar, y la aceptación del compromiso de ser una región abierta podía favorecer la imagen de una región dispuesta a la negociación.

Lo expuesto anteriormente exhibe las diferencias notables entre los antecedentes y las intenciones que encierra el concepto de regionalismo abierto en Asia y en América Latina. Más exactamente, los que tiene la estrategia de globalizar la regionalización. Pero puestos en este camino, para los países latinoamericanos se ha abierto el período de prueba por el que pasan históricamente todas las estrategias. La profunda discrepancia de los modelos de desarrollo en Asia y América Latina habrá de marcar los resultados.

LA VERSIÓN INICIAL DE LA CEPAL

En la definición original que CEPAL hizo del regionalismo abierto para América Latina en 1994, éste viene a ser el proceso resultante de conciliar "la interdependencia nacida de acuerdos especiales de carácter preferencial y aquella impulsada básicamente por las señales del mercado resultantes de la liberalización comercial en general", persiguiendo con ello "que las políticas explícitas de integración sean compatibles con las políticas tendientes a elevar la competitividad internacional y que las complementen".⁵

La aparente neutralidad de la conciliación pretendida no es tal en los hechos. El término dominante del curso a seguir es la interdependencia resultante de la liberalización comercial en general, y dada la distribución del poder en el mundo, no es ésta la que tiene que conciliarse con la interdependencia originada por la integración económica regional, sino a la inversa.

Para un mejor entendimiento del problema convendría además distinguir entre la conciliación de políticas y la conciliación de resultados. En el primer caso se trata de que las políticas de un acuerdo de integración no se contrapongan abiertamente a las normas de política comercial adoptadas mediante la suscripción de acuerdos internacionales, para el caso, los de la Ronda Uruguay. Lo que interesa subrayar en este aspecto es que la incorporación de esas normas al derecho de la integración admite suficientes grados de libertad para no lesionar los objetivos estratégicos de los conjuntos de integración.

La interdependencia, por su parte, es un resultado, y éste necesariamente será diferente si se alcanza entre las economías que se integran gracias a las políticas regionales de desarrollo o si la interdependencia se origina en la liberalización comercial sin discriminación. Es innecesario abundar más sobre esto.

Para mejorar su conocimiento y comprensión del impacto de los diferentes acuerdos regionales sobre el sistema de comercio multilateral, la OCDE realizó en 1996 un taller en el cual "tuvo amplia aceptación que hasta ahora los acuerdos de integración regional por lo general han sido compatibles con el multilateralismo".⁶ En consecuencia, el debate se ha apartado ya de su anterior enfoque sobre "regionalismo versus multilateralismo".

Dos observaciones pueden agregarse a lo anterior; la primera es que si el regionalismo y el multilateralismo no son recíprocamente excluyentes, no basta con aceptar su coexistencia sino hay que ir al

núcleo de la cuestión, que es *cómo y para qué practicar la integración en un ambiente de globalización*.

La segunda es que tan solo en el período 1990-1994 se registraron en el GATT 34 acuerdos regionales de comercio, lo que sumado a la profundización de la Unión Europea, la suscripción del NAFTA y el surgimiento del Mercosur, permite concluir que el interés por la integración se seguirá manifestando por muchos años más.

COMPETITIVIDAD E INTEGRACIÓN

El otro aspecto a considerar de la definición original de la CEPAL del regionalismo abierto es si las políticas explícitas de integración deben ser compatibles con las políticas tendientes a elevar la competitividad internacional y complementarlas. A este respecto cabe preguntarse: ¿por qué se considera que ambas políticas se contraponen y, en consecuencia, es necesario conciliarlas? Al parecer lo que se tiene en mente son los excesos proteccionistas y el sesgo antiexportador del pasado, pero éste no fue un rasgo inherente a la integración regional. Los excesos son claramente imputables no a la integración sino a la orientación fundamental seguida por los gobiernos bajo la presión de los grupos empresariales nativos y, sobre todo, de las empresas transnacionales, hoy día muy interesadas en los mercados abiertos pero entonces apegadas firmemente a la estrategia de dominar los mercados internos. Una somera revisión de las propuestas de integración que la CEPAL formuló en los años cincuenta y sesenta es suficiente para hacer luz sobre el asunto.¹⁰

Por la propia finalidad de las políticas de integración (ampliar los mercados para impulsar el desarrollo de la capacidad productiva, reducir costos mediante el aprovechamiento de las economías de escala e incorporar nuevas tecnologías a los sistemas productivos regionales) tales políticas no son incompatibles con las diseñadas para elevar la competitividad internacional, sino todo lo contrario: son su objetivo fundamental, sin que por ello éste se convierta en un fin en sí mismo.

En segundo lugar, constituye un supuesto reduccionista el argumento implícito de que la vía para garantizar la competitividad internacional es la liberalización comercial en general. Si el argumento no fuera éste, y por tanto se admitiera la premisa de que las políticas de integración tienen por objeto el desarrollo de una capacidad productiva eficiente y competitiva, que es el argumento central de

la teoría de la integración económica que la CEPAL elaboró hace cuarenta años, entonces carecería de fundamento la finalidad que se asigna al regionalismo abierto en América Latina, pues no tendría sentido compatibilizar políticas cuyo resultado final es el mismo.

CEPAL, REPAROS PERO NO RECTIFICACIONES

En un documento posterior el radicalismo de la propuesta original de la CEPAL fue objeto de algunos reparos, propiamente menciones de algunos de los vacíos que deja abiertos el regionalismo abierto.¹¹ Como queriendo hacerse eco de los objeciones hechas a la propuesta original, después de asentar que la globalización de la competencia y la internacionalización de la producción imponen a los países la apertura de la economía al comercio y la inversión internacionales, en el nuevo documento se concluye que “esto, sin embargo, no excluye una apertura preferencial, y por ende más profunda, respecto de otros países de la misma región”.¹² Breve como es, la salvedad es significativa, y por lo mismo sería conveniente desarrollarla. Sin embargo, no va más allá. Posiblemente se diga que no era éste el lugar para extenderse. ¿Pero en cuál otro entonces? Ni antes ni después la CEPAL ha abordado a fondo este aspecto, y entendemos las razones por lo que más adelante se dirá.

Un segundo reparo, es decir, una segunda nota u observación, sería el reconocimiento de que la apertura generalizada de la economía “no puede garantizar que los beneficios de la integración se repartan equitativamente entre los países participantes”¹³ lo cual se contrapone a uno de los supuestos básicos del neoliberalismo, pues la distribución equitativa en ningún caso puede ser el resultado del libre juego de las fuerzas del mercado, por naturaleza esencialmente polarizadoras, sino que presupone la acción reguladora del Estado.

La tercera observación introduce la *dimensión social de la integración* en el planteamiento, lo que de nuevo entraría en contraposición con las aberrantes posiciones liberales de los gobiernos. La dimensión social tiene un vínculo directo con el Estado; el mercado jamás se hará cargo de esta dimensión, como no sea para agravar su conflictividad. CEPAL todavía no va muy lejos en la exploración del tema, pero en el capítulo IX del documento citado se adelanta la necesidad de considerarlo seriamente. Por ahora la CEPAL señala dos grupos de problemas: el de los efectos distributivos de la integración y el de las asimetrías de las condiciones laborales de los países participantes.

Lo primero puede desdoblarse en dos aspectos, uno, al que hace referencia la CEPAL, es el de la distribución de costos y beneficios entre los países que participan en acuerdos de integración. Otro sería el de la contribución de los procesos de integración al mejoramiento de las condiciones de vida y de ingreso de las poblaciones.

El primer aspecto estuvo muy presente en los primeros decenios de la integración en algunos organismos internacionales (la UNCTAD y la CEPAL, principalmente) y fue objeto de una profusa bibliografía. Sin embargo, el asunto nunca fue seriamente considerado por los gobiernos. De manera semejante a lo que ocurre hoy día con el tema de la pobreza, el de la distribución equitativa de los beneficios y costos de la integración fue materia de numerosas declaraciones, resoluciones y hasta disposiciones específicas en el texto de los acuerdos, pero en la práctica se dejó hacer y se dejó pasar la concentración de los beneficios en unos países y la profundización de las desigualdades en otros, lo que dio origen a numerosos cismas en los procesos de integración.

No es difícil encontrar la explicación. Es de general aceptación que el modelo de desarrollo latinoamericano ha sido fuertemente concentrador y excluyente, y si lo es dentro de cada país no hay razón alguna para que no lo sea regionalmente. El interés comercial prevaleció sobre cualquier otra consideración, aun en el Grupo Andino y la CARICOM que acogieron con más seriedad que otros, aunque infructuosamente, la cuestión del desarrollo equilibrado. En el Mercado Común Centroamericano la propuesta original de desarrollo con reciprocidad, planteada en los orígenes mismos del proceso,¹⁴ se plasmó en el Convenio Centroamericano de Industrias de Integración, pero no obstante la moderación del instrumento, encontró desde un principio la cerrada oposición de Estados Unidos y la renuencia de la empresa privada a utilizarlo.

La situación se agrava ahora porque en un esquema de apertura generalizada de la economía, el modelo económico imperante delega en el mercado la asignación de recursos y la definición de las estructuras de la producción y, en consecuencia, se desmantelan las políticas e instituciones que en el pasado se crearon para apoyar el desarrollo sectorial, sobre todo el industrial.

Es esta ideología de mercado la que en lugar del antiguo reconocimiento de las asimetrías en los acuerdos de integración los ciñe ahora estrictamente y sin exclusiones al principio de reciprocidad. Ello explica que en éstos "se delegue en el libre juego de las fuerzas

del mercado la adaptación de las economías al nuevo ambiente normativo, razón por la cual todo lo más que se hace en obsequio a las desigualdades es establecer plazos diferentes de desgravación arancelaria para los países o los sectores que están en posición vulnerable. Lo que cada quien haga dentro de esos plazos depende por completo de los recursos propios y externos de que disponga. El resultado es por completo previsible."¹⁵

A juicio de la CEPAL este aspecto constituye tal vez la mayor debilidad no solo del regionalismo abierto sino del esquema económico en general, y, en consecuencia, considera necesario que se tomen medidas para impedir el desastre que significaría la aniquilación de las pequeñas y medianas empresas, entre otras estructuras de producción "socialmente necesarias". Junto a esto, más adelante la CEPAL desliza una crítica indirecta de la integración latinoamericana por no destinar recursos económicos "para mejorar la cohesión entre grupos sociales y apoyar a regiones económicamente desfavorecidas dentro del área integrada",¹⁶ como lo hace la Unión Europea. Se trata en ambos casos de reparos afines a la tradición del pensamiento cepalino, pero para traducirlo en hechos se requeriría modificar el modelo económico vigente. Y en primer lugar, modificar a fondo el planteamiento de la CEPAL de regionalismo abierto, lo que, a juzgar por las apariencias, no cabe esperar.

Aquí es entonces donde se advierte la limitación intrínseca de los reparos de la CEPAL a su planteamiento del regionalismo abierto. En años recientes la CEPAL ha consagrado toda su atención a elaborar directivas de cambio (transformación productiva, inserción internacional) de cara a la liberalización comercial en general, de modo coherente con el modelo económico imperante en la región, de inspiración neoliberal. Por consiguiente, hay poco tiempo e interés para consagrarlo a una elaboración similarmente detallada de lo que América Latina puede hacer y alcanzar apoyándose en la integración. Para decirlo de una vez, la CEPAL de nuestros días no tiene una teoría de la integración en las condiciones de la globalización. Sus referencias a la integración en los documentos de los últimos años son circunstanciales. Y cuando llegó a hacer una propuesta específica sobre "integración al servicio de la transformación productiva con equidad", como reza el documento de 1994, lo que hizo fue una propuesta que, más allá de la retórica, significaría en la práctica diluir el regionalismo "en la interdependencia impulsada básicamente por las señales del mercado resultantes de la liberalización comercial en general".

Para que la integración latinoamericana esté al servicio *del desarrollo* de la región y contribuya eficazmente a que se alcancen metas definidas en consonancia con esa estrategia, tiene que descensar sobre nuevas bases y no exclusivamente sobre el artículo de fe de la apertura generalizada y del mercado onisciente. En última instancia, y esto es lo fundamental, tiene que modificarse el modelo económico vigente. Quizás por ahora esta aseveración solo suscite desdenosas sonrisas de los escépticos o de los defensores de la fe liberal, pero abrigamos la convicción de que ello será posible cuando la gravedad de las consecuencias debidas a los excesos de las políticas actuales hagan evidente una necesidad de rectificación. ¿Podría alguien haber imaginado hace apenas un año que el liberalísimo Hong Kong impusiera el control de cambios y que el Fondo Monetario Internacional aconsejara regular los movimientos del capital especulativo?

ESTRATEGIA ALTERNATIVA: NUESTRA PROPUESTA

Al hablar de una estrategia sobre nuevas bases no estamos sugiriendo hacer abstracción de la globalización y de los condicionamientos que impone; antes bien consideramos que deben tenerse en rigurosa cuenta, pero desinflando los mitos y admitiendo que es posible *otra* globalización y *otro* estilo de integración. El estilo actualmente en curso lo hemos calificado ya de *globalización de la regionalización*, que es el desenlace final, si no hay rectificaciones, de un proceso ceñido a la apertura generalizada y a la acción irrestricta de las fuerzas del mercado. En un proceso de esta naturaleza la preocupación central está puesta en la apertura comercial y las normas que tienen relación con ésta, como lo ponen de manifiesto los numerosos acuerdos bilaterales de libre comercio, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte y la posición de Estados Unidos en las negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas.

La estrategia alternativa que proponemos la definimos como *REGIONALIZACIÓN DE LA GLOBALIZACIÓN*, y consiste en *profundizar los procesos de integración regional a fin de que, como parte de un sostenido esfuerzo de cambio estructural, la cooperación de los países latinoamericanos haga posible el pleno desarrollo de los recursos internos de la región, se eleve la calidad de vida de la población y se aprovechen eficientemente las opciones que abren la economía mundial y la globalización, de modo que América Latina participe con una perso-*

nalidad nacional y regional robustecida en lo económico, lo político, lo social y lo cultural.

Debemos admitir que hace falta una elaboración **detallada** de esta propuesta, que ahora nos limitamos a presentarla en su forma inicial. La profundización de la integración haría posible que mediante la cooperación regional se dé satisfactoria respuesta a problemas que se han venido acumulando en América Latina, a algunos de los cuales hace referencia la CEPAL en el documento que hemos comentado. La consolidación, reestructuración y desarrollo de las instituciones regionales facilitaría el logro de tales propósitos; contribuiría eficazmente a elevar la calidad de la participación de América Latina en las negociaciones internacionales; permitiría ampliar la esfera de la cooperación en el campo energético, del transporte y de los servicios portuarios; reduciría el costo y elevaría la calidad de los servicios de capacitación y educación y de la investigación del potencial de crecimiento que encierra la región; crearía condiciones más favorables para la inversión privada y el desarrollo de las empresas, para la competencia intrarregional y la especialización industrial, tanto intra como intersectorial, etcétera.

La estrategia que proponemos permitiría, además, avanzar hacia la armonización de políticas de manera que el mercado ampliado regionalmente facilite alcanzar economías de escala e imprima dinamismo a la especialización industrial, estimule el intercambio intrasectorial, cree nuevas condiciones más favorables para el desarrollo tecnológico y la intensificación de la competencia intrarregional, preparando a la región para su participación exitosa en la competencia internacional.

De manera particular queremos subrayar que, al profundizar la integración, la suma regional de esfuerzos en materia tecnológica haría menos onerosa y más factible *la protección genuina de las actividades que están en la frontera tecnológica*, protección que es práctica usual en los países industrializados y en los países del sureste asiático.

La profundización de los procesos de integración no es incompatible con el perfeccionamiento del mercado, pero su ámbito de acción debe limitarse mediante las regulaciones adecuadas cuando el bienestar general de la comunidad lo haga necesario. Una cosa es una economía *orientada* hacia el mercado y otra muy distinta una economía *coordinada* por el mercado. Por definición las economías capitalistas están orientadas hacia el mercado, pero en todas ellas el

Estado tiene un importante papel de coordinación (propiamente, de regulación) mediante la definición de políticas económicas y de otra naturaleza. "Los mercados no funcionan en el vacío. Son instituciones que dependen de otras instituciones, particularmente de un Estado fuerte (aunque pequeño) y de un gobierno respetado".¹⁷ En este punto conviene salir al paso a ciertas interpretaciones erróneas según las cuales el "Estado fuerte" es el Estado represivo, o bien, el que tiene una amplia participación en la economía como organizador y director de empresas. "Pero el aspecto más importante es el *papel que el Estado cumple dentro del proceso, el papel político y el papel en la formulación de la política económica*"; y, en definitiva, quién lo dirige, es decir, "si va a ser gobernado en función de los intereses de toda la sociedad o en función de intereses particulares".¹⁸

Así pues, el mercado en un proceso de regionalización podría poner al servicio de la población los estímulos de una competencia bien entendida y podría conducir al encuentro de la competitividad en forma racional. Actualmente los gobiernos defienden sus obsesiones aperturistas alegando que sin la apertura generalizada y la desregulación, la competitividad se nos irá de las manos.¹⁹

Hay que salir resueltamente al paso de la corriente estimulada desde los centros hegemónicos que en su propio interés inducen la conclusión de que quien no está situado en el vértice de la tecnología está condenado a perecer. Es ésta una visión invertida del mundo y del destino humano, pues el ser social no está ahora, y no lo estará tampoco en el futuro, condenado a inmolarse en el holocausto de Internet, para decirlo con el recurso de un símbolo de la globalización.

Como ha expuesto con fundamentadas razones el Grupo de Lisboa —bajo la dirección de Ricardo Petrella—, al convertir la competitividad en una ideología rectora de las relaciones sociales, económicas y políticas resulta impotente para hacer frente a los problemas que son comunes a numerosos pueblos. La lógica de excluir a toda persona o nación que no pueda hacer frente con éxito al desafío competitivo conducirá, como está conduciendo, a la marginalidad en escala mundial al convertir a algunos pueblos o sectores de la sociedad en *comunidades prescindibles*, porque antes que aportar al crecimiento económico mundial demandan de éste recursos que podrían tener aplicaciones comercialmente rentables para las empresas transnacionales.

Creemos con el Grupo de Lisboa que se hace necesaria una lógica distinta para construir una sociedad que asuma con responsabi-

lidad la tarea de distribuir el bienestar y la felicidad entre todos los seres humanos. La notable obra publicada por el Grupo de Lisboa, *Los límites a la competitividad*, "no pregona el fin de la competencia, sino el de la ideología que la instala en el lugar exclusivo de los valores absolutos y los modelos rectores", en vez de lo cual deben fortalecerse la solidaridad, la conciencia de los problemas comunes y establecer nuevos contratos sociales entre la sociedad civil y el Estado". "¿Se trata de una utopía? Ciertamente. Pero de una utopía convocante acerca de la cual vale la pena reflexionar".²⁰

NOTAS

1. CEPAL, *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe*, 1996. La propuesta de la CEPAL se presentó en *El regionalismo abierto en América Latina. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile, 1994.
2. David B. Yoffie (ed.), *Beyond free trade: Firms, Governments and global competition*, Boston, Massachusetts, Harvard Business School Press, 1993.
3. "Does Mercosur's trade performance justify concerns about the effects of regional trade agreements? YES!"
4. "El Banco Mundial insistió en sus advertencias sobre el Mercosur", *Sucesos*, Buenos Aires, Argentina.
5. "San Francisco Declaration and Accompanying Statement", reproducida en "A Declaration on Open Regionalism in the Pacific", *California Management Review*, vol 35, Number 1, Fall 1992.
6. Ver "Accompanying Statement". Las siguientes citas proceden de esta fuente también.
7. Shaid Yusuf & R. Kyle Peters, "Capital accumulation and economic growth. The Korean Paradigm". *World Bank Staff Working Papers*, N°712, p.26.
8. CEPAL, *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, 1994.
9. OECD, *Regionalism and its place in the multilateral trading system*, Paris, 1996, p.29.
10. Véase José Manuel Salazar, "El resurgimiento de la integración y el legado de Prebisch", *Revista de la CEPAL*, N°50, 1993.
11. CEPAL, *Panorama de la inserción internacional de la América Latina y el Caribe*, 1996.
12. *Ibid*, p.101.
13. *Ibid*, p.102.
14. Informe preliminar del Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina sobre Integración y Reciprocidad en Centroamérica, 1992.
15. Alfredo Guerra-Borges, *México y Centroamérica: opciones para su integración*, 1995.
16. *Ibid*, p.129.

17. Luis Carlos Bresser Pereira, "La crisis de América Latina. ¿Consenso de Washington o crisis fiscal?", *Pensamiento Latinoamericano*, n°19, 1991, p.28.
18. Colin J. Bradford, "La experiencia del Este asiático en la reforma económica: opciones y retos para las antiguas economías socialistas", *Pensamiento Iberoamericano*, n°19, 1991, p.261.
19. Una lectura útil en este aspecto es Paul Krugman, "Competitiveness: A dangerous obsession", *Political Affairs*, n° 2, March-April 1994.
20. *Los límites a la competitividad. Cómo se debe gestionar la aldea global*, Grupo de Lisboa bajo la dirección de Ricardo Petrella, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 1996.

BIBLIOGRAFIA

- Akyuz, Yilmaz, "Intervención del Estado y crecimiento económico", *Pensamiento Iberoamericano*, N° 22-23, Tomo II, 1992-1993.
- Bradford, Colin Y., "La experiencia del Este asiático en la reforma económica: opciones y retos para las antiguas economías socialistas", *Pensamiento Iberoamericano*, N° 22-23, Tomo II, 1992-1993.
- Bresser Pereira, Luis Carlos, "La crisis de América Latina. ¿Consenso de Washington o crisis fiscal?", *Pensamiento Iberoamericano*, n°19, 1991.
- CEPAL, *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, 1994.
- *Panorama de la inserción internacional de la América Latina y el Caribe*, 1996.
- Informe preliminar del Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina sobre Integración y Reciprocidad en Centroamérica, 1992.
- Guerra-Borges, Alfredo, *México y Centroamérica: opciones para su integración*, 1995.
- "Globalización de la regionalización en América Latina: un punto de vista alternativo", en *La integración centroamericana ante el reto de la*

- globalización* (Antología), CRIES, Managua: 1997. (Reimpresión 1998). También en: *Comercio Exterior*, N°6, México, Banco Nacional de Comercio Exterior, junio 1996.
- "Integración de México y Centroamérica: criterios para su negociación", en *La integración centroamericana ante el reto de la globalización* (Antología), CRIES, Managua: 1997. (Reimpresión 1998).
- Grupo de Lisboa, (director Ricardo Petrella), *Los límites a la competitividad. Cómo se debe gestionar la aldea global*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 1996.
- OECD, *Regionalism and its place in the multilateral trading system*, Paris: 1996.
- Salazar, José Manuel, "El resurgimiento de la integración y el legado de Prebisch", *Revista de la CEPAL*, N°50, 1993.
- San Francisco Declaration and Accompanying Statement, *California Management Review*, vol. 35 N°1, Fall 1992.
- Yoffie, David B., *Beyond free trade: Firms, Governments and global competition*, Boston, Massachusetts, Harvard Business School Press, 1993.
- Yusuf, Shaid, & R. Kyle Peters, "Capital accumulation and economic growth. The Korean Paradigm", *World Bank Staff Working Papers*, N°712, p.26.



La dinámica hemisférica de la integración

Algunas observaciones globales¹

DAVID E. LEWIS

Este documento pretende ofrecer un análisis introductorio de las tendencias y los avances de los procesos de integración hemisférica, su dinámica actual y algunos escenarios posibles de desarrollo de la misma, el futuro del proceso del Área de Libre Comercio de las Américas-2005 (ALCA) y de los acuerdos de la 2ª Cumbre de las Américas, y los mecanismos económicos y políticos de articulación entre los diferentes esquemas de integración. A su vez, más que analizar en detalle las iniciativas específicas de la integración hemisférica, pretendemos identificar aquellos factores de mayor incidencia y aquellas áreas de mayor avance, así como un acercamiento a los retos y oportunidades que ofrecen estos procesos para la participación de los actores de la sociedad civil.

Dentro del contexto histórico de la globalización, los avances en los últimos años en torno a la integración hemisférica deben mantenerse siempre dentro de una perspectiva histórica. Hace casi exactamente 100 años, con la Guerra Hispanoamericana de 1898 se marcó el "fin" del imperio de España en las Américas y el "comienzo" del imperio de los Estados Unidos de América (EEUU). Justamente en el Mar Caribe es que ocurre este evento de fin de siglo pasado, consolidando el proceso de integración económica de Cuba al mercado de los EE.UU. y comenzando un proceso de integración de Puerto Rico a ese mismo mercado, ambos como "botín de guerra", tanto en la esfera política-militar como en la esfera empresarial-mercado de negocios; uno por un período más breve que otro, pero ambos buscando su propia dinámica de inserción regional.

A su vez, hace apenas diez años América Latina y el Caribe se caracterizaban por conflictos políticos y armados de guerra civil y revoluciones en Centroamérica; una crisis de la deuda y la "década perdida" en desarrollo económico en casi toda América Latina; una integración regional estancada, desde el Caribe hasta Sudamérica; y perfilándose un "proyecto NAFTA" en el horizonte de Norteamérica.

De 1988 para acá ha ocurrido una consolidación y expansión geométrica del proceso de globalización de sistemas de producción, distribución, mercadeo, comercio e inversiones, afectando en gran medida las economías de este hemisferio. Encabezado por gobiernos y agentes de mercado, hemos visto un avance vertiginoso del movimiento de todos los factores de producción a través del continente: capital, bienes, servicios, y trabajo (aunque este último de manera extraoficial y con muchas restricciones).

La revolución tecnológica de la informática ha sido uno de los factores más importantes en la creación de las condiciones para este proceso, así como lo han sido factores de carácter político y social, como el llamado "fin de la guerra fría", la consolidación de un sistema internacional de reglas de comercio e inversión, institucionalizado en la Organización Mundial del Comercio (OMC), y en la liberalización de los factores de producción mediante uniones aduaneras, mercados únicos integrados, acuerdos de libre comercio, entre otros. Este nuevo auge ha sido fomentado y garantizado, a su vez, por un proceso de consenso y compromiso político a escala hemisférica, así como por una necesidad empresarial del capital de ampliar capacidades de producción, distribución y consumo a nivel hemisférico, consolidando a su vez procesos de producción, distribución, mercadeo y consumo.

Es de suma importancia entender, entonces, que el proceso de la integración hemisférica que ocurre en esta última década del milenio responde a estos factores y a estos procesos, tanto económicos y comerciales, pero que a su vez son de carácter netamente político.

PROCESO HEMISFÉRICO DE LIBERALIZACIÓN COMERCIAL E INTEGRACIÓN

1994 Cumbre de las Américas en Miami y 2ª Cumbre en Chile 1998

Veintitrés "canastas" conformando un paquete de áreas de trabajo para apoyar el avance de la integración hemisférica a partir de necesidades comunes y de niveles de desarrollo diferenciados (comercio, seguridad, democracia, educación, salud, derechos humanos, cultura, corrupción, terrorismo, mercados de capital, energía, telecomunicaciones, ciencia y tecnología, turismo, mujeres y género, microempresa, biodiversidad, contaminación y protección ambiental, entre otros.

Cuatro ejes en Santiago: democracia y democratización, avance de la educación, libre comercio (ALCA) y combate a la pobreza.

1994- 1998: ALCA

- 1994: Miami
- 1995: Denver
- 1996: Cartagena
- 1997: Belo Horizonte
- 1998: San José
- 1999: Canadá

ALCA 2005

- Negociaciones libre comercio
- Bloques regionales y subregionales
- 34 países del hemisferio americano, Cuba excluida
- Gobiernos
- Empresarios (foros empresariales desde 1994)
- Sociedad civil, incorporando presiones iniciales de sectores laborales, medio ambiente y ONG's (comité asesor en 1998 y posible Foro de la Sociedad Civil en el futuro)
- Foro académico (1er Foro Académico San José '98 con la Universidad de Costa Rica)

Durante la Cumbre de las Américas celebrada en Miami en diciembre de 1994, los 34 jefes de Estado de los gobiernos democráticos del Hemisferio acordaron desarrollar el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) antes del año 2005. Desde entonces, este esfuerzo para unir las economías del Hemisferio Occidental en una zona única de libre comercio se ha proseguido sin pausa. A la fecha ya se han celebrado cuatro distintas reuniones a nivel de ministros en Denver, Colorado; Cartagena, Colombia; Belo Horizonte, Brasil; y San José, Costa Rica. En esta última, los ministros de comercio de la región convinieron en recomendar que los jefes de Estado inicien negociaciones en torno a ALCA durante la Segunda Cumbre de las Américas que se celebró el 18 y 19 de abril de 1998 en Santiago de Chile.

El esfuerzo por construir ALCA es un proceso dinámico que involucra tres componentes importantes:

- Los ministros de comercio de las Américas, quienes han desarrollado un plan general de trabajo para ALCA.
- Los nueve grupos de negociación del ALCA establecidos por los ministros de comercio y que actualmente comenzarán a reunirse para avanzar en las negociaciones según los términos de referencia establecidos por los ministros.
- Los viceministros de comercio del Hemisferio Occidental, ahora institucionalizados en un Comité de Negociaciones Comerciales (CNC), responsables de la coordinación de todas las negociaciones del ALCA y hacen recomendaciones de política a los ministros de comercio. La primera reunión del CNC se llevó a cabo en Buenos Aires en junio 1998 comenzándose así las discusiones sobre el plan de trabajo de las negociaciones. La 2ª reunión será en Surinam en diciembre 2-3, con una 3ª antes de la 5ª Ministerial de Comercio a celebrarse en Canadá en octubre de 1999.

Actualmente hay nueve grupos de negociación creados por los ministros de comercio de las Américas como parte de su esfuerzo por construir un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) antes del año 2005. Dichos grupos son:

- Acceso a mercados (Colombia-Bolivia)²
- Agricultura (Argentina-El Salvador)
- Inversión (Costa Rica-República Dominicana)
- Subsidios, *antidumping* y derechos compensatorios (Brasil-Chile)

- Compras al sector público (Estados Unidos-Honduras)
- Derechos de propiedad intelectual (Venezuela-Ecuador)
- Servicios (Nicaragua-Barbados)
- Política de competencia (Perú-Trinidad y Tobago)
- Solución de controversias (Chile-Uruguay/Paraguay)

A su vez hay tres grupos consultivos, creados por los ministros para avanzar en áreas de interés cruzado a todas las áreas de negociaciones técnicas:

- Pequeñas economías (Jamaica-Guatemala)
- Sociedad civil (pendiente)
- Comercio electrónico (Barbados)

Se ha establecido una secretaría administrativa para las negociaciones, bajo la coordinación del CNC, y con la siguiente rotación de sedes y periodos para la misma:

- | | |
|----------------------------|-----------------------------|
| • Miami, Estados Unidos | mayo 1998 - febrero 2001 |
| • Ciudad de Panamá, Panamá | marzo 2001 - febrero 2003 |
| • México D.F., México | marzo 2003 - diciembre 2004 |

Finalmente, los ministros también acordaron continuar el sistema de rotación de la presidencia-vicepresidencia del ALCA, con el siguiente orden:

- | | |
|---------------------|---------------------------------|
| • Canadá-Argentina | mayo 1998 - octubre 1999 |
| • Argentina-Ecuador | noviembre 1999 - abril 2001 |
| • Ecuador-Chile | mayo 2001 - octubre 2002 |
| • Brasil y EE.UU. | noviembre 2002 - diciembre 2004 |

El Comité Tripartito de ALCA ha proporcionado asistencia a los grupos de trabajo. Dicho comité está integrado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Organización de los Estados Americanos (OEA) y la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL).

La Declaración de Principios de la Cumbre de las Américas subraya la imperiosa necesidad de desarrollar el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), en la que las barreras al comercio y a la inversión queden progresivamente eliminadas. La declaración establece: "Reconocemos el progreso logrado a través de las iniciativas unilaterales de cada una de nuestras naciones y de las medidas comerciales subregionales adoptadas en el hemisferio. Aprovecharemos todas esas medidas

subregionales y bilaterales para ampliar y profundizar la integración económica del hemisferio y llevar todos los acuerdos a una base común”.

ESQUEMAS REGIONALES DE INTEGRACIÓN CON PROCESOS PROPIOS DE LIBERALIZACIÓN COMERCIAL Y APERTURAS ECONÓMICAS

- NAFTA
 - 75% de comercio hemisférico en NAFTA
 - 75% de los países no están
- Comunidad Andina (Colombia, Venezuela, Perú, Ecuador, Bolivia)
- Mercosur (Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay)
- Caricom (Haití y Surinam) y el programa del Mercado Único (Caricom Single Market & Economy-CSM&E)
- Centroamérica
- Chile, con acuerdos bilaterales en todo el hemisferio, excepto EE.UU./NAFTA
- Panamá
- República Dominicana
- Cuba

Factor pequeñas economías (que son 24 de los 34 países) y su impacto como fuerza en las negociaciones

- Centroamérica
- Caribe
- Bolivia, Ecuador, Comunidad Andina (que podrían considerarse “pequeñas economías” en dependencia de sus posiciones y su consenso entre ellos mismos, en la Comunidad y ante el ALCA)
- Capacidad participativa y negociadora
- Identificación de alianzas estratégicas regionales a lo interno del ALCA
- Dilema ingresos fiscales
 - 0% + ingresos públicos provienen de aranceles comerciales
 - dilema de reformas fiscales y de contribución sobre ingresos
- Factor servicios para pequeñas economías
 - 75% + actividad económica en servicios de turismo, financieros, y otros
- Relación 4:1 (OECD y RD) a 10:1 (Bahamas) exportaciones de servicios a bienes

Factor reciprocidad vs. preferencias y la nueva dinámica de la competitividad

- Lomé con Europa
- CC/CBI con EE.UU
- Caribbean con Canadá
- Venezuela-Caricom
- Colombia-Caricom

LOS ESQUEMAS REGIONALES Y SUBREGIONALES EN LA INTEGRACIÓN HEMISFÉRICA

Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC/NAFTA) consolidado con 75% del comercio hemisférico y avanzando en la consolidación de producción, distribución, mercadeo y venta de bienes, servicios, y capital, pero con serias limitantes en el sector laboral. Este ha sido el "modelo" y líder inicial del proceso de integración hemisférica bajo el ALCA.

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte, generalmente llamado TLC, es un acuerdo trilateral suscrito por Estados Unidos, Canadá y México. La meta principal del acuerdo, que entró en vigor el 1 de enero de 1994, es eliminar las barreras opuestas al comercio y a la inversión en la "zona de libre comercio" formada por los tres países. Junto con ese objetivo principal, el TLC propugna la existencia de "condiciones de justa competencia" entre las tres naciones participantes, y ofrece no sólo proteger sino también velar por el cumplimiento de los derechos de propiedad intelectual. El marco general de cooperación promovido por el TLC tiende a realzar los beneficios derivables del acuerdo por cada país.

El TLC eliminó las barreras no arancelarias al comercio agrícola entre Estados Unidos y México; los aranceles que no quedaron eliminados inmediatamente lo serán en un plazo de 5 a 15 años, y todas las disposiciones relacionadas con la agricultura quedarán completamente implementadas antes del año 2008. Para las industrias sensibles a la importación, el Tratado prevé ciertos periodos más largos de transición, así como salvaguardias especiales para permitir un ajuste ordenado del comercio libre con México.

El Tratado está basado sobre los principios fundamentales de transparencia, así como de tratamiento nacional y de tratamiento como nación más favorecida. Todo ello representa un firme compromiso para: facilitar el movimiento de los bienes y servicios a través de las fronteras; ofrecer la protección y vigilancia adecuadas que garanticen

el cumplimiento efectivo de los derechos de propiedad intelectual; adoptar los procedimientos internos efectivos que permitan la aplicación e implementación del Tratado; establecer una regla de interpretación que exija la aplicación del Tratado entre sus miembros a la luz de sus objetivos y según los principios del derecho internacional.

Las disposiciones del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá relacionadas con la agricultura comenzaron a aplicarse en 1989 y fueron incorporadas en el TLC. Según estas directrices, todos los aranceles que afectan al comercio agrícola entre Estados Unidos y Canadá, con excepción de algunos artículos cubiertos por cuotas arancelarias, quedan eliminados el 1 de enero de 1998. Canadá y México son, respectivamente, el tercero y cuarto mercados de exportación más grandes para los productos agrícolas de Estados Unidos, solo superados por Japón y la Unión Europea. Las exportaciones a los dos mercados combinados son más cuantiosas que las realizadas por los 15 miembros de la Unión Europea. Durante el ejercicio fiscal 1996 (octubre a septiembre), casi uno de cada cinco dólares devengados por concepto de exportación agrícola estadounidense fueron ganados en América del Norte.

El TLC mejora los incentivos de compra dentro de la región norteamericana y garantiza que los productores regionales recibirán los beneficios primarios de todas las preferencias arancelarias nuevas. Los bienes que no se originan en Estados Unidos, en México o en Canadá deben transformarse o procesarse en forma significativa en el país antes de exportarse a cualquiera de los otros dos bajo los derechos arancelarios más favorables del TLC. Las normas de origen del TLC para los productos agrícolas tienen por objeto impedir que México se transforme en plataforma de exportación de productos procesados a base de insumos subvencionados procedentes de países no pertenecientes al TLC. Hay también normas de origen particularmente fuertes para los artículos sensibles a la importación en Estados Unidos, como los cítricos y los productos lácteos.

Los signatarios, cada uno de los cuales es miembro del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés), convienen en que las cláusulas del TLC prevalecerán en caso de conflicto por obligaciones mutuas contraídas anteriormente bajo el GATT. El TLC confirma que el GATT sigue vigente para gobernar el comercio entre sus propios miembros, incorporando así la obligación de tratamiento nacional básico del GATT. Esto significa que, una vez importadas al país miembro las mercaderías, éstas no estarán sujetas a

discriminación alguna. Tal obligación es esencial en todo acuerdo que tienda a eliminar las barreras comerciales, pues impide que prevalezcan medidas internas destinadas a favorecer los bienes nacionales sobre los importados. El TLC clarifica la manera en que la obligación de tratamiento nacional del GATT se aplica a las medidas adoptadas por las provincias o los estados (Artículo 301). En cuanto a las medidas de un gobierno estatal o provincial, el tratamiento nacional no es menos favorable que el más favorable acordado por el estado o provincia a los proveedores de servicio del país al que pertenecen.

El TLC contiene también disposiciones especiales de salvaguardia relacionadas con la agricultura para ofrecer protección contra una marcada elevación en las importaciones. Estas disposiciones permiten la entrada de solamente una cantidad determinada de producto con los aranceles bajos o preferenciales del TLC, y prevén la aplicación de derechos aduaneros más altos cuando las importaciones rebasan el nivel especificado. Estados Unidos aplica esta salvaguardia especial a las importaciones de cebollas, tomates, berenjenas, ajíes picantes, calabazas y sandías. México, a su vez, aplica la salvaguardia especial a tres grupos de productos: cerdos vivos y casi todos los derivados de cerdo, manzanas y papas.

El TLC prevé el establecimiento de un comité asesor trilateral capaz de ofrecerle recomendaciones a los tres gobiernos para resolver disputas comerciales privadas que surjan en las transacciones de productos agrícolas. La meta es lograr una resolución pronta y efectiva de tales disputas, con atención especial a los artículos perecederos. El Comité está compuesto principalmente por representantes del sector privado, pero también cuenta con participantes gubernamentales. En febrero de 1997, el Comité se reunió por primera vez y actualmente desarrolla recomendaciones para los tres gobiernos del TLC.

El TLC permite que cualquier país o grupo de países trate de incorporarse a él, en los términos y condiciones convenidos por la Comisión de Libre Comercio según los procedimientos nacionales de aprobación de cada país. Todo país puede declarar que el Tratado no se aplicará entre ese país y cualquier solicitante. El Tratado prevé que la Comisión establecerá los términos y condiciones de aceptación de cualquier solicitante. La Comisión opera según una regla de consenso.

Mercosur consolidado con 25% de su comercio exterior a lo interno de la unión aduanera; ZLC en el año 2000; arancel común externo para 2006; acuerdos bilaterales con Chile y Comunidad Andina, bus-

cando ser eje del ALCA. Recientes avances con Caricom para consolidar posiciones de avanzar más lentamente en el ALCA. A su vez buscando ser el eje líder actual del ALCA frente a un E.E.U.U. limitado en su capacidad negociadora al no tener autorización de "vía rápida" (*fast track*) por parte de su Congreso.

El Mercado Común del Sur (Mercosur) es un ambicioso proyecto de integración económica suscrito por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Sus objetivos principales son: mejorar las economías de los países integrantes haciéndolas más eficientes y competitivas, ampliando los mercados y acelerando su desarrollo económico mediante un uso más eficiente de los recursos valiosos para preservar el entorno, mejorar las comunicaciones, coordinar las políticas macroeconómicas y armonizar los diferentes sectores de la economía de cada uno de los países miembros.

El Mercosur actualmente es el cuarto bloque más grande del mundo, con un PIB superior a US\$750.000 y más de 220 millones de habitantes. Esto representa más del 58 por ciento del PIB de América Latina, y más de la mitad de la población de la región. Desde 1994, Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay se han unido en el Mercosur, en tanto que Chile y Bolivia pasaron a ser, recientemente, miembros asociados.

Un acuerdo de libre comercio "cuatro más uno" entre los países del Mercosur y Chile entró en vigor el 1 de octubre de 1996 y otro acuerdo similar entre el Mercosur y Bolivia comenzó a aplicarse a partir del 1 de abril de 1997. El Mercosur negocia actualmente medidas de asociación con otros países andinos y con México. Los miembros del Mercosur también participan como una entidad en el proceso orientado a establecer una Zona de Libre Comercio de las Américas.

El ochenta por ciento de las grandes compañías de América Latina tienen su sede en la zona del Mercosur. El socio principal de comercio e inversión es, con mucho, la Unión Europea, con la cual el Mercosur tiene un pacto comercial "bilateral". Un pacto más antiguo con Estados Unidos, denominado "4+1", no prosperó nunca realmente. Además de las normas de la Organización Mundial del Comercio, sin embargo, estos acuerdos deben convertirse en una importante armazón para que el "club" del Mercosur sirva mejor a las necesidades y requerimientos de las potencias del Norte y de sus elites.

Estructura administrativa

La entidad de control del Mercosur es el Consejo del Mercado Común, compuesto por los ministros de relaciones exteriores y de eco-

nomía de cada país miembro. Es responsable del liderazgo político y de la toma de decisiones para garantizar el cumplimiento de los objetivos y de los plazos de tiempo establecidos en el tratado. El cuerpo ejecutivo del Mercosur es el Grupo del Mercado Común, compuesto por 16 miembros, y representa las oficinas de relaciones exteriores, los ministerios de economía y los bancos centrales de los Estados miembro. El Grupo del Mercado Común ha establecido oficinas centrales administrativas en Montevideo, Uruguay, y ha designado once grupos de trabajo para manejar asuntos de políticas. Según los términos del protocolo de Brasilia, la conciliación final de las disputas entre los miembros se logrará mediante procedimientos de arbitraje. Este ente administrativo servirá también como unidad negociadora con otras naciones y bloques comerciales.

El objetivo final del Mercosur es convertirse en un mercado común con movimiento libre de todos los recursos productivos y financieros, y dotarse de una política comercial común que exija la coordinación de las políticas macroeconómicas y la armonización de las leyes. Desde enero de 1995, con la eliminación gradual de los aranceles regionales y la adopción de una tarifa externa común, el Mercosur opera realmente como una unión aduanera. Existen, obviamente, listas de excepciones y un régimen de transición para áreas sensibles cuya aplicación se extiende hasta el 2006.

Desde la firma del Tratado de Asunción en 1991, el comercio interregional casi se ha triplicado, al ascender de US\$5.100 millones a US\$14.380 millones, mientras que el comercio con el resto del mundo aumentó de US\$67.000 millones a US\$120.000 millones.

Comercio e inversión intrarregional

El comercio entre los cuatro países miembros ha crecido notablemente. Durante el período 1990 a 1994, el valor del comercio intrarregional se triplicó de US\$4.100 millones a US\$10.700 millones. Este crecimiento refleja parcialmente el progreso realizado bajo el Programa de Liberalización del Comercio, así como la eliminación gradual de las restricciones no arancelarias para el comercio recíproco, y un aumento tanto en el comercio como en las iniciativas de producción entre los empresarios de la región.

En 1994, las exportaciones intrarregionales se incrementaron por quinto año consecutivo, hasta cerca de un quinto del valor combinado de las exportaciones de los cuatro países, lo que representa un in-

crecimiento notable con relación al 9 por ciento registrado en 1990. Este resultado confirma la tendencia reciente que consolida al Mercosur como el principal socio comercial de Paraguay y Uruguay, y como el mercado principal de las exportaciones argentinas. El incremento sostenido en las exportaciones intrarregionales es atribuible al hecho de que entre 1990 y 1993 las ventas de productos manufacturados se elevaron vertiginosamente a un promedio anual del 43 por ciento, a una cifra estimada de US\$6.200 millones en 1993, o más del 60 por ciento del comercio en el interior del Mercosur.

Comunidad Andina (CAN) avanzando hacia el libre movimiento de factores de producción y con enfoques hacia Mercosur y Unión Europea (UE); negociaciones con Caricom y Centroamérica avanzan perfilándose hacia la reciprocidad mutua. Aún no tiene estrategia clara y definida como grupo ante el ALCA, según se percibió claramente en su debate en la Ministerial del ALCA en Costa Rica (marzo 1998) sobre el alcance y la cobertura del concepto de pequeñas economías.

La Comunidad Andina está integrada por los Estados soberanos de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, y por los órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración (SAI). La Comunidad Andina ingresó, a partir del 1 de febrero de 1995, a la etapa de la Unión Aduanera al entrar en vigencia su Arancel Externo Común. Esto significa que en su territorio aduanero las mercaderías de origen andino circulan libremente, sin aranceles ni restricciones de ningún tipo (arancel cero), y los bienes importados de terceros países son gravados con un arancel externo común. Actualmente, avanza hacia un mercado común, donde circularán libremente no sólo las mercaderías y servicios, sino también el capital y los trabajadores.

Se ha formado una Zona de Libre Comercio que está en pleno funcionamiento desde febrero de 1993 en Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, y a la que se viene incorporando en forma gradual Perú, en un proceso que culminará el 2005. Se ha aprobado y puesto en vigencia, a partir del 1 de enero de 1995, el Arancel Externo Común para las importaciones procedentes de terceros países, lo que ha convertido a la Comunidad Andina en una Unión Aduanera.

Se ha iniciado el proceso de liberalización de servicios mediante la adopción de políticas en el campo de transporte aéreo, transporte de pasajeros y mercancías por carretera, y transporte marítimo y multimodal, y próximamente se adoptará un acuerdo para la liberali-

zación de servicios. Se ha aprobado un conjunto de normas y regímenes comunes en materia de sanidad, competencia comercial, inversión extranjera. El comercio intrasubregional está creciendo en forma sostenida. Entre 1990 y 1996 creció a una tasa anual de 30 por ciento. Se ha logrado que el comercio intrasubregional sea fundamentalmente de productos manufacturados.

Las áreas de enfoque prioritario a nivel interno y externo son:

- Profundizar el proceso de integración para la conformación de un mercado común.
- Liberalizar y expandir el comercio de servicios.
- Aprobar y ejecutar un programa de armonización de políticas macroeconómicas.
- Formular y aplicar un programa comunitario para mejorar la competitividad de sectores productivos.
- Promover el desarrollo sostenible.
- Adoptar políticas de integración cultural y social.
- Fortalecer la participación comunitaria en foros internacionales, particularmente en el ALCA y la OMC.
- Empezar una estrategia comunitaria para fortalecer la integración con los demás bloques regionales (Mercosur, Caricom, Mercado Común Centroamericano).
- Profundizar las relaciones con la Unión Europea y Estados Unidos, y establecer una nueva dimensión en sus relaciones con los países del Pacífico asiático.
- Contribuir y propiciar la integración sudamericana, latinoamericana y hemisférica.
- Con el Mercosur está negociando la suscripción de un acuerdo para la formación de una zona de libre comercio.
- Con el Caricom y el Mercado Común Centroamericano ha iniciado conversaciones con el mismo objetivo.
- Con la Unión Europea está empeñada en profundizar sus relaciones, sobre la base del Acuerdo de Tercera Generación de 1993 y el Diálogo Político.
- Con Panamá, ha iniciado negociaciones para la firma de un tratado de libre comercio en 1998.

Centroamérica avanza hacia un sistema único de instituciones mediante el nuevo SICA, con sede en El Salvador y con apertura y liberalización comercial profunda, enfocado al TLC con Estados Unidos, en vez de la "paridad NAFTA"; negociaciones con República

Dominicana para ALCARIBE, —Área de Libre Comercio del Caribe, firmado el 16 de abril de 1998, que inicia vigencia el 1 de enero de 1999—; ALC's con México, Colombia y Venezuela; avance lento con Caricom. Gran dinamismo negociador y pro libre comercio entre gobiernos y sector privado pero con limitada participación de la sociedad civil.

El Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) se inició con la firma del Protocolo de Tegucigalpa el 13 de diciembre de 1991 por parte de los representantes de Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá.

El SICA es el organismo regional destinado a responder a las necesidades presentes y futuras de América Central. Sus objetivos y principios se adaptan a la realidad política, social, económica, cultural y ambiental de los países centroamericanos, así como a las tradiciones y esperanzas profundas de sus pueblos. La entidad tratará de ayudar a los Estados regionales a alcanzar un desarrollo sostenible, y es su objetivo principal transformar a Centroamérica en una región de paz, libertad, democracia y desarrollo, así como garantizar la construcción de un modelo de desarrollo sostenible en el marco político, económico, social, cultural y ambiental.

Actualmente a nivel comercial impera una unión aduanera entre Guatemala, Honduras, Nicaragua y El Salvador (27 millones de personas), vigente desde abril de 1993 por un período mínimo de 20 años, y centrado en los objetivos de resolver las prácticas desleales e injustas en materia de comercio; establecer reglas de origen; reducir los aranceles en el comercio intrarregional; y establecer un código aduanero unificado.

Caricom avanza en su mercado único y en fortalecer su mercado interno de 6 millones; incorporación completa de Surinam (1995) y parcial de Haití (1996); ALCARIBE con República Dominicana (se firma en agosto de 1998 con efectividad desde enero 1999) y lento con Centroamérica. Iniciativa Maquinaria de Negociación Regional (RNM) para Lomé/Europa, ALCA, Cumbre de las Américas y OMC. Poco entusiasmo nacional hacia el libre comercio, enfrentando el dilema económico de competitividad, reciprocidad y fin de las preferencias, sin verdaderamente tener estrategias nacionales de desarrollo económico proactivo de inserción en el mercado internacional. Limitada participación no gubernamental en negociaciones de ALC's (República Dominicana, Centroamérica, Venezuela-Colombia,

ALCA, Lomé) con la excepción del sector privado de Jamaica, Trinidad-Tobago y Barbados. Se hace necesario el desarrollo de un eje regional no gubernamental ante Caricom para las negociaciones y el proceso de integración.

Panamá avanza como observador en Comunidad Andina y con acuerdos bilaterales con países de Mercosur y CAN; aun sin madurar su "integración" a MCCA-SICA.

Cuba "aislada" de ALCA pero con diversos acuerdos bilaterales con países Mercosur y CAN, y ya fuera del "aislamiento diplomático" de EE.UU. (República Dominicana y Centroamérica con relaciones diplomáticas, y Caricom en avanzada diplomática para incluir en Lomé/ACP y para avanzar en negociaciones de ALC). Factor clave dentro de la AEC como fundador y como eje con Caricom.

República Dominicana con su nueva estrategia de "reintegración" luego de tres décadas de aislamiento del ámbito regional e internacional, inclusive con nuevos vínculos con Haití a nivel de ALC y colaboración política; iniciativa Leonel Fernández de "Alianza Estratégica Centroamérica-Caribe" (enero 1998) retomando el concepto histórico de "federación antillana" y un "Gran Caribe" para enfrentar el entorno internacional; ALCARIBE con Centroamérica y Caricom como primer paso de esa estrategia para fortalecer el concepto del "Gran Caribe", así como con el nuevo espacio de la AEC. ALCARIBE 1999 será primer ejercicio regional de integración y libre comercio horizontal en el Gran Caribe. Fuerte enfoque en servicios, industria, agricultura, exportación y alianzas estratégicas empresariales ante terceros mercados.

Puerto Rico con nuevas iniciativas de gobierno en 1997-98 ante el vínculo EEUU en ALCA y en la Cumbre, pero con período desde 1994 al presente de auge de la "sociedad civil" como actor en la nueva integración (universidades, ONG's, y el sector empresarial buscando competir y ser competitivo); necesario establecer nuestros vínculos no sólo a través de EE.UU. sino también mediante su propio "lugar y entorno caribeño" con vínculos económicos, políticos, históricos, sociales, culturales. Se hace necesaria una visión de alianzas estratégicas en sectores económicos a nivel regional, como el turismo, los servicios, la industria, incorporando elementos empresariales y de sociedad civil.

Chile como el país de mayor avance en términos de estrategia de libre comercio, fundamentada en un proceso de reestructuración económica, de enfoque exportador, y de identificar nichos y necesidades de mercados antes de producir. La no incorporación al TLC ha resultado en un sinnúmero de ALC's bilaterales a nivel hemisférico, consolidando su comercio exterior así como su atractivo para la inversión extranjera, dentro de una estrategia global de inserción internacional. Sus avances con Mercosur, CAN, México, Canadá, Centroamérica, Caricom, y República Dominicana le ofrece a Chile una excelente posición de negociación dentro del ALCA, así como en los demás esquemas integracionistas de carácter regional y subregional.

Asociación de Estados del Caribe (AEC) consolidando su trabajo en diversas áreas de cooperación regional (turismo, medio ambiente, educación, ciencia y tecnología, entre otros), pero con serias limitantes institucionales y de compromiso político para avanzar con rapidez en el área de la integración económica y de libre comercio. A nivel *de jure* la AEC ha logrado aglutinar incluso a los países no independientes del Caribe británico, francés y holandés, consolidando así la cooperación *de facto* en un sinnúmero de áreas vitales para el desarrollo económico de la región. La disyuntiva histórica México-NAFTA vs. México-AEC pesa sobre el avance de la AEC en las negociaciones de libre comercio regional y hemisférico, y se ha notado por la ausencia de la AEC en el proceso de las negociaciones comerciales en la región y en el hemisferio.

INTEGRACIÓN HEMISFÉRICA Y MECANISMOS

DE PARTICIPACIÓN: LOS RETOS PARA LA SOCIEDAD CIVIL

Las iniciativas de integración son demasiado importantes para ser solamente agenda de gobiernos, o del empresariado que comercia; son iniciativas que deben integrar a la sociedad civil y donde la misma tiene que aportar sus experiencias y perspectivas en un sinnúmero de áreas. La importancia del enfoque "tripartita" utilizado en el seno de Caricom de incorporar a los gobiernos con los *social partners*: sector privado, organizaciones laborales y sociedad civil, como una experiencia de insumo a otros procesos regionales y a nivel hemisférico.

La declaración de la Cumbre de las Américas en Santiago en abril de 1998, y su enfoque en los cuatro ejes de la educación, la democra-

tización, el combate a la pobreza, y el libre comercio, sientan las bases para un mayor involucramiento de parte de los sectores sociales y las organizaciones de la sociedad civil (a nivel nacional y regional) en este proceso.

Se hace necesaria una mayor participación e incorporación de sectores no gubernamentales al proceso de integración para hacerlo balanceado, "holístico" y que responda a las necesidades de las poblaciones del hemisferio, tal y como se planteó en la Cumbre de Santiago. Para esto es imperativo estar preparados para participar con insumos constructivos en un sinnúmero de áreas, por ejemplo:

- Análisis y estudios
- Impacto costo-beneficio (sectorial, nacional, regional)
- Enfoque de reestructuración y diversificación económica, especialmente en torno a la competitividad necesaria en el ámbito global
- Preparación y adiestramiento
- Recursos humanos y financieros

Para las organizaciones de la sociedad civil, la experiencia de los últimos cinco años de participación del sector empresarial en el proceso de integración hemisférica puede proveer muchas lecciones constructivas *vis-à-vis* los gobiernos. De especial importancia será, al realizar esto como un "estudio de caso", percatarse de que la participación empresarial y de los "agentes del mercado" en el proceso, está lejos de ser igual a los gobiernos, y en muchos casos es una participación mítica y restringida por los propios gobiernos. Las experiencias de los diversos Foros Empresariales de las Américas, de la Red Empresarial para la Integración Hemisférica (REIH), así como de las diversas instancias nacionales de inserción del sector privado en negociaciones internacionales (Guatemala, República Dominicana, Costa Rica, Barbados, Jamaica, Trinidad-Tobago, por ejemplo), pueden y deben servir de experiencias de aprendizaje y de "modelos" (a seguir y a no seguir) para el avance de la participación del resto de la sociedad civil en estos procesos.

Para que la inserción hemisférica e internacional de las economías sea productiva y constructiva deberá partir de una inserción completa de los partícipes sociales, económicos y políticos en los procesos a nivel nacional. Cualquier déficit en esta área resultará, sin duda alguna, en una inserción costosa, desbalanceada, y desigual. El reto está presente para la sociedad civil en su conjunto y en su desglose sectorial.

NOTAS

1. Este documento fue presentado en el Taller Regional "La integración del Gran Caribe y el rol de los organismos subregionales y de Cuba". INVESP/CRIES/UNESCO. Caracas, Venezuela, 20-21 de julio de 1998. Las opiniones vertidas son solamente del autor y no reflejan necesariamente la posición de *Caribbean/Latin American Action*.
2. País presidente y vicepresidente del Grupo, respectivamente.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bernal, Richard (1998). "The Integration of Small Economies in the FTAA." *Policy Papers on the Americas*, Volume IX, Study 1. Center for Strategic and International Studies (CSIS). Washington, DC. February 2, 1998.
- (1997). "Paths to the Free Trade Area of the Americas." *Policy Papers on the Americas*. Center for Strategic and International Studies (CSIS). Washington, DC.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). "Integración y Comercio en las Américas: Notas Periódicas." Washington, DC. www.iadb.org.
- Bryan, Anthony T. (1997). "Trading Places: The Caribbean Faces Europe and the Americas in the 21st Century". *North-South Agenda Paper 27*, June 1997. University of Miami: North-South Center.
- Business Network for Hemispheric Integration (BNHI)/Red Empresarial para la Integración Hemisférica (REIH). www.reihnet.com.
- Ceara Hatton, Miguel (1998). *El Caribe insular en la dinámica de la integración regional*. Friedrich Ebert Stiftung/Association of Caribbean Economists. Kingston, Jamaica.
- Caribbean/Latin American Action (C/LAA-1998). "El Proceso del ALCA y el Papel del Sector Privado". IV Foro Empresarial de las Américas y Reunión de Ministros de Comercio. San José, Costa Rica. Washington, DC (www.claa.org).
- Devlin, Robert, y Garay, Jorge Luis (1996). *De Miami a Cartagena: Nueve Enseñanzas y Nueve Desafíos del ALCA*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Washington, DC.
- Devlin, Robert & French-Davis, Ricardo (1997). "Towards an Evaluation of Regional Integration in Latin America in the 1990's." *Integration, Trade and Hemispheric Issues Division, Occasional Paper # 1*. Inter-American Development Bank. Washington, DC.
- Foro Empresarial de las Américas (1998), San José de Costa Rica. <http://costa-rica.ftaa-summit.org>
- Girvan, Norman P. (1998). "Caribbean-Central American Relations and the FTAA." Friedrich Ebert Stiftung/Association of Caribbean Economists. Kingston, Jamaica.
- Iglesias, Enrique V. (1997). "La Nueva Cara de la Integración Regional en América Latina y el Caribe". Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Washington, DC.
- Independent Group of Experts (1998). "Overcoming Obstacles and Maximizing Opportunities: A Report by the Independent Group of Experts

on Smaller Economies and Western Hemispheric Integration." August 1997.

Organización de Estados Americanos (OEA, 1997a). "Acuerdos de Comercio e Integración en las Américas: Un Compendio Analítico." Unidad de Comercio de la OEA. Washington, DC. www.sice.oas.org.

— (1997b). "Acuerdos sobre Inversión en el Hemisferio Occidental: Un Compendio". Unidad de Comercio de la OEA. Washington, DC. www.sice.oas.or.

Serbin, Andrés (1996). *El Ocaso de las Islas: El Gran Caribe frente a los desafíos globales y regionales*. INVESP/Editorial Nueva Sociedad. Caracas, Venezuela.

Sistema Económico Latinoamericano (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. Caracas, Venezuela.

— (1998). Revista *Capítulos* del SELA, No. 53 (enero-junio). "Globalización y relaciones externas de América Latina y el Caribe" Caracas, Venezuela.

Summit of the Americas Center (1998). "Florida and the FTAA: A Position Paper for Hemispheric Trade Negotiations." Florida International University, Enterprise Florida Inc., Florida Partnership of the Americas Inc. Miami, Florida. March 1998 www.americasnet.net, <http://americas.fiu.edu>.

— (1997). "The Florida Connection: Florida's Position on the FTAA." Florida International University, Enterprise Florida Inc., Florida Partnership of the Americas Inc. Miami, Florida. May 1997. www.americasnet.net, <http://americas.fiu.edu>.

Zaretsky, Nancy (1996). "Caribbean Integration: The ACS and its Impact on Florida". Florida Caribbean Institute, Florida International University: Latin America and Caribbean Center (LACC).



La ocasión desaprovechada: El proceso consultivo para una unión política en la iniciativa de la Organización de Estados del Caribe Oriental

PATSY LEWIS

Este artículo examina el intento realizado entre 1986 y 1992 por forjar una unión política entre los Estados miembros de la Organización de Estados del Caribe Oriental (OEEO) —Antigua, San Cristóbal/Nieves, Montserrat, Granada, Dominica, Santa Lucía y San Vicente. Se analiza aquí un aspecto particular de la iniciativa, como fue el proceso por medio del cual los gobiernos promotores de la iniciativa intentaron obtener el apoyo público para la propuesta de unión. Se llega a la conclusión de que la respuesta al proceso de consulta refleja ciertas características de la política en el Caribe en lo nacional y lo regional. Se señala, en particular, la polémica relación histórica entre los partidos de oposición y el gobierno, que se manifiesta en la resistencia de los primeros ante cualquier iniciativa por parte del segundo; la centralidad de las relaciones interpersonales en sociedades pequeñas; y la importancia del tipo de unión que se está proponiendo, en contraposición al principio de una unión política.

El artículo examina, además, el contexto dentro del cual se planteó la iniciativa, es decir, el temor a la marginación política y económica ante una serie de eventos internacionales, en particular la creación del mercado europeo único entre los miembros del Mercado Común Europeo, y la perspectiva de que llegaran a su fin los acuerdos preferenciales para el banano de las Islas de Barlovento bajo la Convención de Lomé. Se argumenta que la razón por la cual la iniciativa no fue exitosa, a pesar de los temores percibidos, fue la constante capacidad de sobrevivir de esos Estados, y se concluye que su proceso de integración tiene mayores probabilidades de tomar el rumbo de una confederación de Estados políticamente independientes, que como una unión política que requiere la abrogación de la soberanía.

INTRODUCCIÓN

Entre 1986 y 1992, la posibilidad de una unión política de los países de la OECCO en primer lugar, y luego de las Islas de Barlovento, despertó la imaginación popular, si no siempre entre las "masas", ciertamente en el pequeño grupo de integracionistas que de manera optimista seguían aferrados a la visión de un Caribe políticamente unido, esperanzados en que la idea tomara vuelo en otro lado. En la conclusión de mi tesis de doctorado sobre la iniciativa para una unión política, escrita en 1992, proyectaba con optimismo la posibilidad, aún después de que el entusiasmo obviamente ya no existía, de que un Caribe políticamente unido pudiera tener sus orígenes en una unión política de las Islas de Barlovento, en primer lugar, y luego de la OECCO, para después seguir ampliando sus círculos concéntricos y eventualmente abarcar incluso a la reticente Jamaica, aun si la forma no reproduce la visión tradicional de la integración política reflejada en la Federación de las Antillas.¹

Pero ¿hacia dónde va esa unión política? El reciente coqueteo de Barbados con la OECCO, al proponer el primer ministro Owen Arthur una confederación con Barbados, ha dado vida nueva a la posibilidad. En su momento, también concluí que la unión política sería probable sólo cuando el Caribe anglófono considerara que no tenía otra opción, o más específicamente, cuando la Unión Europea lo abandonara a su suerte. A pesar de su breve vida, la iniciativa de las Islas de Barlovento para una unión política, ¿nos dice algo sobre la unión política en el Caribe? Yo sugiero que sí.

ANTECEDENTES DE LA INICIATIVA PARA LA UNIÓN POLÍTICA DE LA OEEO

El primer ministro de San Vicente, James Mitchell, motivado por la visión de su veterano integracionista William Demas² de un Caribe unido, empezando con la unión de la OEEO, puso en la agenda el tema de una unión política de los Estados miembros de la OEEO.³ Mitchell presentó su propuesta en la reunión de los jefes de gobierno de la OEEO, celebrada en Santa Lucía en 1986, en un documento titulado "Aportes sobre una Unión del Caribe Oriental".⁴ El primer ministro de Antigua, Vere Bird, recibió la iniciativa con frialdad, argumentando que a diferencia de los países de la Comunidad Europea que estaban "acopiando riqueza", los países de la OEEO estaban "acopiando el subdesarrollo comparativo".⁵ El ímpetu de Mitchell al lanzar la iniciativa fue frenado cuando John Compton, primer ministro de Santa Lucía, tras ir a las urnas dos veces en un mes (abril de 1987), no logró ganar las elecciones con una mayoría de más de un sólo escaño.⁶ Mitchell interpretó esto como un revés para la iniciativa debido al apoyo que Compton daba a ésta, pero, alentado por Demas y Alistair McIntyre,⁷ volvió a presentar el tema en la reunión de la Autoridad de la OEEO celebrada en Tortola (Islas Vírgenes Británicas) en mayo de 1987. En esa ocasión Mitchell manifestó que la alternativa que enfrentaban era decidir si "ser o no ser una sola nación".⁸ La unión vendría después de un rápido proceso de referéndum al final del año, en apoyo a una unión, seguido de un segundo referéndum para aprobar una constitución preliminar.⁹ Todos los jefes de gobierno de la OEEO, a excepción del de Antigua, acordaron llevar a cabo "un amplio proceso de consulta", seguido de un referéndum que se haría de manera simultánea. La respuesta de Antigua fue distanciarse de la iniciativa y presentar una contrapropuesta para un "Consejo de Ministros" de las Islas de Sotavento, representando un nivel de integración política más profundo que el que ya existía dentro de la OEEO.¹⁰

CONSULTA POPULAR Y LA INICIATIVA PARA UNA UNIÓN POLÍTICA

Es así como desde el primer momento que se propuso la iniciativa, la consulta pública se consideró parte central del proceso. No se estableció lo que se entendía por consulta, pero aparentemente se dejó a determinación de cada quien. Por ejemplo, ¿significaba la consulta propugnar por una unión, o simplemente indagar sobre el interés

existente? En el caso de San Cristóbal y Nieves se dedujo que significaba esto último. Tras una serie de reuniones encaminadas a establecer si existía o no interés en una unión de esa naturaleza, la iniciativa se rechazó por falta de interés popular. Para Montserrat, el caso era aún más claro. En abril de 1988, cuatro días antes de que se lanzara el comité para la consulta popular, el primer ministro, John Osborne, se retiró de la iniciativa, declarando que su país no estaba interesado en una unión que no incluyera a Antigua,¹¹ puesto que "probablemente no sería un unión verdadera".¹²

El primer ministro de San Cristóbal, Kennedy Simmonds, de conformidad con las reservas expresadas en la reunión de Tortola¹³ en cuanto a que los líderes "deberían ser cautelosos y evitar una prisa indebida" en la búsqueda de una unión, retiró su apoyo a la iniciativa en noviembre de 1988. Esto fue después de la publicación del informe de un grupo consultivo que representaba a varios grupos de interés, pero donde no participaron los partidos de oposición ni los sindicatos afiliados, y en el que se concluía que había poco apoyo popular para tal unión.

Las consultas con el público en general se consideraron, por tanto, parte central del proceso. A partir del referéndum de Jamaica sobre la Federación de las Antillas, realizado en 1961, que condujo a que Jamaica se retirara de la Federación y al posterior colapso de ésta, la opinión convencional en la región ha sido que la participación popular forma parte vital de cualquier proceso de integración exitoso. El enfoque en la consulta popular también difería del esquema de los esfuerzos post coloniales más recientes que se centraban en la participación de la élite en los debates federales en el contexto de un derecho al voto restringido.¹⁴ Más importante aún, sin embargo, es que la práctica de la democracia en la región basada en el sufragio adulto universal, y el afianzamiento de cláusulas en las constituciones de la independencia que requieren tanto una mayoría en el parlamento como un referéndum nacional para llevar a cabo cambios constitucionales, hacen que tal consulta sea obligatoria.

La iniciativa de las Islas de Barlovento para una unión política, además de concretar la noción de la participación pública como parte fundamental del proceso, estableció un precedente en el contenido y en la forma de ese proceso. Esto se desarrolló hacia el final de la iniciativa tras el fracaso del llamado proceso de consulta que los gobiernos supuestamente iban a lanzar. De hecho, los gobiernos fracasaron en el montaje de una campaña seria a favor de la unión que

hubiera servido para generar un debate popular. Esto hizo que se diluyera el interés en el tema y despertó la sospecha entre el público de que verdaderamente no había seriedad en la propuesta para una unión política. En ninguna de las cuatro Islas de Barlovento encabezó el gobierno la consulta. En Granada se intentó establecer un comité de parlamentarios antiguos y activos, en un esfuerzo por obtener el apoyo de los principales partidos. Los representantes de los dos principales partidos, el *Granada United Labour Party* (GULP)¹⁵ y el *National Democratic Congress* (NDC),¹⁶ no aceptaron participar en el comité y los otros miembros mostraron poco entusiasmo. Su presidente, Danny Williams, reconoció en 1989 que el comité sólo tenía siete miembros activos y no funcionaba desde hacía por lo menos cuatro meses.¹⁷

En Santa Lucía, John Compton, en respuesta a las acusaciones de que la iniciativa estaba fallando, anunció que el gabinete estaba elaborando los términos de referencia para un órgano consultivo.¹⁸ Pese a tales afirmaciones, esto no se materializó, y la tarea quedó en manos de los tecnócratas públicos que apoyaban la idea (y muy posiblemente al gobierno), y quienes se constituyeron en el Comité Independiente por la Unidad de la OECS. Esto representaba un esfuerzo por liberar al gobierno de hacer campaña pública a favor de la unión, a la luz de una oposición parlamentaria hostil que podría utilizar esto como una base para menguar sus posibilidades de ganar las próximas elecciones generales.

En Dominica, Eugénia Charles montó su propio acto y llevó la discusión a los consejos distritales donde se reunió con sus simpatizantes. La idea era que los presidentes y el personal administrativo del consejo comunal llevaran el debate a sus comunidades. Charles argumentó que este procedimiento era mucho mejor que establecer cualquier comité consultivo, ya que los ciudadanos preferían conocer la iniciativa a través de sus propios representantes políticos, y no a través de un comité.¹⁹

San Vicente fue el único país donde se hizo un esfuerzo serio por llevar a cabo una consulta pública. Mitchell estableció un Comité Asesor Nacional (CAN) sobre la unión política de los Estados del Caribe Oriental, donde, al menos en papel, estaban representadas unas 35 organizaciones, incluyendo la mayoría de los partidos de oposición.²⁰ En realidad, sólo participó un partido de oposición, el *Movement for National Unity* (MNU) conducido por Ralph Gonsalves. El anterior partido en el poder, *St. Vincent Labour Party*

(SVLP), con Vincent Beache a la cabeza, y el pequeño movimiento izquierdista *United People's Movement* (UPM), se abstuvieron de participar. El SVLP estaba en desacuerdo con los planes de montar dos referendos, mientras que el UPM argumentaba que la membresía al CAN no constituía una consulta genuina, ya que no se le permitía contribuir a la elaboración de los términos de referencia del Comité. Sin embargo, a pesar del poco entusiasmo manifestado por la oposición, el gobierno logró apoyar genuinamente un proceso de consulta pues contaba con una amplia mayoría en el parlamento.²¹ En caso de que el referéndum revelara un apoyo a la unión, la Asamblea Constituyente Regional (ACR) supervisaría la elaboración del borrador de la constitución, y luego éste se presentaría ante los cuatro parlamentos para su aprobación.

Aparte de San Vicente, pues, ¿por qué se mostraban los gobiernos renuentes a encabezar públicamente el proceso de consulta? Esto se explica por la relación entre los partidos en el gobierno y los partidos de oposición. Desde el momento en que se planteó la iniciativa, los partidos de oposición la acogieron con hostilidad. Esto se puede atribuir en gran medida al hecho de que se discutió primero a nivel de los jefes de gobierno de la OECCO, y no a nivel nacional. Mitchell lo presentó por primera vez en 1986 durante la reunión de jefes de gobierno de la OECCO en Santa Lucía, y después en otra reunión que sostuvieron en Tortola. Los partidos de oposición inmediatamente interpretaron esto como un artimaña por parte de los gobernantes para ampliar y fortalecer su posición en la política nacional bajo la apariencia de una unión regional. En apoyo a sus reservas, argumentaron que la mayoría de los gobiernos eran miembros de la derechista *Caribbean Democratic Union*, y así se percibió que tenían una agenda de alguna manera distinta de la manifestada: mantener la región segura para la democracia en la tradición reaganiana y thatcheriana. Mitchell contribuyó a esta visión al evocar “la amenaza comunista” como la base del apoyo para la unión. Se le citó diciendo que los comunistas de la región estaban en contra de la unión para poder “mantener a las fuerzas democráticas desunidas y así facilitarle al comunismo la tarea de tomarse las islas una por una”.²² En esta interpretación, la unión era simplemente un medio para ampliar su posición de poder a nivel regional.

La ventaja que les daba el estar en el poder y tener la maquinaria gubernamental a su disposición para proyectar su visión, al igual que su imagen, como un partido subregional, no pasó desapercibida

para los partidos de oposición. Vincent Beache, líder del SVLP, durante la segunda reunión de la ACR, planteó que algo se escondía detrás de la declaración de Tortola: "El propósito era promover la unión política en un momento en que el liderazgo existente podía asegurarse un futuro para sí mismo aun cuando no estuviera en el poder".²³ Además, después de años de trabajar juntos dentro de la OFCO, los líderes gobernantes en las Islas de Barlovento, contaban con la confianza de la relación fortalecida por una ideología común que les permitiría lanzar de inmediato un partido de la unión que gozara de credibilidad. Los grupos en la oposición no tenían una ventaja similar y, por consiguiente, manifestaron su fajante desacuerdo con la iniciativa, no sobre la base de un desacuerdo con la noción de una unión política, sino sobre "la manera en que se hizo". Manifestaron que los gobiernos deberían haber buscado el apoyo de los partidos de oposición, sentando así las bases para presentar un frente nacional, en lugar de discutirlo a nivel regional, donde se expresaba más claramente como una solidaridad entre ideas afines.

La otra razón por la que estaban reacios a continuar con el proceso de consulta era su temor a perder control sobre el mismo. Una de las primeras solicitudes que hizo el Comité Permanente de Partidos de Oposición de los Estados del Caribe Oriental (SCOPE)²⁴ —el grupo de partidos de oposición parlamentaria que se conformó en respuesta a la iniciativa—, fue el acceso a los medios de comunicación controlados por el gobierno. La respuesta de los gobernantes a la solicitud fue el silencio.²⁵ Un intento por abordar el asunto en un foro en Santa Lucía con la participación de los miembros de SCOPE provenientes de todas las Islas de Barlovento, se vio frustrado por la negativa del gobierno de ese país a permitir la entrada a Peter Josie, un político de izquierda de Dominica.²⁶ Un esfuerzo por parte de la Universidad de las Antillas de organizar un foro sobre la iniciativa de la unión fue, según SCOPE, aplastada por Eugenia Charles, quien acusó a la institución de involucrarse en política. Estas acciones sugieren que los titulares en el gobierno tenían miedo de brindar a los partidos de oposición un acceso genuino a los medios de comunicación y a darles libertad de movimiento por toda la subregión. Les preocupaba que un mayor acceso a los medios controlados por el gobierno, tradicionalmente un instrumento del partido gobernante, se utilizaría para beneficio político de la oposición. Su reticencia a permitir el desplazamiento de los políticos de oposición por las islas sugiere un temor persistente a la izquierda política y su potencial de

socavar a los gobiernos, aún después del colapso de la revolución granadina y el debilitamiento general de las fuerzas de izquierda en toda la región.

Todo esto afectó no solamente la capacidad de los gobiernos de iniciar el debate con seriedad, sino que también pareció hipócrita. ¿Cómo podían estar abogando genuinamente a favor de la unión política si no estaban dispuestos a permitir que las figuras políticas se movilizaran libremente de isla en isla para discutir la misma idea que ellos estaban proponiendo? ¿Qué tan democráticos podían ser si tenían el acceso de la oposición a los medios de comunicación? Esto permitió confirmar el punto de vista de que a los partidos de oposición se les marginaba del proceso, el cual realmente estaba dirigido a consolidar el poder de la derecha. Es así como su manejo de la iniciativa alimentó las sospechas sobre los motivos que tenían para apoyar la unión. Lee Moore, antiguo líder de la oposición y jefe del *Labour Trades Union* en San Cristóbal y Nieves lo manifestó de manera sucinta cuando dijo: "la verdad es que no podemos aceptar la buena fe de los que están planteando las propuestas para una unión política más cercana".²⁷

CANALIZANDO EL DEBATE: LA ARC

La parálisis del gobierno ante la hostilidad de la oposición hacia la idea sentó las bases para el establecimiento y convocación de una Asamblea Regional Constituyente (ARC), como un foro para abordar el tema. La ARC trató de romper el *impasse* que había conducido al colapso de la iniciativa y a su resurrección, esta vez sobre una base mucho más amplia, con la participación y representación de grupos de interés clave de toda la subregión, incluyendo los partidos políticos fuera del gobierno y del parlamento.

La decisión de establecer la ARC para "brindar asesoría sobre la unión política"²⁸, se tomó en una reunión de los jefes de gobierno de las Islas de Barlovento celebrada en Palm Island, San Vicente, en agosto de 1990. La ARC se estableció como un "acuerdo intergubernamental" entre los cuatro países, y contemplaba un referéndum simultáneo sobre el apoyo al principio de la unión "bajo una Ley de Referéndum Común".²⁹ En caso de que el referéndum diera el necesario apoyo a la unión, la ARC se encargaría de supervisar la formulación de un borrador de constitución, tras lo cual se presentaría un proyecto de ley ante los cuatro parlamentos para su aprobación.

También se contemplaba que la ARC se responsabilizaría de examinar la viabilidad económica y social, así como las implicaciones administrativas y de relaciones exteriores de una unión política, de discutir las posibles formas de la unión y considerar las estructuras de gobierno apropiadas y los elementos de una constitución.

Sin embargo, el camino no fue fácil para la ARC, y SCOPE se negó a participar objetando "su naturaleza y funciones".³⁰ La primera reunión de la ARC celebrada en 1991 en San Vicente tuvo lugar, por consiguiente, sin la participación de SCOPE, aunque Ralph Gonsalves se presentó en nombre de SCOPE para explicar las razones de su decisión: que el gobierno no había respondido de manera adecuada a las demandas de SCOPE. Las objeciones de SCOPE, sin embargo, tuvieron éxito al lograr la representación de las mujeres en la ARC como un grupo de interés específico.

En la iniciativa de las Islas de Barlovento a favor de una unión política se consideró que la consulta tenía varias características que se reflejaban tanto en el establecimiento de la ARC, como en las dificultades iniciales que se enfrentaron. Por lo tanto, al constituir la ARC, se insistió sobre un nivel de formalidad. No sería suficiente tomar la palabra en las manifestaciones políticas de los partidos de gobierno, como en el modelo de Eugenia Charles, alentando a la gente a apoyar la unión. Sería preciso contar con una estructura más formal que incluyera los elementos siguientes. En primer lugar, la representación de un grupo de interés de base amplia sería una característica fundamental de la ARC. En segundo lugar, la discusión sobre la unión debía proceder de manera estructurada donde todos los temas, incluyendo la forma que debería tomar la unión propuesta, se pondrían sobre la mesa para su discusión. En los debates iniciales la forma no se consideraba como algo central. La estructura propuesta era para discutir la idea de la unión, seguida de un referéndum, para luego proceder a otra discusión sobre la forma, y después tener otro referéndum. En tercer lugar, la ARC permitiría la entrada del público por medio de sesiones abiertas, aunque los informes de la ARC sugieren que éstas no se utilizaron mucho.

La ARC nos obliga a preguntarnos por qué se consideró necesaria una forma más estructurada. La ARC surge como resultado de la forma en que se planteó la iniciativa y en respuesta a ciertas características de la política caribeña. En primer lugar, fue una respuesta a la naturaleza polarizada de la política regional que obstaculiza la posibilidad de un enfoque bipartidista, considerado esencial para

temas como éstos que atraviesan todos los intereses partidarios. La naturaleza polarizada de la política regional exhibe dos características: la primera se evidencia en la percepción ampliamente asumida de que el papel del gobierno es gobernar y el de la oposición, oponerse. El resultado es que el gobierno omite consultar a la oposición para encontrar un terreno común acerca de cualquier tema, y la respuesta de la oposición es oponerse al gobierno a toda costa, incluso si significa rechazar proyectos que ella misma apoyaría si estuviera en el poder. El segundo elemento es la tendencia, dentro de ese clima, a que todos los asuntos se polaricen y la población se alinee con el partido político de su preferencia. La respuesta refleja, por lo tanto, el apoyo a un partido en particular, más que el tema que está en debate, lo que deja pocas posibilidades para un enfoque bipartidista.

De diferentes maneras, la ARC fue fundamental para hacerle frente a esa característica de la política en el Caribe. En primer lugar, constituyó un foro para que los partidos de oposición fuesen incluidos en el debate como actores centrales junto con el gobierno, pero en un entorno más controlado. Esto evitó la muy común dificultad de que parecieran apoyar a los gobiernos que habían jurado impugnar. Por otra parte, redujo la vulnerabilidad a la que estaban expuestos los titulares en el gobierno al apoyar la unión, negándoles a los partidos de oposición una plataforma y reduciendo así el apoyo con que contaba el gobierno a nivel nacional. En segundo lugar, redujo el espacio para la rivalidad entre personalidades, una característica de la política y de la vida en sociedades pequeñas donde los egos son desproporcionadamente grandes con relación al tamaño del país. Ralph Gonsalves señaló que una de las principales razones que obstaculizaron la iniciativa fue la animosidad personal que existía entre el primer ministro de Santa Lucía, John Compton, quien encabezaba la OECCO, y Julian Hunte, líder de la oposición. Hunte asumió inmediatamente el liderazgo de SCOPE. La animadversión entre los dos significó que la relación entre los jefes de SCOPE y de la OECCO asumió inmediatamente ribetes de hostilidad. Finalmente, la ARC tuvo la importante ventaja de permitir que el debate sobre la unión iniciara al nivel de un acuerdo básico sobre la conveniencia de la misma. En otras palabras, dio por sentada una aceptación de las bondades de la unión y concentró así los debates en asuntos más específicos, como la forma y el contexto de una unión de esa naturaleza. Ningún político caribeño que se respete (fuera de Jamaica y Antigua) se atrevería a no apoyar el principio de la unión. A lo que se

opondrían sería a cuestiones como la motivación “real” de quienes la promueven, se mostrarían desconfiados sobre la forma, etcétera, pero nunca atacarían el principio.

Otro aspecto de la realidad caribeña que condujo al surgimiento de la ARC fue la desconfianza en cuanto a la forma: un vestigio de la Federación de las Antillas. El plan inicial fue dejar a un lado el debate sobre la forma que debería tomar la unión propuesta, al mismo tiempo que se centraba en el apoyo al principio de la unión. Muchos sectores expresaron su desacuerdo argumentando que el apoyo al principio podía darse por sentado, y que lo que había que discutir era la forma. El énfasis en el principio, cuyo apoyo se manifestaría en un referéndum, era simplemente una treta para permitir a los gobiernos imponer una forma a la población. En otras palabras, a los ciudadanos de las Islas de Barlovento se “les estaba dando gato por liebre”.³¹ La importancia que se daba a este asunto se evidenció en la posición que tomaron figuras políticas en Antigua y San Cristóbal, quienes estaban seguros de que los líderes en las Islas de Barlovento ya se habían decidido por una forma particular, un estado unitario, en lugar de una federación, que era lo que ellos preferían. William Herbert, fundador del *People's Action Movement* (PAM), en ese entonces en el poder, argumentaba que Mitchell deseaba una “condición de Estado unitario, o nada”.³² Parecían genuinamente convencidos de que todo estaba en contra de un debate sobre la forma, y que no había ninguna posibilidad de influir la discusión al respecto, y temían, por lo tanto, que se les impusiera una forma con la cual no podrían vivir. Esta situación probablemente contribuyó a la decisión de las Islas de Sotavento de no proseguir con la iniciativa. La ARC abordó el asunto de la forma de manera directa. Varias propuestas sobre diferentes tipos de forma se plantearon para su discusión y se construyó el consenso en apoyo a una forma particular, la federal. La discusión fue más allá de la forma hasta incluir un listado sobre la responsabilidad del gobierno central/federal versus los gobiernos de la unión.

Después de las reuniones de la ARC, su informe, que estaba a favor de una unión política, se sometió a debate en los parlamentos de las cuatro Islas de Barlovento, seguido de un referéndum que, de ser exitoso, conduciría al debate de un borrador de constitución y a su aprobación por parte del parlamento.³³ El informe de la ARC fue presentado al parlamento en tres de las cuatro Islas de Barlovento y se adoptó en 1993. En Granada, todos los partidos apoyaron el

informe; en San Vicente recibió el apoyo de un parlamento sin representación de la oposición; en Dominica, aunque obtuvo la mayoría parlamentaria, el *United Workers Party* (UWP) votó en contra; en Santa Lucía, el informe no fue presentado al parlamento. Earl Huntley señaló que el informe se presentó poco antes de las elecciones en Santa Lucía y, aunque el partido gobernante regresó al poder, a la fecha el informe no se ha vuelto a presentar al parlamento.³⁴

La discusión de la ARC hace pensar que si pudo abordar de manera tan exitosa algunas de las características más importantes que le restaban méritos a la unión, ¿por qué no pudo ésta seguir adelante en lugar de virtualmente morir en 1992? Es obvio que el interés y la buena intención no fueron suficientes para llevar a efecto una unión política de las Islas de Barlovento. El interés en la unión entre los líderes de las Islas surgió del temor a no poder sobrevivir por mucho tiempo como Estados independientes. Consideraban que el mundo se estaba moviendo en una dirección que presagiaba su marginación. La generosidad de países como los miembros de la Unión Europea y, en menor medida, la de los Estados Unidos, había hecho posible su existencia como Estados separados. Existía el temor de que la tendencia hacia la regionalización, expresada más fuertemente en el movimiento hacia la creación de una Unión Europea única en 1992, y el establecimiento del TLCAN, amenazarían su capacidad de sobrevivir. El mercado europeo único fue visto como “la fortaleza europea”, diseñada para excluirlas. El temor más concreto, por supuesto, era la pérdida de su acceso protegido al mercado británico, el que se consideraba incompatible con los objetivos del mercado europeo único. Es bien conocido por todos que la iniciativa surgió de las Islas de Barlovento, cuyas economías están dominadas por el comercio del banano, y que fue allí donde se afianzó, y no en las Islas de Sotavento que viven del turismo y de los servicios. En este contexto, la unión, mas que considerarse como portadora de grandes oportunidades/alternativas para el desarrollo, se vio como un contramecanismo basado en el sentimiento de que todos estaban bajo amenazas similares y que por lo tanto deberían unirse. Mitchell expresó esto en su discurso en Tortola:

En este momento de nuestra historia, me preocupa que el siglo veinte llegue a su fin y nos deje abandonados a nuestra suerte. Cuanto más viajo por el mundo más me preocupo. Me preocupo cuando veo y estudio el nivel de avance en el Oriente

lejano; cuando soy testigo del impacto de las batallas entre los viejos gigantes del Oeste y los nuevos gigantes del Este. Me preocupa cuando veo que los fuertes se unen para aumentar su fuerza y me preocupa la indecisión de los débiles y su falta de unidad.³⁵

Huntley sugiere que una de las dificultades que enfrentaba la iniciativa era la complejidad de cambiar las constituciones de cuatro Estados soberanos para que la unión entrara en vigencia. Tanto en San Vicente como en Granada, los cambios en la constitución requieren una mayoría de dos tercios en el parlamento, seguidos de una mayoría de dos tercios en un referéndum; Dominica necesita una mayoría de las tres cuartas partes en el parlamento y una de dos tercios en un referéndum, mientras que Santa Lucía requiere una mayoría de las tres cuartas partes del parlamento y una mayoría simple en un referéndum.³⁶ Aparentemente la iniciativa naufragó en las costas de Santa Lucía. Ni John Compton ni Vaughan Lewis, quien tomó las riendas del gobierno cuando el primero renunció, ni tampoco el gobierno de Kenneth Anthony, que heredó el poder de ellos en 1997, presentaron el informe de la ARC ante el parlamento. A primera vista esto sugeriría que la política local de Santa Lucía triunfó sobre el ideal regional. El gobierno de Compton nunca pudo librarse de una feroz oposición y, por lo tanto, se mostró renuente a seguir adelante con un proceso que, dada la hostilidad de la oposición, podría en última instancia minar su propio atractivo. El nuevo gobierno, tras estar en la oposición durante más de una década, no vio razón alguna para renunciar a su recién adquirido poder, especialmente al no existir inquietud alguna, a nivel político o social, en apoyo a la iniciativa. Fue así como se dejó que la iniciativa se fuera apagando pero sin cerrarse nunca formalmente. Kenneth Anthony, en una conferencia de prensa en julio de 1998, declaró que aunque la unión política de la OECS seguiría siendo un ideal para muchas personas de su generación, no estaba en el "horizonte".³⁷ Sin embargo, Anthony ha acogido la propuesta de Arthur para que Barbados se una a la OECS y creen una confederación entre ellos; una forma de integración menos drástica que la unión política que él aparentemente consideraba poco realista, dados sus comentarios:

No abrigo ideas románticas sobre el futuro de la integración política. No estoy dispuesto a contribuir a que el pueblo

caribeño siga sufriendo desilusiones. Su confianza se ha visto aniquilada por promesas hechas en el pasado que no pueden cumplirse en el presente. Su ilusión cuelga de un hilo, y cada intento fallido aumenta la tendencia a la desesperanza.³⁵

Otra explicación para que la iniciativa no avanzara más allá de cierto punto, es que los sentimientos expresados en las Islas de Sotavento sobre la naturaleza reciente de la independencia y las reservas sobre los gobiernos distantes, encuentran eco tanto a nivel gubernamental como popular en las Islas de Barlovento. Esto está mejor expresado en un comentario hecho por la Asociación de Secretarías de San Cristóbal: "Tras haber luchado arduamente por nuestra independencia y haberla conseguido, los miembros de la Asociación no desean regresar a una forma de 'colonialismo', como sería el caso bajo un Estado unitario de la OECO."³⁶ En primer lugar, no todos los miembros de los partidos gobernantes en las Islas de Barlovento apoyaron la unión. Algunos seguían esperando la oportunidad de regir. Además, los partidos de oposición no siempre se mostraron tan optimistas sobre una unión mientras ellos estuvieran en la oposición, puesto que siempre tenían la esperanza de acceder al poder en futuras elecciones.³⁷ También tenían dar a los titulares del gobierno una ventaja en las elecciones regionales como defensores de la idea sobre la unión. A nivel popular, los temores expresados en San Cristóbal y Dominica sobre un gobierno distante que no respondiera a las necesidades de unidad, repiten lo expresado sobre la Federación de las Antillas, lo que sugiere un problema mayor de insularidad isleña que la independencia probablemente ha venido a realzar. Esto está vinculado a una clara necesidad, expresada tanto en las Islas de Barlovento como de Sotavento, de mayores oportunidades de intercambio a nivel popular para forjar el tipo de vínculos que alentarían a la gente a promover la unión de manera activa. Dicho intercambio es vital para abordar el asunto de la insularidad.

CONCLUSIÓN

Se concluye entonces que la consulta popular forma parte importante de cualquier estrategia de integración regional. Sin embargo, las decisiones de sumergir la soberanía no se toman a nivel popular sino a nivel político, ya sea entre jefes de gobierno que son lo suficientemente fuertes para actuar solos, o con el apoyo de partidos políticos

de oposición. La percepción popular en el Caribe de que existe una renuencia a nivel político tiene cierto sentido. Esto se expresó claramente en el resumen de las intervenciones de los delegados en la primera reunión de la ARC:

Ninguno de los delegados se manifestó en contra de la unión política. Algunos, sin embargo, expresaron dudas sobre si ésta podría lograr lo que se esperaba que lograra (...). La causa más común de estas dudas fue la profunda desconfianza hacia todos los políticos, en particular hacia aquellos que están en el gobierno. Los delegados expresaron que los políticos estaban muy alejados "del pueblo" y sólo se preocupaban por mantener un sistema del que se beneficiaban a costa "del pueblo". Incluso la disposición expresada de abandonar un alto cargo para alcanzar la unión se veía con recelo o aún peor: con incredulidad."

A fin de cuentas, probablemente habrá apoyo popular para una unión de ese tipo si la decisión de formarla se toma a nivel político, siempre y cuando existan las estructuras y foros adecuados para un aporte popular, expresado, en última instancia, en referéndum. Desafortunadamente no es una tarea fácil. Los mismos políticos que deben demostrar una visión trascendental de un Caribe unido, son los que enfrentan reelección en un periodo de solo cinco años. Si se vuelcan a apoyar la unión, podrían volverse vulnerables ante la oposición y podrían perder las próximas elecciones; no es posible llevar a cabo la unión política cuando se está en la oposición. En lo que respecta a la oposición, ¿por qué habrían de facilitarle el camino al partido de gobierno que la excluye del poder, apoyando la unión en su plataforma? ¿No es mejor apoyar la unión cuando se está en el poder y se puede conducir de manera apropiada? Vaughan Lewis, mejor conocido como el director de la OECO que como primer ministro de Santa Lucía, enfrentó ese dilema durante su breve permanencia en el poder. Como ardiente integracionista, ciertamente no hizo campaña con una plataforma a favor de la unión política, ni tampoco efectuó ningún cambio legislativo inmediato que pudiera haber acercado la unión política a la posibilidad de convertirse en realidad.

Finalmente, si la amenaza del entorno internacional estaba detrás del planteamiento de la iniciativa, y puesto que los eventos han concretado esos temores, entonces ¿por qué no ha habido una unión? Mi opinión es que mientras exista una esperanza, la que se mantie-

ne viva por las iniciativas dirigidas a mantener las preferencias hasta el año 2004 y a apelar contra la decisión adversa de la OMC que se opone a esas preferencias, además de los esfuerzos por reestructurar la industria bananera para que pueda competir mejor en el mercado abierto, los micro Estados de las Islas de Barlovento seguirán aferrándose a su independencia. Considero que la sobrevivencia independiente se va a tornar cada vez más difícil y que habrá cada vez menos opciones, de tal manera que la integración a nivel político es inevitable. Pienso, sin embargo, que la forma que tomará será distinta a la que se ha contemplado, y que tiene más probabilidades de avanzar en dirección de una confederación de Estados, similar a lo propuesto por Owen Arthur, lo que significa aunar recursos en áreas específicas, pero siempre reteniendo la condición de Estados separados. Esto también podría cambiar si Barbados, o a lo mejor Trinidad, expresaran interés en una unión con este grupo de países sobre la base de la dignidad. Pero ¿por qué habrían de hacerlo? Esto sólo podría ocurrir en el raro contexto de un liderazgo progresista que considere que los pequeños Estados de las Islas de Barlovento tienen una función particular que cumplir y percibe la unión como una manera de lograrlo. La propuesta de Owen Arthur para una confederación entre Barbados y la OECS sugiere que ese liderazgo iluminado podría estarse acercando.

NOTAS

1. Lewis-Meeks, Patsy, *The Integration of the Eastern Caribbean Through the Organisation of Eastern Caribbean States*, Tesis doctoral, Universidad de Cambridge, 1992.
2. William Demas, pilar del movimiento de integración regional, murió en noviembre de 1998.
3. En junio de 1986, Demas estaba dictando una conferencia en la serie de conferencistas distinguidos del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad de las Antillas (UWI) en San Augustine. Ver, William G. Demas, *Consolidating Our Independence: The Major Challenge for the West Indies*, Institute of International Relations, UWI, Trinidad y Tobago, 1986.

4. En septiembre de 1986, Mitchell había planteado sus puntos de vista de manera oral a algunos jefes de gobierno de las Islas de Barlovento, que estaban asistiendo a la reunión anual de la Junta de Gobernadores del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional en Washington. Mitchell se refiere a este episodio sobre los orígenes de la iniciativa en: James F. Mitchell, "Two Decades of Caribbean Unity", c. 1988, pág. 2.
5. Palabras de bienvenida en la ceremonia de inauguración de la décima reunión de la Autoridad de la OECO, Antigua y Barbuda, 28 de noviembre de 1986.
6. Ricky Singh, conocido periodista regional, dijo que Compton había prometido que consideraría una victoria en las urnas con una mayoría de dos tercios como un mandato para enmendar la constitución con miras a formar una unión política con otros países de la OECO. Compton negó haber politizado el asunto de la unión. Ver, Ricky Singh, "Défeat in UWP Victory Big Blow to OECS union", *Caribbean Contact*, mayo de 1987, y "Compton fully behind political union", *Barbados Advocate*, 16 de mayo de 1987, pág. 5.
7. Ver "Two Decades of Caribbean Unity", pág. 2.
8. Discurso en la ceremonia de inauguración de la undécima reunión de la Autoridad de la OECO, Islas Vírgenes Británicas, 27 de mayo de 1987.
9. Discurso en la ceremonia de inauguración de la undécima reunión de la autoridad de la OECO.
10. Entrevista con el vice primer ministro de Antigua, Lester Bird, durante la décima reunión de los jefes de gobierno de la Comunidad del Caribe, Granada, 6 de julio de 1989.
11. Ver "Montserrat's Reservations About OECS", *Caribbean Contact*, mayo de 1988.
12. Ver "Montserrat: Not Without Antigua", *The Voice*, 13 de abril de 1988, pág. 3.
13. Discurso en la cumbre de la OECO celebrada en Tortola, 27 de mayo de 1987, sobre una unión más estrecha. Mineo.
14. Estos experimentos federales se discuten en R. L. Watts, *New federations: Experiments in the Commonwealth*. (Oxford: Clarendon Press, 1966.)
15. El GULP, encabezado por Eric Gairy había dominado la política pre y post independencia antes de ser derrocado en 1979 por el New Jewel Movement liderado por Maurice Bishop.
16. El NDC es ahora el partido en el gobierno.
17. Entrevista con Danny Williams, ministro de salud y procurador general, 11 de junio de 1989.

18. "Gabinete de Santa Lucía elabora términos para órgano consultivo nacional: Plan de unidad de la OECS sigue en marcha". *EC News*, 21 de agosto de 1987, pág. 3.
19. Entrevista con la primer ministra dominicana, Mary Eugenia Charles, 9 de junio de 1989.
20. Entrevista con Noel Venner, secretario del Comité Asesor Nacional sobre la unión política de los Estados del Caribe, 14 de julio de 1989.
21. En las elecciones de 1989 obtuvo todos los escaños, lo que planteó a San Vicente el dilema de no contar con una oposición oficial en el parlamento.
22. Ver, Ricky Singh, "Prime Minister James Mitchell's 'red' eye: OECS Search for Political Unity", pág. 27, en "From Tortola to Kingstown: A Report on Eastern Caribbean Political Union", *Voice-Focus*, págs. 27-29.
23. Informe de la segunda reunión de la Asamblea Regional Constituyente de las Islas de Barlovento, pág. 8. (22-26 de abril de 1991, Santa Lucía).
24. El nombre se cambió más adelante a Conferencia Permanente de los Partidos Democráticos de los Estados del Caribe Oriental, aunque las siglas SCOPE siempre se mantuvieron.
25. Entrevista con Julian Hunte, líder de la oposición y del St. Lucia Labour Party (SLP), 26 de mayo de 1988, por Cynthia Barrow.
26. Ver CANA, 3 de agosto de 1987.
27. "Plans for OECS unity Criticized", *Caribbean Times*, 6 de agosto de 1987.
28. "From Tortola to Kingstown", pág. 35.
29. "From Tortola to Kingstown", pág. 40.
30. From "Tortola to Kingstown", pág. 37.
31. Esta cita se tomó de una de las entrevistas que realicé en 1989 para mi tesis de doctorado.
32. Entrevista con William Herbert, presidente del Comité Asesor Nacional, San Cristóbal/Nieves (San Cristóbal, 6 de junio de 1989).
33. Ver 'Apéndice al convenio para el establecimiento de una Asamblea Regional Constituyente de las Islas de Barlovento', en "From Tortola to Kingstown", pág. 40.
34. Earl Huntley, "RCA Update", en Neville Duncan (ed.), *Caribbean Integration: The OECS Experience Revisited*, (Kingston, Jamaica: Friedrich Ebert Stiftung) pág. 112.
35. Discurso del Honorable James F. Mitchell, primer ministro de San Vicente y las Granadinas, en la ceremonia de inauguración de la undécima

- ma reunión de la Autoridad de la OECS, Islas Vírgenes Británicas, 27 de mayo de 1987.
36. Ver Earl Huntley, "RCA Update", págs. 111-112.
 37. Conferencia de prensa de la oficina de información del gobierno, HTS television, 15 de junio de 1998.
 38. Kenneth D. Anthony, MP, "Caribbean Integration: The Future Relationship between Barbados and the OECS", en "Eastern Caribbean Integration: A Rekindling of the Little Eight?" *Journal of Eastern Caribbean Studies, Special Issue*, 23 (1), de marzo de 1998, págs. 35-50.
 39. "Informe de la Asociación de Secretarías de San Cristóbal/Nieves al Comité Asesor Nacional sobre una unión más estrecha de la OECS, 1988.
 40. Ralph Gonsalves comparte esta perspectiva. Ver "Practical Approaches to Regional Integration", in Neville Duncan (ed.), *Caribbean Integration: The OECS Experience Revisited*, pág. 119-125.
 41. "Informe de la primera reunión de la Asamblea Regional Constituyente de las Islas de Barlovento sobre una unión política", San Vicente y las Granadinas, 14-18 de enero de 1991, pág. 58.

REFERENCIAS

- Caribbean Times*, "Plans for OECS Unity criticized", (6 de agosto de 1987).
- Caribbean Contact*, "Montserrat Reservations about OECS", (mayo de 1986).
- Demas, William G., *Consolidating Our Independence: The Major Challenge for the West Indies*. Institute of International Relations, Universidad de las Antillas, Trinidad y Tobago, 1986.
- Duncan, Neville, (ed.), *Caribbean Integration: The OECS Experience Revisited*, (Kingston, Jamaica: Friedrich Ebert Stiftung, 1995).
- EC News, "St. Lucia Cabinet drafting terms for national consultative body". (21 de agosto de 1997). Entrevista con Danny Williams, ministro de salud y procurador general, Granada, (Granada, 11 de junio de 1989).
- Entrevista con Lester Bird, vice primer ministro de Antigua, (Granada, 6 de junio de 1989).

- Entrevista con Eugenia Charles, primera ministra de Dominica, (Dominica, 9 de junio de 1989).
- Entrevista con Noel Venner, secretario del Comité Asesor Nacional sobre la unión política en el Caribe Oriental, (San Vicente, 14 de julio de 1989).
- Entrevista con Julian Hunte, líder de la oposición del St. Lucia Labor Party (SLLP), por Cynthia Barrow (26 de mayo de 1988).
- Entrevista con William Herbert, presidente del Comité Asesor Nacional, San Cristóbal/Nieves (6 de junio de 1989).
- Mitchell, James F. "Two Decades of Caribbean Unity". (San Vicente, c. 1988).
- Mitchell, James F., discurso del honorable James F. Mitchell, primer ministro de San Vicente y las Granadinas, en la ceremonia de inauguración de la undécima reunión de la Autoridad de la OECS, Islas Vírgenes Británicas (27 de mayo de 1987).
- Informe de la primera reunión de la Asamblea Regional Constituyente de las Islas de Barlovento sobre unión política (San Vicente y las Granadinas, 14-18 de enero de 1991).
- Informe de la segunda reunión de la Asamblea Regional Constituyente de las Islas de Barlovento, (22 - 26 de abril de 1991), Santa Lucía.
- Simmonds, Kennedy, discurso en la cumbre de la OECS sobre una unión más cercana de la OECS (27 de mayo de 1987), mimeo.
- Singh, Ricky, "Prime Minister James Mitchell's 'red' eye: OECS search for political unity", en "From Tortola to Kingstown: A Report on Eastern Caribbean Political Union," (*Voice-Focus*, c. 1992?).
- Singh, Ricky, "Defeat in UWP Victory Big Blow to OECS Union", *Caribbean Contact*, (mayo de 1987).
- Singh, Ricky, "Compton fully behind political union", *Barbados Advocate*, (16 de mayo de 1987).
- The Voice*, "Montserrat: Not Without Antigua", (13 de agosto de 1988).
- Watts, R.L., *New Federations: Experiments in the Commonwealth*, (Oxford: Clarendon Press, 1966).



Integración económica y formación de un espacio social: La Unión Europea, la Comunidad Andina y el Mercosur*

BRUNO PODESTÁ

Integración igual a comercio, parece ser un axioma generalmente aceptado, en especial en América Latina. Sin embargo, esta ecuación, en apariencia autosuficiente, esconde un proceso multifactorial, estrechamente vinculado a la política e íntimamente comprometido con la sociedad.

La opción para los países de constituirse en bloques se fundamenta en la necesidad de lograr mejores niveles de crecimiento y desarrollo; son, por tanto, opciones de Estado. En todos los casos, sin embargo, desde las formas menos ambiciosas de integración —una zona de libre comercio—, hasta las más complejas —una unión mo-

netaria, económica y política—, constituyen procesos que repercuten en la vida de las sociedades, más allá de la mera producción o circulación de la riqueza.

La integración —referida generalmente como integración regional o integración económica—, carece de una definición que posibilite una valoración comparativa y universal de sus elementos constitutivos, lo que es especialmente perceptible cuando se trata de su dimensión social. De allí que algunas veces se sostenga, por ejemplo, que un acuerdo de libre comercio no puede ser entendido como integración, y que sólo es posible concebir la dimensión social de procesos que van más allá de una unión aduanera, y que incluyen formas más profundas de interrelación entre los países, sus economías y sus sociedades.

La dimensión social de un proceso de integración se refiere a la naturaleza de la relación establecida entre proceso de integración y sociedad, a las zonas de intersección de esos dos planos, a la formación de un espacio social. Existen dos ángulos, complementarios, desde los cuales aproximarse: (a) el de los procesos sociales que se ponen en marcha con la integración, y (b) el de las políticas y acciones que en términos institucionales y formales pueden ser promovidas o ejecutadas desde los mecanismos y esquemas integradores.

Dicha dimensión tiene que ser entendida asimismo en el contexto de otro fenómeno: el de la denominada globalización, tanto en sus aspectos económicos y tecnológicos como en lo que se refiere a su impacto sociocultural. En otras palabras: la sociedad frente a la integración, en un espacio en el que coexisten tanto lo nacional como lo globalizado.

ALCANCES DE ESTE TRABAJO

El objetivo de este trabajo es indagar en las relaciones entre integración regional y sociedad, atendiendo a sus aspectos más relevantes: participación y políticas sociales. Por la importancia que tienen respecto de la participación, de las políticas sociales y de la integración, se analizan asimismo tanto el papel de la sociedad civil como el fenómeno de la globalización y su impacto en la temática que nos ocupa. Finalmente, a la luz de esos factores son revisadas tres experiencias: la Unión Europea (UE), punto de referencia de los procesos de integración en América Latina; la Comunidad Andina y el Mercado Común del Sur (Mercosur). Razones de espacio han impedido tra-

tar igualmente los procesos norteamericano, centroamericano y caribeño.

DIMENSIÓN SOCIAL DE LA INTEGRACIÓN

La zona de intersección entre sociedad e integración es muy amplia y se presenta sobre un telón de fondo de escenarios nacionales y globales que la trascienden y condicionan. No obstante, dos aspectos específicos pueden ser identificados como centrales en dichos procesos: el de las políticas sociales comunitarias y el de la participación de la sociedad.

De otro lado, la dimensión social de la integración abarca tanto la integración *legal* —la de los acuerdos y sus alcances, el papel del Estado, el papel desempeñado por las estructuras intergubernamentales o multilaterales—, como la integración *real* —la de los agentes económicos, de los movimientos migratorios, del impacto en los sectores sociales—, con un alcance que va más allá de la realidad *legal*, en la medida en que los procesos sociales trascienden a las instituciones, si bien son éstas el canal privilegiado a través del cual la sociedad se expresa y organiza.

Al no existir fórmulas de validez universal para los procesos de integración regional, cada esquema busca su manera de incorporar y dar respuesta a los requerimientos y expectativas que provienen de la sociedad, teniendo en cuenta que si bien los manuales y la teoría pueden sugerir cierta lógica en el tratamiento, la experiencia práctica tiende a desbordar esos parámetros.

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), por ejemplo, y el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), a pesar de aspirar tan sólo a una zona de libre comercio, establecen un acuerdo laboral complementario, el primero, mientras que en el ALCA se ha planteado ya la necesidad de dar algún tipo de participación a la sociedad civil, más allá de la presencia empresarial que viene acompañando ese proceso.

Si bien el TLCAN, suscrito por Canadá, México y Estados Unidos, no pretende un nivel de interdependencia e involucramiento mayor al de un acuerdo de libre comercio, ha puesto de manifiesto un impacto social de consideración (Boismenu, 1995: 93ss), destacando el hecho de que “los efectos del libre comercio para Canadá no fueron los anunciados (...) y esperados por el electorado (...) [según los cuales] (...) tratando solamente sobre comercio (...) no afec-

taria a otros temas básicos para la sociedad canadiense, como el federalismo, la política multicultural, el régimen de seguridad social o el medio ambiente" (Alimonda, 1994: 91).

Es pertinente analizar, entonces, tanto la participación como las políticas sociales de los procesos de integración regional en el gran abanico de posibilidades que ésta ofrece, desde sus formas menos ambiciosas hasta las más complejas y comprehensivas.

PARTICIPACIÓN

La participación tanto política como social en los procesos de integración regional ha dado lugar a un debate considerable y a diversidad de posiciones, especialmente en la Unión Europea, donde la experiencia comunitaria tiene un mayor desarrollo. Pero comienza también a surgir un contraste de posiciones en América Latina y el Caribe, y una discusión al respecto.

En el plano de la sociedad política, por ejemplo, la limitada participación de los parlamentos nacionales en los esquemas de integración sudamericanos —en los que no existe un parlamento comunitario elegido en votación directa—, ha sido reiteradamente puesta de manifiesto. Esta situación tiene su correlato en la escasa o nula atención mostrada por los partidos políticos en torno a los asuntos relativos a la integración regional: rara vez éstos forman parte de sus debates o de sus programas de gobierno.

Un nudo de difícil resolución está representado por las características y la naturaleza de los mecanismos de toma de decisiones en los procesos de integración regional. Por lo general, la responsabilidad del manejo y negociación de estos procesos —que son especialmente dinámicos y demandantes— recae en los poderes ejecutivos de los gobiernos, y más aún, en algunos pocos ministerios: comercio, integración, relaciones exteriores y economía. Esto determina que aun dentro del aparato del Estado, estas responsabilidades queden constreñidas a un sector reducido de la tecnoburocracia, al margen de mecanismos más propiamente políticos y participativos.

A este propósito, Didier Operti, actual Ministro de Relaciones Exteriores de Uruguay, refiriéndose al Mercosur, expresó en cierta ocasión: "...hemos sido muy rápidos en la configuración de los órganos de decisión económica, (no obstante) la falencia del Mercosur es que (...) sus proposiciones están munidas de muy escasa representatividad política (...) tomando distancia por fuerza de los hechos

de los actores políticos centrales. El Consejo homologa decisiones o resoluciones que provienen del GMC [Grupo Mercado Común] y el GMC las ha recibido de los subgrupos de trabajo que son grupos técnicos (...) lo que determina que una tecnocracia muy limitada (...) logra manejar un instrumento que, por decirlo de algún modo, opera —para nosotros, Uruguay—, el 50% de nuestro comercio” (Operti, 1997).

En la Unión Europea, donde se ha llegado inclusive a acuñar el término *déficit democrático*, diversos planteos son expuestos en torno al acucioso tema de la participación tanto de la sociedad política como de la sociedad civil. En ese escenario, hay quienes sostienen —Philippe Schmitter (1996) entre ellos—, que siendo la democracia el principio más básico de la convivencia social y política, la necesidad de una participación relevante de la sociedad civil está fuera de discusión. Otros postulan en cambio —Yehezkel Dror (1996) es un exponente de esta corriente, que acaso sea en la práctica la más difundida—, que la integración tiene necesariamente que estar, en el complejo e incierto mundo de hoy día, en manos de tecnoburocracias altamente especializadas, ubicadas por encima de los humores de la política más contingente.

En la práctica, una tercera posición más pragmática y menos principista se ha hecho también presente tanto en la UE como en América Latina, sosteniendo que la participación de la sociedad civil es una inversión preventiva al servicio de la propia marcha del proceso de integración: una sociedad no informada, no consultada, ajena a los procesos —se afirma desde esta posición—, es una sociedad que con facilidad se opone a ellos o los deja caer en el vacío.

POLÍTICAS SOCIALES EN LA INTEGRACIÓN REGIONAL

Las políticas sociales constituyen una intervención explícita para favorecer o compensar ciertas situaciones creadas, y en esa medida, dependen del razonamiento existente en torno a la naturaleza de los procesos de integración y su impacto en la sociedad.

En referencia a los temas sociolaborales en el Mercosur, por ejemplo, Alvaro Padrón —coordinador sindical uruguayo del FCES—, identifica dos posiciones en contraste: una de ellas dice que “en la actual etapa del proceso de integración regional (zona de libre comercio y unión aduanera imperfecta), los temas laborales no son relevantes y (...) las distorsiones (...) se regularán por el mercado y la

libre competencia..."; la otra sostiene que "la interdependencia comercial, la asociación empresarial y el traslado de empresas entre los cuatro países, así como la articulación de la producción, promovida principalmente por empresas multinacionales, registran impactos inmediatos y directos sobre la situación del mercado de trabajo y las relaciones laborales" (Padrón, 1997: 3).

Ese contraste de interpretaciones es generalizable a otras situaciones en las Américas, y se agrega a otros condicionantes que influyen asimismo en la fisonomía que adoptan las políticas sociales, tanto en los países como, potencialmente, en los marcos comunitarios.

La concepción de las políticas sociales ha cambiado en forma radical en los últimos años, pasando de una concepción universalista en la que el Estado aspiraba a asegurar un piso mínimo de ingresos y servicios a todos los ciudadanos, a una concepción selectiva, de alcance residual de dichas políticas, destinadas a segmentos diferenciados de la sociedad.

Unas políticas sociales para paliar los efectos de la pobreza, por ejemplo, sostenidas por Estados empequeñecidos, retraídos de las funciones sociales y de redistribución de la riqueza que le fueron propias en décadas pasadas; y unas políticas sociales para los segmentos de mayores ingresos, como ocurre con la seguridad social privatizada, dirigida a aquellas personas que individualmente cuentan con capacidad de ahorro. Este cambio en la concepción de los alcances de una política social tiene un peso determinante no sólo al interior de los países, sino cuando se evalúa la posibilidad de una política social en un marco integrado.

POLÍTICAS SOCIALES EN LA UNIÓN EUROPEA

La Unión Europea es la única experiencia de integración regional en la que se ha diseñado una política social comunitaria con resultados evaluables. De allí que sea un punto de referencia permanente para otros procesos de integración, lo que permite una reflexión comparativa con resultados útiles tanto desde un punto de vista conceptual como de las posiciones adoptadas en el debate político.

En ese panorama, en la UE se han presentado tres enfoques claramente diferenciados: uno que podría denominarse descentralista, uno proteccionista y un tercero, de oposición.

El descentralista —que es el de mayor vigencia— sostiene que una política social debe responder en primer lugar a un enfoque des-

centralizado, limitándose la legislación comunitaria a aspectos tales como estándares mínimos de salud y seguridad, derechos de las mujeres, de los niños y de protección a los discapacitados. Esta posición descansa, conceptualmente hablando, en términos políticos, en el denominado principio de subsidiariedad que sostiene que las decisiones de política deben tomarse en el nivel más cercano posible al que van a ser llevadas a la práctica (Lange, 1992: 230-231).

La postura proteccionista postula un mayor nivel de intervención comunitaria, aspirando a una normativa que garantice niveles mínimos de vida y condiciones de trabajo, apuntando al mismo tiempo a elevar los estándares sociales en los países en los que estos son más bajos (Lange, 1992: 231). Una posición con poco eco en este momento, tanto por las ideas que predominan como por su escasa factibilidad financiera.

Finalmente está también una postura de oposición a la supranacionalización de las políticas sociales, que dejó sentir su peso a partir de las posiciones adoptadas por el Reino Unido bajo el gobierno de la primera ministra Margaret Thatcher. En este caso se plantea que las políticas sociales queden en el ámbito nacional.

Las políticas sociales son la resultante de una multiplicidad de factores: presiones y demandas de ciertos grupos, ideas y planteamientos que están o no en boga en un determinado momento, voluntad política de ir en una u otra dirección. En suma, escenarios cambiantes, que varían según las características del país, con resultados que suelen ser muy diferentes. De allí que las disimilitudes entre los países sean determinantes a la hora de intentar un abordaje comunitario. La experiencia europea muestra la estrecha relación que existe entre el lugar y el perfil que tienen en los países las políticas sociales, y las posibilidades de su formulación en un espacio integrado.

PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL

Las negociaciones comerciales en el marco de los acuerdos de integración han experimentado un cambio sustantivo en América Latina al incorporar a los empresarios en “el cuarto de al lado” —al estilo de México—, o en “la silla de atrás” —al estilo de Colombia—, articulando a dichos sectores con las posiciones elaboradas a partir del Estado. Ello, que en sí mismo muestra un desarrollo en la concepción negociadora estatal, pone en evidencia al mismo tiempo la ta-

rea aún pendiente en lo que atañe a la participación de otros sectores de la sociedad.

La necesidad de responder a los requerimientos de participación que surgen en esos procesos, tanto en el plano analítico como en el de las acciones, se plantea sin embargo en un panorama mundial de enorme complejidad, caracterizado por cambios en el comportamiento y en las formas de relación, algunas veces radicales. Ello ha llevado al surgimiento de algunos conceptos —globalización, por ejemplo—, y a echar mano de otros ya existentes —sociedad civil, por ejemplo, un término clásico del pensamiento político occidental—, que siendo centrales para ocuparse de la participación social, requieren ser analizados con mayor detenimiento para afianzar su utilidad analítica.

EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO

El término *civil society* surge en Inglaterra en los inicios del capitalismo como sinónimo de sociedad civilizada, en oposición sobre todo a la barbarie de las guerras religiosas en el Reino Unido, refiriéndose además a la conformación de un nuevo tejido social, crecientemente urbano.¹

Será luego Hegel quien haga una distinción entre Estado y sociedad civil, señalando la dinámica propia, no política, de esta última, surgida como sistema de necesidades particulares en el capitalismo emergente. Marx agrega que debe buscarse en la economía política la anatomía de la sociedad civil.

Posteriormente, Antonio Gramsci reformula el término convirtiéndolo en el centro de su perspectiva analítica y abriendo el camino a los usos que ha tenido desde entonces, a partir de una conceptualización más vasta referida a la articulación no inmediatamente política de la organización social.

Actualmente, algunos autores "definen los modos de interacción social que la expresión 'sociedad civil' abarca como distintos de la economía y del Estado, aunque entrelazados con ellos", incluyendo y diferenciando "la esfera íntima (especialmente la familia), la esfera de asociaciones (especialmente asociaciones voluntarias), los movimientos sociales y las formas de comunicación pública..." (García Canclini, 1995: 29).

En esa dirección, el concepto ha hecho su aparición también en la discusión sobre la dimensión social de la integración regional en

América Latina, destacando la "emergencia de una sociedad civil transnacional, identificada con el surgimiento, desarrollo y creciente influencia de un conjunto de actores sociales de rasgos noveles y, más específicamente, transnacionales (...) libres del peso de la soberanía" (Serbin, 1997: 45-46).

En el gran escenario de la globalización —y potencialmente en los procesos de integración regional— destaca el papel que desempeñan las organizaciones no gubernamentales (ONG) en el marco de "una sociedad civil que como correctivo e incluso como contrapeso al mercado y al Estado, lucha por los intereses del medio ambiente, de la gente y de las generaciones futuras" (Wahl, 1997: 42); aunque al referirse el autor esencialmente a las ONG de los países desarrollados que han logrado un perfil internacional con presencia mediática, advierte al mismo tiempo que al no tener éstas acceso a las decisiones de macropolítica a nivel nacional, regional y mundial, "sólo pueden escapar al destino de ser un fenómeno de moda si desarrollan una mirada realista [sobre] su significado y alcance limitados, y aceptan ponerse en el lugar debido en un contexto estratégico más amplio" (1997: 50).

En ese horizonte, algunos analistas ven una tendencia evolucionista de signo positivo, afirmando que "no estamos en el fin del Estado superado por la economía, sino en el principio de un Estado anclado en la sociedad" (Castells, 1997). Otros dudan que se pueda constituir un nuevo sujeto social *globalizado* sin que exista un interlocutor frente al cual erigirse como tal.

Sea cual fuere la fisonomía y evolución futuras, sin embargo, es evidente que se trata de un fenómeno consistente e inédito. Como afirma Héctor Alimonda a propósito de México, de Estados Unidos y de Canadá en el marco del TLCAN, "cualquier análisis (...) tendrá que tener en cuenta la experiencia de articulación trinacional de redes sociales, que ha abierto un nuevo espacio político continental..." (Alimonda, 1994: 97).

Cabe agregar, por último, que esta sociedad civil en formación, desterritorializada, cuya centralidad e interlocución no están definidas, constituye también un campo de conflicto en el que se disputan valores y perspectivas no siempre confluentes, donde está presente la diversidad y la elaboración de un nuevo sentido común. "Por eso, la política ya no puede ser pensada sobre una base exclusivamente nacional o local. Tenemos que imaginar el mundo como un espacio público (...) una sociedad civil en la cual se enfrentan proyectos

y versiones diferentes, antagónicas o complementarias" (Ortiz, 1996:24).

SOCIEDAD CIVIL: ALCANCES Y LÍMITES EN EL DEBATE ACTUAL

El término *sociedad civil* responde a la necesidad de nombrar un fenómeno nuevo, multifacético y de considerable efervescencia, por lo que su uso se ha vuelto comprensiblemente frecuente, y ha tomado vuelo en América Latina de una manera creciente en los últimos años. Ello no cambia, sin embargo, el hecho de que sea un concepto problemático, cuyas connotaciones remiten a sentidos con frecuencia contradictorios.

En primer lugar, al no distinguirse entre lo que podría denominarse una *sociedad civil en sí* —que existe en las estadísticas o en la topografía institucional de una sociedad—, y una *sociedad civil para sí* —capaz de actuar con un nivel mínimo de conciencia de su propia existencia y potencialidad—, se cae en el defecto de desdibujar los límites entre las apariencias y la realidad.

En segundo lugar, el término evoca, especialmente en América Latina, tanto un sentido *antiestatal* como un sentido de rescate del Estado. Un sentido *antiestatal*, en la medida en que ve en la *sociedad civil* el despertar natural de una sociedad que ha vivido oprimida por Estados omnipresentes que han frustrado sus posibilidades de creatividad, sobre todo en el terreno económico, imposibilitando al mismo tiempo que el cálculo racional de los intereses individuales esté en la base de la conformación de una voluntad colectiva, como sostiene la escuela del *public choice*.

Y evoca un significado opuesto, de rescatar ciertas funciones abandonadas por los Estados y destinadas originalmente a dotar a los ciudadanos de un nivel socioeconómico mínimo, satisfaciendo algunas de sus necesidades básicas, contraponiéndose a la desintegración del tejido social que ha experimentado la región a partir de la década de la deuda externa, el ajuste macroeconómico y la reforma del Estado.

En tercer lugar, el término *sociedad civil* es evocado también en un sentido de reivindicación y hasta de sustitución de la institucionalidad democrática, frente al relativo colapso de las instituciones y al decaimiento de los partidos políticos, buscando nuevas formas de relación entre lo social y lo político, al margen del sistema político institucional. Sobre este punto se señala como crítica que son diver-

sas las instituciones y organizaciones de la sociedad civil que no se distinguen por su carácter igualitario, abierto y dialogante, sino más bien por su falta de transparencia y de tolerancia.

Por último, pensar en una sociedad civil global o en el marco de un espacio económico integrado obliga a pensar también en las diferencias que existen —algunas de ellas notorias— entre las sociedades, su nivel de institucionalidad y de desarrollo democrático. No en todos los países existen redes sociales comparables ni en términos de funcionamiento ni en términos de articulación y representatividad.

Cabe preguntarse entonces en qué sentido es posible invocar el término de sociedad civil en los escenarios de la globalización o la integración. ¿Se está realmente frente a un nuevo sujeto social, o en la presencia de sujetos que por falta de un interlocutor no llegan a articularse? ¿O se trata simplemente de un espacio social en el que están entrando en juego nuevas formas de relación?

LA INTEGRACIÓN REGIONAL EN UN NUEVO CONTEXTO INTERNACIONAL

Un conjunto de cambios políticos, económicos y socioculturales, algunas veces identificado como “nuevo orden internacional” o, dependiendo del caso, como “globalización”, se presenta como insoslayable telón de fondo de los procesos de integración regional y de los cambios que se llevan a cabo en los países: ello impacta, por lo tanto —y en forma decidida, aunque no siempre clara— en la dimensión social de la integración, tanto en el aspecto de participación de la sociedad como en la elaboración de una política social. Se han hecho diversas formulaciones con miras a ordenar analíticamente este horizonte en el que se entrecruzan varios planos.

Desde una perspectiva más estrictamente económica, analistas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), por ejemplo, se refieren a la coexistencia de tres escenarios simultáneos de integración económica —uno subregional, otro hemisférico y otro global—, presentes a partir del cambio de modelo que supuso para América Latina y el Caribe su incorporación en el proceso de mundialización de la economía (Di Filippo y Franco, 1997). Este hecho diferencia en forma sustantiva los procesos de integración actuales de aquellos surgidos en forma más aislada en la década de los sesenta: la ALALC, el MCCA y el Grupo Andino.

Otros planteamientos se refieren a la coexistencia de cuatro

fuerzas centrífugas, en tensión permanente: nacionales, regionales, multilaterales y globales; representando las nacionales la actuación de los Estados-nación, mermados en sus potestades y en la pujanza que les fue antaño característica, y estando las subregionales constituidas por bloques de países inmersos en diversos esquemas de integración.

Las fuerzas multilaterales, de creciente relevancia en el terreno del comercio y la economía, se expresan, dentro de esa misma interpretación, primordialmente en la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC), mientras que las fuerzas globales, estrechamente vinculadas a las anteriores, se distinguen por un sentido de constante transformación tecnológica, que despliegan en especial en el campo de la telemática (Choi, 1997).

Pero la globalización trasciende la mundialización de la economía en la medida en que conlleva asimismo aspectos sociales, culturales y políticos que tienen un impacto cada vez mayor en los espacios nacionales y subregionales.

LA GLOBALIZACIÓN

Sostiene Anthony Giddens (UNRISD, 1996), que existen pocos términos en la actualidad tan usados y conceptualmente tan pobres como la globalización: es un término que pareciera haber surgido en todas partes, afirma, sin saberse al mismo tiempo de dónde proviene. Giddens señala, además, que el término tiene una serie de connotaciones que no sólo no son coincidentes, sino que con frecuencia apuntan en direcciones contrapuestas, lo que evidencia su carácter problemático.

De una parte, afirma Giddens, la globalización refleja para algunos una internacionalización sin precedentes de la vida política y económica, en coincidencia con los varios finales que anuncia el cambio de milenio: el fin de la historia, el fin de las ideologías, el fin de la familia. Para otros, en cambio, es sinónimo de una expansión hegemónica de los mercados, que ofrece, más que una descripción de los hechos, un testimonio de carácter ideológico destinado a orientar acciones y expectativas. Podría agregarse que, mientras para los primeros se están sentando las bases de una globalización de la política en la que el papel de la sociedad civil pasa a ser protagónico, para los segundos se trata, en cambio, de la libre actuación de las *leyes naturales* del mercado.

Lo cierto es que, sostiene Giddens, la globalización es el conjunto de cambios más fundamentales que hoy se está llevando a cabo en el mundo, sacudiendo las estructuras de la sociedad mundial sin que pueda verse hacia dónde conducen dichos cambios: no hay razón para pensar, agrega, que vayan en una dirección definida, pues se observan tanto nuevas formas de unidad como nuevas formas de fragmentación.

A ese propósito, Riccardo Petrella, en ese momento director del Programa de Prospectiva y Valoración en Ciencia y Tecnología de la Unión Europea, hizo la siguiente descripción: "El mundo es un megasistema con un capital circulante de 5,000 billones de dólares, con 55,000 aviones por día en vuelo; 400 millones de automóviles forman el parque automotor mundial y consumen tres billones de barriles de petróleo al año, pero somos incapaces de dar agua potable a nada menos que 2,000 millones de personas. Cada día, hoy mismo, 1,752 menores de quince años mueren de alguna enfermedad causada por falta de agua potable. Podemos crear cuarenta lagos artificiales en las montañas de Nevada para alimentar con agua pura las 560 mil piscinas del desierto californiano, pero no podemos dar agua a quienes la necesitan" (Petrella, 1994).

Y Wilhelm Adamy, de la *German Trade Union Federation*, tomando datos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), hace la siguiente descripción: "hasta ahora la liberalización del comercio mundial no ha sido capaz de reducir las desigualdades en la economía mundial. Más del 80% del PNB mundial hoy está concentrado en aquellos países en los que vive el 20% más rico de la población mundial. Treinta años atrás, dicha participación fue del 70%. La participación del PNB mundial de aquellos países en los que vive el 20% más pobre de la población mundial cayó en ese mismo período del 2.3% al 1.4%" (Adamy, 1994: 269).

Desde el punto de vista económico, la globalización es un proceso expansivo que ha ido limitando drásticamente las opciones de política de los Estados, ha provocado la aparición o el acrecentamiento de grandes unidades económicas que concentran un poder cada vez mayor, y, si bien está impulsada por el comercio, viene acompañada de cambios tecnológicos radicales, en especial en el campo de la telemática.

Desde el punto de vista social, con la globalización se ha acentuado el proceso de polarización socioeconómica entre los países, aunque ha permitido simultáneamente que algunos de los países en

vías de desarrollo dinamicen su economía acrecentando su riqueza. Al interior de los países, de otro lado, la globalización tiende a ser socioeconómicamente excluyente, por haber producido una suerte de *apartheid* tecnológico entre quienes están dentro y quienes están fuera de la revolución telemática, exclusión que es apreciable asimismo en los países desarrollados.

No es sorprendente, por tanto, que en ese contexto algunas personalidades del mundo de las finanzas, como George Soros y David Rockefeller, hayan hecho explícitas sus preocupaciones por la pobreza y la exclusión social, y por el impacto negativo que éstas tienen en términos de paz, seguridad y desarrollo.

LA CUESTIÓN SOCIAL EN EL NUEVO ORDEN INTERNACIONAL

Las manifestaciones de preocupación por la cuestión social coinciden, en el plano internacional, con una tendencia cada vez más explícita a vincular estrechamente comercio y condiciones sociales. El Acta Final de Marruecos —con la que concluyera la Ronda Uruguay del GATT (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio), y que dio origen a la OMC—, es una materialización de esa cambiante fisonomía que va adoptando el *nuevo orden internacional* en lo que respecta a la relación entre economía, política y sociedad.

En ese documento han quedado consignados los denominados nuevos temas del comercio internacional, confirmándose un desplazamiento que ha ido de los temas arancelarios, aduaneros y relativos a las fronteras físicas de los países, hacia ámbitos de la vida económica y social que fueron privativos de los fueros nacionales: política de competencia, adquisiciones estatales, propiedad intelectual, por ejemplo, y el medio ambiente y los derechos laborales —la denominada cláusula social. Todo ello con la finalidad de reglamentar multilateralmente esos asuntos y obligando a su cumplimiento bajo pena de sanción comercial.

Los argumentos a favor y en contra de una cláusula social vinculada al comercio internacional son múltiples y están motivados tanto en razones humanitarias y de derecho como en intereses comerciales y económicos. Entre los planteamientos que sustentan la inclusión de una cláusula social —promovida por algunos países desarrollados—, se señala la necesidad de sancionar el trabajo forzado e infantil, así como el irrespeto a las libertades de asociación y

expresión de los trabajadores, por atentar contra los derechos humanos y contra un crecimiento económico que conduzca al progreso social y a la ampliación de la economía de mercado al incrementar la capacidad de los consumidores.

Adicionalmente, se argumenta que si bien han existido desde hace mucho tiempo una serie de acuerdos que atañen a las condiciones sociales y económicas del trabajo, en especial en el marco de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), no se ha contado con mecanismos efectivos de control y sanción, y que esto debe ser corregido.

Desde otra perspectiva y en oposición a esos planteamientos, se sostiene que el desarrollo social se logra a través de la liberalización del comercio, y no a través de restricciones al mismo; que debería medirse el impacto social que las medidas de ajuste estructural han tenido en los países en desarrollo para evaluar adecuadamente la situación actual; y que en realidad se trata de medidas proteccionistas en detrimento de las ventajas comparativas de los países menos desarrollados.

Por último, están también los pragmáticos, quienes reconociendo que se está frente a una tendencia imparable a nivel internacional, abogan por un criterio gradualista en la aplicación de cualquier medida a la que se pueda llegar.

Cabe también agregar que la realidad socioeconómica no es tan unidimensional como ese debate podría dar a entender. Si bien es cierto que las precauciones frente a un proteccionismo disfrazado tienen su asidero, no es menos cierto que la distribución de la riqueza al interior de muchos de los países en desarrollo atenta no sólo contra criterios de competitividad de más largo alcance —al no facilitar mejores condiciones de vida, salud y educación, por ejemplo—, sino que va en desmedro de un desarrollo social que esté en condiciones de asegurar una paz social duradera.

¿Qué relevancia puede tener la eventual multilateralización de una cláusula social para los procesos de integración regional en América Latina? La importancia radica en que el debate internacional se presenta en un escenario paradójico: mientras a nivel nacional los Estados continúan su retraimiento de la atención que usualmente prestaban a las cuestiones sociales, a nivel de los procesos subregionales es una temática a la cual no se le presta mayor atención ni se le dota de recursos adecuados.

Pero en el plano multilateral, la discusión sigue tomando cuer-

po, y se corre el riesgo de tener que aceptar estándares sociales acordados a nivel internacional, con la posibilidad de sanciones comerciales ante un eventual incumplimiento, cuando en los otros dos frentes —el nacional y el subregional—, el tema ha quedado postergado o desatendido.

Dicho esto, a continuación se presentan las experiencias de la Unión Europea, de la Comunidad Andina y del Mercosur en lo que respecta a las iniciativas institucionales en el terreno de la dimensión social.

LA UNIÓN EUROPEA

La dimensión social de la integración en la Unión Europea cubre tres áreas principales: el marco legal, los fondos estructurales y de cohesión —que constituyen los instrumentos financieros—, y el diálogo social.

DE LOS TRATADOS DE ROMA (1957)

AL TRATADO DE AMSTERDAM (1997)

El Tratado de Roma, constitutivo de la Comunidad Económica Europea (CEE), prescribía, ya en 1957, “la mejora de las condiciones de vida y de trabajo” y “el fortalecimiento de la cohesión social” como objetivos de la misma, incluyendo algunas disposiciones relativas a la libre circulación de los trabajadores así como a la política social, limitándose en este último aspecto a la creación de un Fondo Social Europeo (FSE) para la formación y reinstalación de trabajadores, un Centro Europeo de Desarrollo de la Formación Profesional (CEDEFOP), y al reconocimiento del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en el ámbito laboral.

Contaba, además, con una serie de disposiciones referidas al derecho laboral, las condiciones de trabajo y la seguridad social, fomentando la colaboración entre los Estados miembros en estas materias, y estableciendo “la necesidad de promover la mejora de las condiciones de vida y de trabajo de los trabajadores, a fin de conseguir su equiparación por la vía del progreso”.

Treinta años más tarde y tras intentar una respuesta a las secuelas sociales de la crisis del petróleo de 1973 mediante la adopción —por parte del Consejo de Ministros de la UE—, de un Programa de Acción Social (1974) destinado a promover el pleno empleo, la me-

jora de las condiciones de trabajo y la participación de los trabajadores, el Acta Única Europea (1986) —primera reforma del Tratado de Roma—, dio un paso importante hacia la creación de un espacio social comunitario, reconociendo la necesidad de la cohesión social y económica y la importancia de que el crecimiento económico y la productividad se acompañen de una mejor distribución de los beneficios que generan.

La Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales (1989), elaborada a partir de un texto propuesto por la Confederación Europea de Sindicatos, estableció un conjunto de derechos sociales de los trabajadores en lo que respecta a las condiciones de trabajo y de remuneración, protección social, libre circulación, igualdad laboral entre hombres y mujeres, formación profesional, libertad de sindicalización, negociaciones colectivas, seguridad e higiene en el trabajo, protección de niños y adolescentes, tercera edad y minusválidos. Fue aprobada por el Consejo Europeo con la oposición del Reino Unido, lo que determinó un acuerdo “a once”, y por esa razón no resultó vinculante como derecho comunitario al no poder integrarse en el sistema jurídico de las Comunidades Europeas (Gómez Galán, 1998).

El Tratado de la Unión Europea (1992), también llamado con frecuencia Tratado de Maastricht, contiene una serie de disposiciones referidas a la libre circulación de personas, la acción del Fondo Social Europeo, la formación profesional y la igualdad de trato de los trabajadores hombres y mujeres; incluye asimismo enunciados más generales y menos concretos sobre la Europa social, el fortalecimiento de la cohesión económica y social, y la promoción de un alto nivel de empleo y protección social.

Un año más tarde, en 1993, fueron aprobados dos documentos relevantes para la dimensión social de la integración de la UE: el Libro Verde sobre la política social europea y el Libro Blanco sobre crecimiento, competitividad y empleo, de mucho impacto en el debate sobre el tema.

Finalmente, el Tratado de Amsterdam (1997), aun señalando que las competencias nacionales deben seguir predominando en este ámbito, incorpora en el nivel comunitario la problemática del empleo al crear un Comité de Empleo con carácter consultivo y aportando medidas de fomento del empleo, al tiempo que incorpora un mayor grado de cooperación entre los Estados miembros en materia de política social.

LOS FONDOS ESTRUCTURALES Y EL FONDO DE COHESIÓN

Los fondos estructurales están compuestos por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Social Europeo, el Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agraria (FEOGA), y el instrumento financiero de orientación de la pesca. Dichos fondos, que en el período de 1989 a 1993 fueron dotados de 14,000 millones de ecus anuales, en el período de 1994 a 1999 reciben una dotación de 141,000 millones de ecus.

Los fondos estructurales están destinados al desarrollo de las regiones más pobres, a la reconversión de determinadas zonas industriales, a la ayuda al desempleo de larga duración y a la inserción profesional de los jóvenes, el desarrollo general de los recursos humanos, la mejora del funcionamiento de los mercados de trabajo, la modernización de las estructuras agrarias y las zonas rurales desfavorecidas, actuando de estímulo y complemento para las actividades de los Estados, las regiones o los inversores privados.

El fondo de cohesión se originó con la intención de equilibrar los niveles de renta de los países respecto de la media comunitaria, acercando sus promedios macroeconómicos en el contexto de los criterios de Maastricht; dirige sus recursos a los Estados nacionales en condiciones de cofinanciamiento 50-50; sus actuaciones —carreteras, por ejemplo—, suelen tener un alto nivel de aceptación por parte de la población, pues se trata de acciones de gran visibilidad.

EL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL (CES)

La creación del CES en los Tratados de Roma señala un hito importante en lo relativo al diálogo social en la Unión Europea. El objetivo del Comité es hacer posible la participación de diversos grupos de interés económicos y sociales, dotándolos de un instrumento institucional. Está compuesto por 222 miembros designados por los gobiernos en función de sectores socioprofesionales en cada país y nombrados por un período de cuatro años por el Consejo de Ministros de la UE. Consta de tres grupos: empresarios, trabajadores y actividades diversas (artesanos, consumidores, cooperativas, colegios profesionales, etcétera).

La existencia misma del CES ha sido significativa en términos de participación de diversos sectores de la sociedad en el proceso europeo de integración; ha contribuido al afianzamiento y difusión

del diálogo social como método de intercambio de ideas y eventuales entendimientos, y constituye un eficiente mecanismo de circulación de información.

Si bien es cierto que el Comité nació como un órgano meramente consultivo —y por ello con una capacidad de actuación más bien limitada—, en la actualidad está facultado para emitir dictámenes por propia iniciativa. No obstante, a juicio de algunos, la búsqueda de consenso y confluencia de puntos de vista, si bien lima asperezas entre posiciones que pueden ser contrastantes, hace que los dictámenes no sean suficientemente contundentes, de donde resultan posiciones *subóptimas* que reducen la capacidad de penetración en los mecanismos de decisión de la UE.

Otro aspecto, esta vez señalado por los propios *consejeros* (así son llamados los miembros del Comité), se refiere a la limitada capacidad técnica con que cuenta el CES para analizar los temas que trata y resolver de manera expedita sobre ellos. A pesar de que el Comité Económico y Social es asistido por una Secretaría General en el desarrollo de sus funciones —con cuarenta millones de dólares de presupuesto anual y unos cuatrocientos funcionarios, aproximadamente—, la diversidad de temas y la extrema especialización de algunos de ellos determina con frecuencia que la actuación del Comité se vea disminuida por falta de recursos y de capacidad técnica.

LA COMUNIDAD ANDINA

Desde su nacimiento en 1969, la Comunidad Andina —originalmente denominada Grupo Andino—, ha desarrollado un conjunto de iniciativas en el campo de su dimensión social, tanto en términos de participación de empresarios y trabajadores como suscribiendo convenios específicos en ciertas áreas sociales.² A ello se suma, en los años más recientes, la intervención de los Consejos Presidenciales Andinos.

EMPRESARIOS Y TRABAJADORES

En sus casi tres décadas de existencia, la subregión andina ha producido una amplia variedad de iniciativas formales en lo que respecta a la participación social en el proceso de integración: creó un Comité Asesor Económico y Social (CAES) en los primeros años, y, luego de fracasada esa experiencia, el Consejo Consultivo Empresarial Andino y el Consejo Consultivo Laboral Andino, separadamente, con la fi-

nalidad de dar participación a los más relevantes actores económicos organizados.

Formó también un Instituto Laboral Andino como instancia técnica del consejo correspondiente, y, en el transcurso de esos años, propició en diversas ocasiones una participación sectorial de representantes gremiales y empresariales, fuera del marco de los Consejos, en torno al diseño de algunos instrumentos específicos.

La evaluación de la experiencia en su conjunto, no obstante, dista de ser positiva, debido a múltiples razones: antagonismo entre las organizaciones; poca vitalidad y representatividad de las mismas; excesiva rotatividad de los representantes, lo que resta continuidad a su labor; insuficiencia de recursos; escasa capacidad técnica para el tratamiento de los temas; poca vitalidad del proceso de integración en sí mismo (especialmente a partir de la crisis de la década de 1980, cuando los países se retrajeron para dar atención a sus problemas económicos).

LOS CONVENIOS SOCIALES Y LA CARTA SOCIAL

La Comunidad Andina cuenta con tres convenios referidos a aspectos específicos de la temática social:

- Convenio Andrés Bello (1970), suscrito por los países miembros de la integración andina, y por Chile, España y Panamá, destinado a preservar la identidad cultural andina y a realizar esfuerzos conjuntos en los campos de la ciencia, la educación y la cultura.
- Convenio Hipólito Unanue (1971), suscrito por los países andinos y cuya finalidad es la realización de acciones coordinadas para mejorar la salud en el área andina.
- Convenio Simón Rodríguez (1976), suscrito por los países andinos y destinado a adoptar estrategias y planes de acción que conduzcan al mejoramiento integral de las condiciones de vida y de trabajo en los países miembros, incluyendo aspectos migratorios, en especial en zonas fronterizas.

En la actual composición orgánica de la Comunidad Andina, el Convenio Simón Rodríguez es uno de los órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración, mientras que el Hipólito Unanue está en camino de acordar un instrumento de adhesión, y el Andrés

Bello ha quedado en un ámbito autónomo, salvo que los países signatarios acordaran lo contrario.

De otro lado, la Comisión Andina creó en 1983 el Sistema Andino "José Celestino Mutis" para la agricultura, la seguridad alimentaria y la conservación del ambiente (Decisión 182), institucionalizando unas reuniones de ministros de agricultura que no llegaron a tener mayor concreción, y poniendo un cierto énfasis en los aspectos de seguridad alimentaria.

El Instrumento Andino de Seguridad Social (Decisión 113) y el Instrumento Andino de Migración Laboral (Decisión 116) tuvieron su origen en el Convenio Simón Rodríguez, los que al no poder ser plasmados en una correspondiente normativa fueron pasados a la Comisión Andina con esa finalidad.

Un pilar conceptual desde el punto de vista social en la Comunidad Andina está constituido por el interés expreso de lograr un desarrollo equilibrado entre sus países miembros, otorgando un trato preferencial a los países de menor desarrollo económico relativo: Bolivia y Ecuador. Si bien es cierto que esta toma de posición debe permear las acciones no sólo comerciales sino en otras áreas también, no han contado con una formulación perceptible en los instrumentos recién reseñados.

Por último, fue elaborada una Carta Social, promovida por el Parlamento Andino, que consigna estándares mínimos y aspiraciones máximas en el terreno de las demandas sociales básicas, el bienestar y la calidad de vida.

LOS CONSEJOS PRESIDENCIALES ANDINOS

Un papel renovado y de expresa voluntad política viene desempeñando el Consejo Presidencial Andino —máximo órgano del Sistema Andino de Integración desde la reforma institucional del Acuerdo de Cartagena, acordada en marzo de 1996—, que presta creciente atención a los temas sociales.

En la Reunión de Galápagos de diciembre de 1989, dicho Consejo acordó "difundir y popularizar en la subregión el conocimiento de su realidad económica, política, social y cultural". Más tarde dispuso, "en el ámbito del Convenio Andrés Bello, el intercambio de docentes, investigadores, estudiantes y agentes de cultura dentro de un programa conjunto de cooperación cultural, académica, científica y técnica" (Machu Picchu, mayo de 1990); y "la creación de una

Comisión Técnica Intergubernamental encargada de estudiar, con el apoyo del Instituto Indigenista Interamericano, las realidades de las poblaciones indígenas y proponer al Consejo Presidencial una política andina que tome en cuenta sus derechos económicos, políticos, sociales y culturales" (La Paz, noviembre de 1990).

Luego de acordar "armonizar los textos de enseñanza de la historia, haciéndolos compatibles con los propósitos de la integración andina y latinoamericana" (V Consejo, Caracas, mayo de 1991), el VI Consejo Presidencial Andino acordó "estudiar la instauración de la Cátedra de la Integración" y reafirmó "el derecho de sus pueblos a la educación, la ciencia, la tecnología, la cultura, la salud, orientadas hacia el desarrollo integral de la persona humana" (Cartagena de Indias, diciembre de 1991).

En los objetivos generales para la nueva agenda de la integración andina del Nuevo Diseño Estratégico, el VII Consejo Presidencial Andino, que puso en marcha la reforma institucional del Acuerdo de Cartagena, señala que "el Grupo Andino no puede estar al margen de los objetivos sociales de nuestros pueblos. Hasta hoy, nuestro proyecto de integración ha privilegiado los asuntos de carácter comercial, habiendo llegado el momento de diversificar sus áreas de atención ampliando su cobertura hacia los aspectos de orden social. Ello involucra un compromiso por la inversión en desarrollo humano, dando prioridad a la reforma educativa y a la solución de los problemas de salud; por la promoción de sistemas y proyectos de apoyo social; y por la modernización y la ampliación de los sistemas de protección y bienestar de la población laboral" (Quito, septiembre de 1995).

El fortalecimiento democrático, el respeto a los derechos humanos y la promoción de la cooperación cultural, constituyeron los aspectos principales relativos a la dimensión social de la integración andina tratados en el VIII Consejo Presidencial Andino en Trujillo, marzo de 1996: "Considerando que la democracia es el sistema que mejor garantiza el estado de derecho, la participación ciudadana, el respeto a los derechos humanos y salvaguarda la diversidad cultural, los Mandatarios andinos acuerdan continuar reforzando las instituciones democráticas, para el logro de la estabilidad, la paz y el desarrollo de los pueblos".

Un año más tarde, en abril de 1997, en el IX Consejo Presidencial Andino (Sucre, abril de 1997), los mandatarios de Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela acordaron que en el más breve plazo

los respectivos ministros del área social elaboraran planes de acción concretos para la ejecución de la agenda social adoptada dos años atrás, además de insistir en los temas educativos y culturales. Por último, el X Consejo Presidencial Andino (Guayaquil, abril de 1998), ha vuelto a insistir en el tema social, por lo que diversas iniciativas están siendo impulsadas, en un panorama de mayor dinamismo.

EL MERCOSUR

El Mercado Común del Sur ha generado, desde una etapa muy inicial de su existencia, un espacio institucional para el debate y la formulación de iniciativas de un "Mercosur social" que se materializa, como mayor expresión, en el Foro Consultivo Económico-Social (FCES) creado por el Protocolo de Ouro Preto de diciembre de 1994. El Mercosur cuenta también con los Subgrupos de Trabajo (SGT), uno de los cuales está directamente vinculado a los asuntos socio-laborales.

EL FORO CONSULTIVO ECONÓMICO-SOCIAL

El Foro, en el que no están presentes los gobiernos, "es el órgano de representación de los sectores económicos y sociales y estará integrado por igual número de representantes de cada Estado parte", como indica sucintamente el mencionado protocolo, y "tendrá función consultiva y se manifestará mediante recomendaciones al Grupo Mercado Común [GMC]", que es el órgano ejecutivo del Mercosur.

En lo que a su composición se refiere, el FCES consta, a semejanza del Comité Económico y Social de la UE, de tres sectores: empresarios, trabajadores y un tercer sector, limitado para algunos países a las organizaciones de consumidores, mientras que para otros incluye el movimiento cooperativo, los sectores profesionales y las ONG.

Si bien el Protocolo de Ouro Preto se refiere a sectores económicos y sociales y no a la sociedad civil en su conjunto, es evidente que es en este último sentido —el de la sociedad civil— que se enmarca la necesidad de una participación más consistente y es así como el propio Foro tiende a encararlo.⁵ De hecho, la demanda de membresía está yendo más allá de las algunas veces denominadas "tres patas" del Foro Consultivo: empresarios, trabajadores y consu-

No puede decirse que empresarios y trabajadores sindicalizados —los 32 ó 34 de los 36 miembros que conforman actualmente el Foro—, representen a los sectores organizados de la sociedad en su conjunto, y menos aún a la sociedad civil como tal. La economía informal ha crecido en toda América Latina, y el Mercosur no es en ese aspecto una excepción; cada vez son más los trabajadores por cuenta propia, al mismo tiempo que los desempleados representan cifras de consideración.

Otros sectores de relevancia cuentan también con estructuras institucionalizadas o redes *a escala nacional* —requisito de pertenencia al FCES—, en algunos de los países del Mercosur. Tal es el caso de las cooperativas (ya incorporadas a la Sección Uruguay del Foro), las organizaciones no gubernamentales, las universidades y los colegios o asociaciones profesionales.

La capacidad de influir en el proceso de integración ofrece sin duda una medida de la capacidad y potencialidad del propio Foro, y es uno de sus objetivos centrales, así como de las instituciones que lo conforman, algunas de las cuales cuentan con un probado mecanismo de *lobby* ante los gobiernos de sus países. La capacidad del FCES, en ese sentido, ha sido más bien limitada, debido a una serie de razones que vale la pena explorar en más detalle.

La carencia de medios organizativos —secretaría técnica, oficina de prensa, etcétera—, determina en gran parte una reducida visibilidad del Foro y limita sus posibilidades de hacerse sentir con mayor contundencia en los medios de comunicación y en la vida de la sociedad. Debido a esa misma carencia, el FCES no cuenta con la capacidad técnica requerida para pronunciarse sobre temas especializados que puedan necesitar del concurso de expertos altamente capacitados.

En el Mercosur se llevan a cabo quinientas reuniones anuales aproximadamente, en un sinnúmero de instancias y comités que movilizan a unos tres mil técnicos gubernamentales de los países miembros. El Foro, con una estructura *pro tempore*, rotativa y carente de medios económicos, no cuenta con la capacidad requerida para un seguimiento adecuado de los numerosos asuntos que le competen.

El consenso ha sido la vía elegida por el Foro para acordar sus pronunciamientos, una modalidad adecuada para dilucidar pareceres en un clima de diálogo que era necesario construir, y que genera un ambiente de confianza mutua. Dicha modalidad ha permitido una proyección más armónica del Foro hacia las instancias de deci-

sión del Mercosur y también hacia la sociedad. Sin embargo, como se ha visto también en el caso del Comité Económico y Social de la Unión Europea, el consenso con frecuencia resta contundencia a las posiciones de las partes, lo que produce pronunciamientos aceptables para el conjunto, pero con los que nadie se identifica plenamente; ello tiende a debilitar la capacidad de penetración del organismo en las otras instancias de la integración.

Desde su nacimiento hace casi cuatro años, en el recorrido efectuado por el Foro ha primado una visión país en la dinámica del debate interno. Debido quizás a que el Mercosur es un esquema intergubernamental de integración, en un primer momento al menos, los gobiernos se han convertido en los referentes e interlocutores obligados para las secciones nacionales del Foro. Sin embargo, algunas señales tienden a indicar que conforme se afianza una visión Mercosur, los alineamientos pueden comenzar a darse también en función de los sectores: empresarios por un lado, trabajadores por el otro, no en términos de confrontación, sino de un diálogo con otra fisonomía.

En economía se habla de externalidades para referirse a los efectos no buscados por una acción o actividad económica, ya sean éstos de signo positivo o negativo. El Foro Consultivo Económico-Social del Mercosur ha generado una serie de externalidades que se refieren al ejercicio democrático y al desarrollo institucional en las sociedades que lo conforman, y que se vienen manifestando en el establecimiento del diálogo entre instituciones que no lo practicaban previamente, en la aparición o crecimiento de cierto tipo de instituciones (asociaciones de consumidores, por ejemplo), y en el afianzamiento de una práctica democrática allí donde no la había o no existía a un nivel suficiente.

EL SUBGRUPO DE TRABAJO N° 10

A la existencia del Foro se agrega el Subgrupo de Trabajo N° 10 (SGT 10), de naturaleza intergubernamental como todos los SGT, pero en este caso con presencia de representantes de los empresarios y trabajadores, lo que le otorga una composición tripartita.

El SGT 10 está dedicado a "Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social", compuesto por una serie de comisiones, cuyas recomendaciones son elevadas al Grupo Mercado Común. Otros subgrupos de trabajo, aun llevando asuntos de diferente carácter, se

encuentran también cercanamente relacionados con la temática social: tal es el caso de los subgrupos de agricultura, industria y minería, para citar tres casos de los de mayor relevancia desde la perspectiva social de la integración.

ANOTACIONES FINALES

La dimensión social de los procesos de integración regional sólo puede ser valorada adecuadamente si se toma en cuenta ese entramado de interrelaciones en el que confluyen lo nacional, lo regional y lo global, tanto en sus aspectos económicos, como políticos y socio-culturales.

En ese escenario, la sociedad civil, si bien representa un término necesario para identificar a un determinado conjunto de actores sociales y de comportamientos, es un concepto que encierra todavía grandes interrogantes. El más medular de ellos se vincula a una cuestión fundamental: la posibilidad de constituirse en un espacio de resolución democrática fuera de los sistemas políticos institucionales. ¿Es esto posible? Lo que guarda relación con el punto que a continuación se expone.

Si bien no suele existir mayor resistencia en los procesos de integración regional para abrir un espacio a la participación de los actores económicos más relevantes —empresarios y trabajadores sindicalizados—, en la adopción de una política social sí suelen presentarse divergencias acentuadas. Frente a las políticas sociales existe en los medios políticos y gubernamentales una sensibilidad considerable, comprensible en la medida en que ellas repercuten en el salario, en el empleo y en los costos laborales en forma bastante directa e inmediata, provocando reacciones a corto plazo.

Esa situación hace que, en la práctica, sea muy difícil diseñar una política social abarcativa y coherente y se avance más bien —la experiencia europea así lo demuestra—, en forma parcial, fragmentaria, respondiendo a presiones y coyunturas. Es poco probable que en el mediano plazo pueda verse un desarrollo diferente en el campo de las políticas sociales en la medida en que el panorama actual se caracteriza —especialmente en América Latina— por una concepción de “privatización” de la crisis social, y los Estados son poco proclives a intervenir en forma decidida en ese campo.

Finalmente, puede decirse que la razón de establecer una relación explícita entre sociedad e integración radica en las preguntas

elementales que dan origen a dichos procesos: ¿por qué hacer integración? ¿para quiénes hacer integración? Puesto que la respuesta nos habla siempre de lograr mejores niveles de crecimiento y desarrollo, para lograrlo es difícil pensar en otros caminos que no sean los de la participación y la democracia.

"Ponencia presentada en el seminario "Integración regional y participación de la sociedad civil", organizado por el Centro de Formación para la Integración Regional, CEFIR, y la Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción, ALOP, en Montevideo, 20-24 de abril de 1998. Las opiniones y puntos de vista expresados en el presente trabajo son responsabilidad exclusiva del autor.

NOTAS

1. En este acápite y en el siguiente, referido a los alcances y límites del concepto de sociedad civil en el debate actual, se ha utilizado en parte la argumentación presentada por Norbert Lechner (1994).
2. En esta sección se ha utilizado en parte la información proporcionada por el trabajo de Adolfo López (1998).
3. El análisis de la experiencia del Foro Consultivo Económico-Social del Mercosur utiliza en parte la presentación realizada por Alvaro Padrón, coordinador sindical de la Sección Uruguaya del FCES, en el seminario "Integración regional y participación de la sociedad civil", organizado por ALOP y CEFIR, Montevideo, 20-24 de abril de 1998.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alimonda, Héctor (1994) "NAFTA blues" *Nueva Sociedad*, n° 133, pp. 88-101.
- Boismenu, Gérard (1995) "Riesgos que corre la protección social en el contexto del TLCAN", en: Gustavo Vega Cárdenas (compilador), *México, Estados Unidos, Canadá 1993-1994*, México, El Colegio de México, pp. 85-115.
- Castells, Manuel (1997) "¿Fin del estado nación?", en: *El País*, Madrid, 26 de octubre.
- Choi, Dae-Won (1997) "Multilateralismo e integración regional de la Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC)", en: *La integración regional y los desafíos de la competitividad y la convergencia: requisitos, estrategias y perspectivas*, Montevideo, CEFIR, pp. 99-107.
- Di Filippo, Armando; y Franco, Rolando (1997) "Aspectos sociales de la integración regional", en: *Aspectos sociales de la integración*, vol. 1, Santiago de Chile, CEPAL, pp. 19-45.
- Dror, Yeheskel (1996) "Cómo preparar el Estado para las transformaciones globales: una perspectiva de integración regional", en: *Horizontes estratégicos de la integración: opciones para el siglo XXI*, Montevideo, CEFIR, pp. 7-19.
- García Canelini, Néstor (1995) *Consumidores y ciudadanos. Conflictos multiculturales de la globalización*, México, Grijalbo.
- Giddens, Anthony (1995) *Consecuencias de la modernidad*, Madrid, Alianza Editorial.
- Lange, Peter (1992) "The Politics of the Social Dimension", en: Alberta M. Shragia, editor, *Europolitics. Institutions and Policymaking in the "New" European Union*, Washington D.C., The Brookings Institution, pp. 225-256.
- Lechner, Norbert (1994) "La (problemática) invocación de la sociedad civil", en: *Perfiles Latinoamericanos*, n° 5, pp. 131-144.
- López, Adolfo (1998) "La participación social en los procesos de integración: la experiencia andina", en: *Integración regional y participación de la sociedad civil*, Montevideo, CEFIR.
- Operti, Didier (1997) Discurso pronunciado en la presentación del libro *Alem do Comércio Ampliar as Relações Europa-Mercosul*, Montevideo, CEFIR, 25 de julio. Versión magnetofónica.
- Ortiz, Renato (1996) *Otro territorio. Ensayos sobre el mundo contemporáneo*, Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes.
- Padrón, Alvaro (1997) *El Foro Consultivo Económico-Social del Mercosur. Nuevo escenario para las relaciones laborales*, Montevideo, UCUDAL.

- Petrella, Riccardo (1994) "Reportaje", en: *Página 12*, Buenos Aires, 17 diciembre.
- Schmitter, Philippe C. (1996) "Una estrategia alternativa para el futuro de la integración europea: la democratización", en: *Horizontes estratégicos de la integración: opciones para el siglo XXI*, Montevideo, CEFIR, pp. 103-112.
- Serbin, Andrés (1997) "Globalización y sociedad civil en los procesos de integración", en: *Nueva Sociedad*, n° 147, pp. 44-55.
- UNRISD (1996) "Globalization and Citizenship". Report of the UNRISD International Conference, Geneva, 9-11 December.
- Wahl, Peter (1997) "Tendencias globales y sociedad civil internacional: ¿una organización de la política mundial?", en: *Nueva Sociedad*, n° 149, pp. 42-50.

JULIO-AGOSTO 1998

NUEVA SOCIEDAD

156
CONTENIDO

Director: Heideulf Schmidt
Jefe de Redacción: S. Chajlec

COYUNTURA: **Brasílio Sallum Jr.**, Brasil. Las dificultades de Cardoso. **Jorge Cela**, República Dominicana. De las elecciones a la sociedad civil. **Rafael Vergara**, Colombia. ¿Elecciones hacia el cambio?

APORTES: **Salvador Martí**, La violencia política en Nicaragua. Elites, bases sandinistas y contras en los 90. **David Slater**, Los rasgos espaciales de la democratización en tiempos globales. **Klaus Bodemer**, La globalización. Un concepto y sus problemas.

TEMA CENTRAL: ESTADO Y EXCLUSIÓN. **Sonia Fleury**, Política social, exclusión y equidad en América Latina en los 90. **Pierre Salama**, Pobreza, empleo e inflación en América Latina. **José Miguel Candia**, Exclusión y pobreza. La focalización de las políticas sociales. **Carlos Sojo**, Reforma económica y cambio estatal en Centroamérica. **Cristina Bilo**, De las necesidades y derechos a las políticas. Investigación antropológica y políticas sociales. **Maria das Graças Rua**, Exclusión social y acción colectiva en el medio rural. El Movimiento de los Sin Tierra de Brasil. **Romeo Grompono**, Exclusión y control social. Un nuevo mapa peruano. **Emilio Pradilla Cobos**, Fragmentación y exclusión en la megalópolis mexicana.

LIBROS: **Lulú Gilménez**, El fin del siglo xix en el Caribe insular.

SUSCRIPCIONES (Incluido flete aéreo)	ANUAL (6 núms.)	BIENAL (12 núms.)
América Latina	US\$ 50	US\$ 85
Resto del mundo	US\$ 60	US\$ 145

PAGOS: Cheque en dólares a nombre de NUEVA SOCIEDAD. Rogamos no efectuar transferencias bancarias para cancelar suscripciones. Circulación: Apartado 61712- Chacao-Caracas 1060-A, Venezuela. Telés.: (58-2) 267.31.89/265.99.75/265.53.21/266.16.48/265.18.49. Fax: 267.33.97; @: nuso@nuevasoc.org.ve; nusoven@nuevasoc.org.ve.
Página digital: www.nuevasoc.org.ve



Declaración del Comité Consultivo del SICA

LA SOCIEDAD CIVIL CENTROAMERICANA
POR LA RECONSTRUCCIÓN Y EL DESARROLLO SOSTENIBLE

Las organizaciones de la sociedad civil miembros del Comité Consultivo del Sistema de Integración Centroamericano (CC-SICA), reunidas en Ciudad de Guatemala el 16 de noviembre de 1998, expresamos nuestra posición ante la preocupante situación que enfrentan los países de la región tras el impacto del huracán Mitch, y hacemos un llamado a todos los sectores e instituciones nacionales, regionales y a la comunidad internacional para hacer propuestas y planteamientos y para emprender acciones que permitan enfrentar con éxito la reconstrucción y el desarrollo sostenible de la región.

CONSIDERANDO:

Que los Presidentes de Centroamérica se reunieron en forma extraordinaria el día 9 de noviembre en El Salvador, a fin de establecer decisiones conjuntas frente a los desastres ocasionados por el huracán. Nos parecen importantes los llamados a la cooperación internacional, así como las iniciativas económicas, pero nos preocu-

pa que los gobiernos sigan en defensa de un modelo de desarrollo que provoca efectos tan negativos a nuestras economías y a una gran cantidad de población, que sigue viviendo en la pobreza y en la miseria a causa de la aplicación de políticas económicas que concentran, excluyen y marginan.

Las consecuencias del huracán Mitch han sido tan devastadoras en vidas humanas y en daños a la infraestructura y al proceso productivo, que constituyen un serio retroceso para el desarrollo de la región. Las cifras de la población afectada plasman esta tragedia: 9,628 muertos; 12,532 heridos; 2,375,920 damnificados. Los efectos en la infraestructura son muy graves: se destruyeron 214 puentes, miles de viviendas fueron afectadas y los daños en el sector productivo dan cuenta de la magnitud del desastre. Honduras, uno de los países más pobres y atrasados de la región, ha quedado prácticamente destruido: no sólo fueron afectadas las zonas costeras del norte (San Pedro Sula), el banano,



principal producto de exportación, y la actividad forestal, (se perdió prácticamente el 80% de la actividad agropecuaria) sino que la ciudad capital, Tegucigalpa, así como Choluteca quedaron devastadas: más de 2 millones de evacuados, 1,393 millones de damnificados, 140,000 viviendas destruidas, 99 puentes destruidos y 71 colapsados, más de 660 mil personas han perdido su empleo por el cierre de fábricas. Los daños son incalculables. Después de Honduras, el otro país más castigado es Nicaragua.

Que una vez más los fenómenos naturales afectan con mayor crudeza a la población más pobre de la región, y especialmente a la que se encuentra en el área rural. (El 70% de la población de Centroamérica se encuentra en situación de pobreza).

Que el huracán ha evidenciado la debilidad de los mecanismos de prevención y mitigación propios del manejo de desastres y de la gestión de riesgos ambientales. Asimismo, la marcada centralización de las decisiones y acciones tanto para la prevención como para la emergencia no han permitido enfrentar adecuadamente los efectos trágicos del huracán.

Que el impacto del huracán confirma la insostenibilidad del modelo de desarrollo aplicado, dado que éste sigue generando una creciente inequidad en la distribución de la riqueza y el ingreso, un deterioro en la calidad de vida de la mayoría de la población, un manejo inadecuado del territorio y de los recursos naturales, de modo que siguen poniéndose en riesgo las condiciones de vida de las presentes y futuras generaciones de centroamericanos.

Que existe una gran debilidad institucional del Estado para enfrentar estos fenómenos socionaturales, se carece de métodos, instrumentos y recursos. Adicionalmente, la falta de prevención, de planes integrales y la limitada participación de la sociedad civil, evidencian la falta de un enfoque de gestión de riesgos incorporado en una concepción de desarrollo sostenible.

Que la alta recurrencia de los desastres no sólo afecta a Centroamérica sino a toda la región del Gran Caribe, provocando la muerte de muchas personas, graves daños en su economía, destrucción de la infraestructura y miles de damnificados.

Con base en estas reflexiones deseamos establecer las siguientes propuestas:

ES CONVENIENTE la creación de un Consejo Regional de Reconstrucción y Desarrollo que —formado por la Secretaría General del SICA y su organismo especializado el Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en Centroamérica (CEPRENAC), más el Comité Consultivo del SICA, formado por organizaciones de la sociedad civil, el Parlamento Centroamericano y la Cooperación Internacional— pueda orientar y apoyar el esfuerzo regional de la reconstrucción y el desarrollo sostenible en un marco de concertación.

ES NECESARIO realizar estudios y análisis de los desastres, desde la concepción del manejo y la gestión de riesgos ambientales, lo que supone su incorporación en la dimensión del desarrollo sostenible. Comprender que la magnitud que alcanzan los desastres en la región es resultado



de un conjunto de factores estructurales y coyunturales que determinan un entorno desfavorable para grandes contingentes de la población de la región. Por lo tanto, los mecanismos de prevención y mitigación deben articularse adecuadamente ante las amenazas y la vulnerabilidad.

ESTABLECER una revisión y cambio de las políticas económicas y sociales que generan más pobreza y exclusión. El Presidente del Banco Mundial en su discurso ante la Junta de Gobernadores en Washington en octubre de 1998, señala que "necesitamos un nuevo esquema de desarrollo (...) si no tenemos la capacidad de hacer frente a las emergencias sociales, si no contamos con planes a más largo plazo para establecer instituciones sólidas, si no logramos una mayor equidad y justicia social, no habrá estabilidad política. Y sin estabilidad política, por muchos recursos que consigamos acumular para programas económicos, no habrá estabilidad financiera". Existe, por lo tanto, la necesidad de establecer un nuevo enfoque de políticas que propicie el crecimiento económico, la equidad en la distribución del ingreso y la riqueza, la sustentabilidad ambiental, la mejora en la calidad de vida, el mayor bienestar y la participación activa y creativa de la población en el desarrollo.

FORMULAR un plan de reconstrucción y desarrollo sostenible, que si bien considere enfrentar los problemas de la emergencia, la rehabilitación y reconstrucción de lo destruido, considere también el establecimiento de programas integrales y multidimensionales que enfrenten decididamente la construcción de bases sólidas de desarrollo sostenible para superar

los viejos problemas que enfrenta la mayoría de la población de la región.

EN EL MARCO de un nuevo enfoque del desarrollo y de las políticas económicas, será importante el apoyo que brinde la cooperación internacional en sus distintas formas (multilateral, bilateral, no gubernamental, solidaria, etcétera), articulado al esfuerzo nacional para reestructurar nuestras economías y orientarlas hacia un verdadero desarrollo sostenible.

COMPARTIMOS la preocupación de algunos de los países de la región acerca del problema de la deuda externa, que se ha constituido en un obstáculo para el desarrollo, y que bajo el actual escenario del desastre, se hace muy difícil de superar. En este sentido APOYAMOS su solución por la vía de la condonación y la renegociación de la deuda externa, especialmente para países como Honduras y Nicaragua. Siempre y cuando ésta se oriente hacia las prioridades más urgentes, como es la reconstrucción y el desarrollo de la infraestructura dañada, el impulso a los sectores productivos que fueron afectados y la atención en salud y educación de la población más desprotegida.

APRECIAMOS la actitud de los gobiernos de España, Francia y Cuba en relación a la condonación parcial o total de la deuda externa, establecida para algunos países de la región.

LA SITUACIÓN derivada del desastre exige de la sociedad civil de la región un compromiso decidido de participación en el proceso de reconstrucción y desarrollo. En este sentido debe convertirse en sujeto activo y creativo del desarrollo sosten-



nible, debe potenciar su capacidad de organización, fortalecer la participación de la población en los distintos niveles: local, nacional y regional, debe crear canales de información, transmitir experiencias novedosas, articularse a nivel regional, dar seguimiento a los programas de reconstrucción de los gobiernos, controlar la transparencia y el uso adecuado de los recursos de la cooperación y del gobierno en función del desarrollo. En definitiva, debe aportar, a través de sus acciones y de la incidencia, al cambio en el entorno desfavorable, que hace que la población más pobre de la región se vea más afectada por los desastres.

CONSIDERAMOS que el impacto del huracán sobre la producción agropecuaria fue muy negativo al afectar los cultivos de granos básicos y de agroexportación (banano, café y caña, entre otros) y especialmente a los pequeños productores. Por lo tanto, es imprescindible impulsar una política agraria orientada a la reactivación del sector, así como una política de condonación de la deuda agraria, bancaria y de refinanciamiento a largo plazo y en condiciones adecuadas para fomentar la producción agropecuaria. En general se requieren acciones de apoyo que generen un entorno favorable para la agricultura y la seguridad alimentaria.

ES IMPORTANTE fortalecer la institucionalidad regional, vinculación a los desastres, pero al mismo tiempo la sociedad civil debe constituir una instancia de control y seguimiento del uso de los recursos de la cooperación y de los gobiernos a fin de garantizar que éstos se canalicen efectivamente a la reconstrucción y el desarrollo sostenible.

ES FUNDAMENTAL fortalecer las capacidades de los gobiernos locales y de las organizaciones de la sociedad civil en estos espacios para enfrentar más eficiente y efectivamente los riesgos derivados de los fenómenos naturales. En esta perspectiva, una política de descentralización en nuestros países no sólo contribuiría a enfrentar los problemas de desastre, sino a potenciar el desarrollo sostenible desde lo local. En este sentido, los gobiernos locales que articulan a su población a través de distintos mecanismos de participación pueden cumplir un papel decisivo en las emergencias y en la prevención de desastres.

SOLICITAMOS una nueva política migratoria por parte de los países receptores de población de la región, tanto en el Norte de América como en la propia Centroamérica. Esta nueva política debe favorecer las condiciones de estabilidad y legalidad para permanecer en dichos países, para trabajar y para tener las oportunidades que le permitan mejorar su calidad de vida y la de su familia. Es conveniente y necesario, asimismo, un trato adecuado a los centroamericanos que se desplazan por la región y que contribuyen a la actividad productiva de nuestros países. Esto lo debemos considerar dentro del esfuerzo de la unión política de Centroamérica.

FINALMENTE, el desarrollo sostenible de Centroamérica está vinculado también al desarrollo del Gran Caribe, en tanto que en la región se encuentran también economías pequeñas y vulnerables a los fenómenos siconaturales. En el marco del ALCA se ha definido un trato asimétrico a las pequeñas economías, es



necesario reforzar esta condición en las negociaciones de la integración hemisférica, si deseamos fortalecer la democra-

cía y construir el desarrollo alternativo para nuestros pueblos.

Ciudad de Guatemala, 16 de noviembre de 1998

ORGANIZACIONES

MIEMBROS DEL CC-SICA:

Federación de Cámaras y Asociaciones Industriales Centroamericanas (FECAICA); Confederación Centroamericana y del Caribe de la Pequeña y Mediana Empresa (CONCAPE); Federación de Cámaras y Asociaciones de Exportadores de Centroamérica y el Caribe (FECAEXCA); Unión de Pequeños y Medianos Productores de Café de México Centroamérica y el Caribe (UPROCAFE); Asociación de Universidades Privadas de Centroamérica "Cecilio del Valle" (AUPRICA); Federación Centroamericana de Transporte (FECATRANS); Concertación Centroamericana de Organismos de Desarrollo (CCOD); Federación de Municipios del Istmo Centroamericano (FEMICA); Asociación de Organizaciones Campesinas Centroamericanas para la Cooperación del Desarrollo (ASOCODE); Confederación de Trabajadores de Centroamérica (CTCA); Coordinadora Centroamericana de Trabajadores (CONCENTRA); Federación de Cámaras de Comercio del Istmo Centroamericano (FECAMCO); Confederación Superior

Universitaria Centroamericana (CSUCA); Confederación Centroamericana de Trabajadores (CCT); Consejo Centroamericano de Trabajadores de la Educación y la Cultura (CONCATEC); Capítulo Centroamericano del Consejo Mundial de Pueblos Indígenas (CMPI); Confederación de Cooperativas del Caribe y Centroamérica (CCC-CA); Federación de Entidades Privadas de Centroamérica y Panamá (FEDEPRICAP); Comité Coordinador de Empresarios de la Microempresa de la Región Central de América (COCEMI); Consejo para la Defensa de los Derechos Humanos (CODEHUCA); Foro de Mujeres para la Integración Centroamericana.

APOYADO POR LAS ORGANIZACIONES MIEMBROS DE LA ICIC:

Confederación Centroamericana y del Caribe de la Pequeña y Mediana Empresa (CONCAPE), Confederación de Cooperativas del Caribe y Centroamérica (CCCA), Unión de Pequeños y Medianos Productores de Café de México Cen-



troamérica y el Caribe (UPROCAFE), Coordinadora Centroamericana de Trabajadores (COCENTRA), Concertación Centroamericana de Organismos de Desarrollo (CCOD), Asociación de Organizaciones Campesinas Centroamericanas para la Cooperación del Desarrollo (ASO-CODE), Frente Continental de Organizaciones Comunes Capítulo Centroamericano (FCOC), Consejo para la Defensa de los Derechos Humanos (CODE-HUCA), Confederación de Cooperativas del Caribe y Centroamérica (CCCA), Confederación de Trabajadores de Centroamérica (CTCA), Foro de Mujeres para la Integración Centroamericana, Organización Negra de Centroamérica (ONECA), Federación Sindical de Trabajadores de Universidades de Centroamérica, México y el Caribe (FESTRAUCAMC) y Sindicato de Trabajadores de la Construcción y la Madera y la Silvicultura de Centroamérica, México y el Caribe.



Centroamérica en reestructuración Integración regional en Centroamérica

PEDRO CALDENTEY DEL POZO

Victor Bulmer Thomas (editor), Volumen 2. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Social Sciences Research Council (SSRC), San José de Costa Rica, febrero 1998, ISBN 9977-68-094-9, 350 p.

Este libro forma parte de los tres trabajos que el Comité conjunto sobre Estudios Latinoamericanos del *Social Science Research Council (SSRC)* ha dedicado a la reflexión sobre los procesos de reestructuración de Centroamérica en los años noventa.

El primer volumen, editado por Juan Pablo Pérez-Sainz y Edward Funkhouser y organizado de forma conjunta por SSRC y FLACSO-Costa Rica, analiza el impacto de los programas de ajuste estructural sobre los mercados laborales y sobre la distribución por medio del empleo. El tercer volumen ha sido editado por Bryan Roberts y trata acerca de la repercusión de las tendencias de la política social en la creación de una ciudadanía social en la región.

El segundo volumen, que nos ocupa, ha sido coordinado por Victor Bulmer Thomas, director del Instituto de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Londres y conocido experto de la integración centroamericana.

La intención principal de este trabajo es el análisis en profundidad de uno de los elementos principales de la reestructuración de todos los ámbitos de la Centroamérica de los noventa. Como señala el editor, esta nueva etapa de la integración regional ha estado rodeada de retórica política, pero ha sido apenas analizada. En este sentido, marca un agudo contraste con la experiencia de los años sesenta que ha sido objeto frecuente de estudio y crítica.

El libro consta de diez capítulos cla-

borados por autores diferentes y está estructurado en tres bloques temáticos. El primero de ellos, *La reactivación del mercado común centroamericano*, incluye tres trabajos. Victor Bulmer Thomas analiza en *El Mercado Común Centroamericano: del regionalismo cerrado al regionalismo abierto*, las transformaciones que se han producido en los fundamentos teóricos de la integración en el tránsito entre el modelo de los sesenta y el período actual en un entorno caracterizado por la liberalización comercial.

Su valoración es prudentemente optimista pese a las limitaciones que el modelo enfrenta. Bulmer Thomas señala entre ellas las siguientes: el insuficiente crecimiento del comercio intrarregional, su concentración en algunas relaciones bilaterales y el valor reducido de las exportaciones intrarregionales de Nicaragua y Honduras; los conflictos prácticos y de voluntad política que genera la mayor importancia relativa que supone el comercio extrarregional sobre el intrarregional; las dificultades para reconciliar los diferentes esquemas de integración en los que están implicados los países centroamericanos; o la fragilidad del marco institucional.

El optimismo del autor se basa en la posibilidad de aumentar la importancia relativa del comercio intrarregional sin generar distorsiones de precios o asignaciones inadecuadas de recursos y dentro del esquema general de crecimiento económico basado en las exportaciones.

El segundo capítulo de este bloque, *Medición de la creación y desviación comercial en el MCCA: una alternativa según Hicks*, ha sido elaborado por Shelton M.A. Nicholls (Universidad de las Indias Occidentales, Trinidad y Tobago). Retoma un asunto de interés en la integración

centroamericana, ampliamente estudiado por Willmore y Cline y Delgado en los sesenta, y analiza los efectos estáticos en el bienestar social que genera la integración regional utilizando los conceptos de variación equivalente y compensatoria.

El tercer capítulo, *El comercio intra-industrial y ventajas comparativas reveladas en el comercio intra-centroamericano en manufacturas*, ha sido elaborado por Pablo Rodas Martini (ASIES-Guatemala). Junto al capítulo anterior, contribuye a paliar una tradicional necesidad del proceso como es el análisis detallado de las características del comercio intrarregional.

El segundo bloque, *Las nuevas dimensiones de la integración regional*, analiza las diferentes dimensiones que los acuerdos centroamericanos quieren otorgar al proceso de integración.

En el cuarto capítulo del libro, *Costes y Beneficios del comercio agropecuario en Centroamérica*, Fernando Rueda Junquera (Universidad de Burgos, España) hace una valoración empírica del impacto de la liberalización comercial del comercio intrarregional de maíz, sorgo y arroz en los diferentes países centroamericanos. Los significativos resultados obtenidos ponen en evidencia los beneficios y riesgos de la liberalización comercial, la insuficiencia de ésta para asegurar el aumento de la producción de granos básicos y la potencialidad de los mecanismos propios de la integración para mejorar la evolución de estos rubros.

En el quinto capítulo, *El comercio de Servicios después de la Ronda Uruguay*, ha sido elaborado por Arturo Montenegro (CEPAL-México) analiza una dimensión no contemplada en los acuerdos centroamericanos. El trabajo propone la incorporación de los servicios a la agenda de



la integración más allá de los acuerdos firmados en torno al turismo y los servicios financieros (CA-4) y el avance hacia la liberalización del comercio de servicios intracentroamericanos.

Claudia Schatan (CEPAL-México) plantea en el sexto capítulo, *Cooperación ambiental en un marco de integración regional*, la necesidad de abordar la protección medioambiental en forma integral y regional. La autora señala la incorporación del tema a los acuerdos centroamericanos a partir de la ALIDES pero también la necesidad de cubrir los vacíos de la política ambiental de la región.

Finalmente en este segundo bloque, Edgar Chamorro y Rubén Nájera (SIECA) aportan su cualificada opinión para analizar *La integración económica de Centroamérica, el Tratado de libre comercio de Norteamérica y el Área de libre comercio de las Américas*. Los autores hacen un amplio análisis de las cifras del comercio exterior centroamericano. Manifiestan, con la prudencia propia de los organismos regionales de integración, las contradicciones entre los acuerdos centroamericanos de integración y las negociaciones comerciales bilaterales de algunos países con México y la propuesta ALCA. Señalan también la poca predisposición de México y Estados Unidos a negociar en conjunto con la región en contraposición, por ejemplo, con la Unión Europea y la tensión desintegradora que crea la presencia del NAF-TA y la propuesta ALCA en los ámbitos públicos y privados de la economía centroamericana.

El tercer bloque, *Instituciones, sociedad y política*, analiza aspectos fundamentales del proceso como el marco institucional y la participación de la sociedad civil.

En el octavo capítulo, *Las instituciones de integración en Centroamérica*, Rodolfo Cerdas (Universidad de Costa Rica) aborda uno de los asuntos más delicados e importantes en la coyuntura del proceso. La reforma institucional planteada por la Cumbre de Panamá de julio de 1997 ha despertado fuertes reticencias en algunas instituciones de la región pero tiene las virtudes de reavivar el debate sobre la integración y de contribuir a la racionalización del sistema. Rodolfo Cerdas analiza en detalle las propuestas de reforma y pone en evidencia la ausencia de carácter de sistema en la actual definición de la institucionalidad centroamericana y su dificultad para contribuir al avance del proceso frente a las presiones desintegradoras de los intereses nacionales.

En el noveno capítulo, *La transformación estructural en Centroamérica, los actores sociales y la integración regional*, Sergio Reuben Soto (Universidad de Costa Rica) percibe una tensión del proceso en función de los intereses de los agentes sociales, por una parte, y de los actores empresariales, por otra. Esa misma tensión se manifiesta en las presiones ejercidas por los actores internacionales sobre los gobiernos de la región.

El capítulo que cierra el libro, *El público y los legisladores: apoyo para la integración regional centroamericana*, Mitchell A. Seligson y Marta Pía Scarfo (Universidad de Pittsburgh), continúa los trabajos de Seligson sobre las actitudes de la opinión pública en torno al proceso y amplía el análisis a las actitudes de las élites. El análisis sugiere que se ensancha la brecha entre quienes toman las decisiones y los ciudadanos. Los autores plantean algunas hipótesis para corregir este foco de deslegitimación del proceso.

Este libro cumple plenamente, por tanto, la ambición de su editor y contribuye al análisis y debate en torno a la integración centroamericana. La contribución se ha plasmado además en el análisis de los más importantes aspectos y dimensiones del proceso.

La visión de la nueva integración que aporta este trabajo se podría ver ampliada por un análisis de carácter microeconómico que no se suele abordar en el ámbito centroamericano y que aportaría claves importantes. Se trata del análisis de los movimientos empresariales hacia la integración, es decir, de responder a la pregunta de si los capitales centroamericanos conciben el mercado centroamericano más como uno sólo que como cinco diferentes.

Por otra parte, es evidente que en el proceso existe un dilema entre los acuerdos regionales y las negociaciones comerciales con terceros, que en la práctica es un dilema entre dos concepciones diferentes de integración. Los diversos condicionantes políticos y económicos que lo explican merecerían un análisis particular para enfrentar su complejidad.

Finalmente, por señalar una ausencia para ulteriores publicaciones o líneas de investigación, no se aborda la factibilidad de diseñar algunas políticas comunes cofinanciables con la participación de la cooperación internacional.

El amplio panorama que ofrece este trabajo colectivo tiene grandes aciertos además de su pertenencia, amplitud y ordenada estructura. Cabe señalar entre los principales la contribución al análisis de los flujos comerciales intracentroamericanos y del impacto de los acuerdos de integración y de la liberalización comercial en algunos de ellos. En segundo lugar, la atención a la participación y sensibilidad de los diferentes agentes sociales y económicos que puede contribuir a modificar su apatía hacia el proceso y que constituye uno de los principales frenos de su progreso. Y finalmente, su apuesta manifiesta por reforzar los acuerdos de integración regional como el marco más adecuado para las transformaciones estructurales que necesita la región de cara a su inserción en la economía mundial.



DEUDA EXTERNA EN EL TERCER MUNDO: LAS FINANZAS CONTRA LOS PUEBLOS

Eric Toussaint

*Comité para la Anulación de la Deuda del
Tercer Mundo - CADTM (Bruselas)*

*Convergencia Socialista - Agrupación Política
Nacional (México), Editorial Nueva Sociedad.*

Caracas, 1998, 291 p.; 23 x 19 cm

ISBN: 980-317-139-9

Dice el autor: "El pensamiento neoliberal desarrolla la noción de ineluctabilidad: el sistema que hay es el que es; la mundialización/globalización, tal como se desenvuelve, es insoslayable: todos y todas deben ajustarse a ello. Uno se sume así en el misticismo y el fatalismo. No obstante, una mirada atenta sobre la historia demuestra la incongruencia de la idea de 'irreversibilidad'.

Si es necesario tener un 'pesimismo de la razón' para comprender plenamente la magnitud del ataque neoliberal, de la fuerte organización de sus promotores, hay que actuar también con el 'optimismo de la voluntad' que anima a sectores enteros de la población mundial.

Una minoría de decisores se esfuerza por expropiar a la persona humana de sus derechos fundamentales para reducirla a un 'recurso', expropiar a la sociedad para reemplazarla por el mercado, expropiar el trabajo para reducir a mercancía su sentido de creación de valor, lo social reemplazarlo por el individualismo, expropiar la política para confiar al capital y su carrera por la ganancia inmediata la tarea de fijar las prioridades, expropiar la cultura para transformarla en modo de vida 'estándar', expropiar la ciudad para hacer de ella el lugar de la no pertenencia. Frente a esta expropiación (...) es hora de aprender a vivir juntos reconociendo la real complementariedad e interdependencia de los proyectos, organizar y afirmar la mundialización de las fuerzas de (re)construcción de nuestro porvenir unidos...".

Sin embargo —escribe en el prefacio Christian de Brie, redactor de *Le Monde Diplomatique*— ninguna resistencia sería durablemente eficaz sin una toma de conciencia y un sólido conocimiento de los modos de funcionamiento del sistema capitalista en la época de la globalización y de las técnicas sofisticadas de dominación que





desarrolla. Es el mérito del análisis de Eric Toussaint contribuir a este conocimiento, ayudarnos a comprender la cuestión de la deuda, uno de los principales mecanismos de explotación de los pueblos por los detentores del capital. Y hacerlo desde un punto de vista pedagógico, resituando el problema en su contexto histórico y geopolítico, realizando así el objetivo perseguido de 'contribuir a la emancipación de los oprimidos(as) sea cual sea el rincón del planeta en que se encuentren'".

Sociedad civil
e integración regional
en el Gran Caribe



SOCIEDAD CIVIL E INTEGRACIÓN REGIONAL EN EL GRAN CARIBE

Francine Jácome y Andrés Serbin (coordinadores)
Alvaro de la Ossa, Neville Duncan, Francine
Jácome, David Lewis, Andrés Serbin, Carlos Sojo
Instituto Venezolano de Estudios Sociales y
Políticos (INVESEP) / Coordinadora Regional de
Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES) /
Editorial Nueva Sociedad, Caracas, 1998
187 p; 23 x 15cm, ISBN 980-317-146-1

Los trabajos presentados en este volumen dieron lugar a la definición de una base teórico-conceptual que permitió la identificación de tres núcleos problemáticos fundamentales: la dinámica de los procesos de integración en el Gran Caribe en función de las diferencias impuestas por los procesos intergubernamentales e intersociales; la problemática de la democracia y la gobernabilidad en el marco de la integración grancaribeña, y las características y los alcances de la participación de la sociedad civil regional en este proceso. En este marco, algunas de las iniciativas comienzan a tomar cuerpo con la constitución del Foro Permanente de la Sociedad Civil del Gran Caribe, donde muchos de los elementos conceptuales aquí debatidos asumen una materialización empírica, como lo ilustra la "Declaración de Principios" que se anexa al final del libro.



REFORMA ECONÓMICA, ESTADO Y SOCIEDAD EN CENTROAMÉRICA

Carlos Sojo

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), San José de Costa Rica, junio de 1998, 142 p.; 21.5 x 14 cm., ISBN: 9977-68-099-x



En los últimos años y en la mayor parte de los países centroamericanos, los cambios políticos han conducido a transformaciones importantes en la forma de administración de los poderes públicos. El propósito de este estudio es comprender la forma en que esas transformaciones, generalmente referidas a los ámbitos de lo político y lo económico, han afectado el entorno social; es decir, se refiere a la necesidad de comprender los efectos, en la sociedad, de los cambios del Estado y de la economía. El libro indaga la dinámica del cambio social en tres países centroamericanos durante la década de los noventa: Costa Rica, Honduras y Nicaragua. La selección de los países obedece a sus posibilidades comparativas.

ESTRUCTURA Y REFORMA AGRARIA EN NICARAGUA (1979-1989)

Eduardo Baumeister

Ediciones CDR - ULA, Centro de Estudios para el Desarrollo Rural, Oficina Centroamericana Universidad Libre de Amsterdam, Managua, enero de 1998, 279 p.; 21 x 13.5 cm.



Este libro se centra en el proceso de reforma agraria del período de la revolución sandinista. Trata de conectar varias dimensiones: las características de las estructuras agrarias existentes antes de 1979, y sus rasgos específicos respecto de otros países latinoamericanos. Las fuerzas sociales y técnicas participantes en torno a las políticas estatales. Y los resultados alcanzados en los diez años, en términos de distribución de la tenencia de la tierra, tipos de unidades de producción, y los procesos tecnológicos, en el marco de las fuertes restricciones generadas por el contexto de la guerra. Se argumenta



que el tipo de transformación agraria dejó de lado, en buena medida, el potencial que ofrecían los pequeños y medianos agricultores. La subvaloración de este amplio sector tuvo consecuencias negativas tanto en el terreno económico como en el político.

CAMBIO POLÍTICO EN EL CARIBE

ESCENARIOS DE LA POSGUERRA FRÍA: CUBA, HAÍTI Y REPÚBLICA DOMINICANA

Wilfredo Lozano (editor)

*Jorge Domínguez, Rosario Espinal, Eduardo
Gamara, Ramón Grosfoguel, Jonathan Hartlyn,
Cary Hector, Rafael Hernández, Wilfredo
Lozano, Anthony Maingot, Sabine Manigat,
Jorge Rodríguez Beruff, Joseph Rogers.*

*FLACSO - República Dominicana / Editorial
Nueva Sociedad, Caracas, 1998, 293 p.;
23 x 15 cm, ISBN 980-317-143-7*



Este libro es el resultado de una investigación sobre los procesos de transición y cambio en el Caribe en el nuevo escenario internacional producto del fin de la Guerra Fría, tomando como marco comparativo los casos de Cuba, Haití y República Dominicana, analizando los procesos de cambio en esos tres escenarios nacionales y destacando el impacto que en los sistemas políticos —particularmente en la esfera estatal— produjo el giro estratégico del sistema internacional tras el fin de la disputa Este-Oeste.



GLOBALIZACIÓN, CIUDADANÍA Y POLÍTICA SOCIAL EN AMÉRICA LATINA: TENSIONES Y CONTRADICCIONES

Andrés Pérez Baltodano (editor)

George Avelino, A. Kim Clark, Carlos Filgueira,

Fernando Filgueira, Andrés Pérez Baltodano,

Emilio Tenti Fanfani, Edelberto Torres-Rivas

Editorial Nueva Sociedad, Caracas, 1997

225 p.; 23 x 15 cm, ISBN 980-317-129-1

América Latina necesita reinventar las nociones tradicionales de la política—como un proceso constructor de un orden social a nivel nacional—, y de las políticas públicas como mecanismos estatales mediante los cuales se resuelven las tensiones y contradicciones que inevitablemente genera la definición de este orden. Este proceso de reinvención debería darse a partir de tres premisas básicas: un reconocimiento responsable de las limitaciones histórico-estructurales que tienen los países de la región para controlar los factores que determinan sus desarrollos nacionales (donde la soberanía se convierte entonces en un proceso continuo de defensa y construcción de ciertos valores y prácticas nacionales; y no en una condición legal-política-territorial que se conquista de manera permanente a través del ejercicio de la voluntad nacional dentro de un espacio geográfico dado); un reconocimiento de las posibilidades reales y potenciales que ofrecen las estructuras domésticas de cada país para condicionar los efectos de la globalización (y aquí la pregunta de cómo se instrumentaliza el filtro de “lo doméstico” para proteger y aumentar la capacidad del Estado y de la sociedad para incidir en el desarrollo histórico de “lo nacional”); y finalmente, la reconstitución de los valores sustantivos que promueven la condición y la dignidad humanas como punto central de referencia para la política y las políticas públicas (la “condición humana” como parámetro fundamental para evaluar la función de gobierno y de los sistemas políticos nacionales). Entre la utopía y el pragmatismo existe el mundo de la realidad, que se construye socialmente mediante la modificación mental y práctica del marco de limitaciones históricas que definen los límites temporales de lo posible. Este es el mundo de la acción reflexiva; es decir, de la acción orientada por un pensamiento social auténtico que se nutre de la realidad para construir nuevas realidades. Este libro es una contribución al desarrollo de un





pensamiento social capaz de articular y generar aspiraciones colectivas y visiones sociales dentro de un espacio mental situado entre la utopía irrealizable y el pragmatismo inaceptable. El fin último de este pensamiento no puede ser otro que la defensa y promoción de la condición humana de los hombres y mujeres de América Latina.



**MARRONAGE (JOURNAL OF THE ASSOCIATION OF
CARIBBEAN ECONOMISTS)**

**PLANTATION ECONOMY REVISITED. VOL. 1 NO. 1, SEPTEMBER
1998**

*Dennis Pantin and Dhanayshar Mahabir
(editors), Ian Randle Publishers, (Kingston,
Jamaica) with Association of Caribbean
Economists, 142 p.; 23 x 15 cm, ISSN 0799-0626*

In 1994, the then head of the Department of Economics at the St Augustine campus, Dr Ralph Henry, took the initiative to organise a conference to mark the 25th anniversary of the completion of the original work on plantation economy. This first issue of Marronage is dedicated as a special issue which reproduces the revised version of the papers presented at the conference. The eight papers in this special issue can be divided into three main groups. First, are the papers which seek to elaborate on the plantation economy work itself including its process of production and responses to critiques of its output. Second, are the papers which apply the intellectual output of the plantation economy school. Finally are papers which seek to locate the work within the sociology of economic knowledge.



Colaboran en esta edición

PEDRO CALDENTEY DEL POZO es doctor en ciencias económicas y empresariales, profesor de economía aplicada en la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales (ETEA) de la Universidad de Córdoba (España). Ha realizado su tesis doctoral sobre el proceso centroamericano de integración regional en los años 60 y su reactivación en los años 90. Su trabajo de investigación y sus publicaciones se centran en las siguientes especialidades: la política económica del desarrollo; el modelo europeo de integración regional; teoría y política económica de la integración regional; la integración económica centroamericana; la cooperación universitaria al desarrollo. Es colaborador habitual de las Universidades Centroamericanas (UCA) de Nicaragua y El Salvador.

ALFREDO GUERRA-BORGES es investigador titular del Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), profesor de procesos de integración en América Latina en la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, y miembro del Sistema Nacional de Investigadores de México.

RIYAD INSANALLY es un destacado profesional en la Secretaría de la Asociación de Estados del Caribe (AEC) en Puerto España, Trinidad y Tobago. El artículo que publicamos en este número se basa en una presentación que hiciera el autor durante un taller sobre Integración Económica y Libre Comercio: "Desafíos y respuestas: las perspectivas de Chile y del CARICOM", convocado por la Universidad de las Antillas, el *Latin American-Caribbean Centre* en Jamaica y el Gobierno de Chile a través de la Agencia de Cooperación Internacional, y celebrado en el Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad de las Antillas en Trinidad y Tobago del 4 al 6 de febrero de 1998. Las opiniones expresadas en el artículo no necesariamente reflejan las opiniones de la AEC.

DAVID E. LEWIS es vicedirector ejecutivo de *Caribbean/Latin American Action (C/LAA)*. Ha llevado a cabo estudios sobre liberalización del comercio y pronósticos económicos para la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPALC), la Organización de Estados Americanos (OEA), la Secretaría de la Comunidad Caribeña (CARICOM), la Organización de Estados del Caribe Oriental (OECS), el Centro Norte/Sur

(Miami), *Heineken Caribbean* (Miami) *Ernst & Young Caribbean Region Ltd.*, (Barbados), *Caribbean Export Development Agency* (Barbados), entre otros.

PATSY LEWIS es miembro del cuerpo de investigadores de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de las Antillas, Mona, Jamaica. Realiza investigaciones para un proyecto sobre la industria bananera en las Islas de Barlovento y los desafíos que ésta representa para los pequeños Estados de esas islas, como son Granada, Dominica, Santa Lucía, San Vicente.

BRUNO PODESTÀ es coordinador del Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR) —organismo regional con sede en Montevideo, Uruguay—, y consultor del Instituto Europeo de Administración Pública, IEAP, en Maastricht, Países Bajos. Ha sido profesor de la Universidad del Pacífico, (Perú), así como profesor visitante de la Universidad Libre de Berlín y en las universidades de Pisa, Italia, y de Pittsburgh, Estados Unidos. Es especialista en derechos laborales y comercio, medio ambiente y comercio, y en integración regional.



Publicaciones recientes de CRIES

LIBROS

La transformación neoliberal del sector público

Trevor Evans (coordinador). 1995, 292 p.

La integración centroamericana ante el reto de la globalización

(Antología) Alfredo Guerra-Borges. 1996, 187 p.

Hacia un proyecto nacional de desarrollo. Políticas económicas en Panamá

Juan Javanés. 1996, 70 p.

Transición política y reconversión militar en Nicaragua

Roberto Cajina. 1997, 383 p.

Orden social y gobernabilidad en Nicaragua

Elvira Cuadra, Andrés Pérez Baltadano, Angel Saldamando. 1998, 209 p. (edición agotada)

Los Estados des-Unidos de América Central

Aicides Hernández. 1998, 60 p.

Liberalización financiera y capital bancario en América Central

Trevor Evans. 1998, 136 p.

Violencia social en Centroamérica. Ensayos sobre gobernabilidad y seguridad ciudadana

Varios autores. 1999, 168 p.

CUADERNOS Y DOCUMENTOS DE TRABAJO

CUADERNOS CRIES 1 (1997)

**Ajuste estructural y sostenibilidad agrícola en Panamá:
el caso de las exportaciones no tradicionales.**

Andrés Achong Pérez

La cuenca hidrográfica del Canal de Panamá: posibilidades de un desarrollo sustentable

Comien A. Miró, Jorge Castillo y Álvaro Uribe,
con Rubiel Cajar, Roberto Carrillo y Giulia De Sanctis

**La economía de la explotación maderera
en la región oriental de Panamá: Darién.**

Gersán Joseph, Álvaro Castillo y Ginello García Cano

CUADERNOS CRIES 2 (1997)

El impacto de las políticas de ajuste estructural sobre el medio ambiente en Honduras

Jon Walker (coordinador nacional), Jenny Suazo, Alison Thomas y Herald Jean-Pais

Deforestación y frontera agrícola en Nicaragua.

Cristóbal Maldidier y Tupac Antillón, con Ner Antola, Alfredo Ruiz y Karla Castillo

Solicítelos a CRIES

Apartado 3516, Managua, Nicaragua

Tels: (505) 222-5217, 222-5137 y 268-2362, Fax: (505) 268-1565

correo electrónico: cries@nicarao.org.ni

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, 8am a 12pm.

iglesia El Carmen 1c. al norte, 1/2c. al Oeste
Apto. Postal 3516, Managua
Teléfonos: (505) 268-2362 - 222-5137
e-mail: nicarao@nicarao.org.ni
<http://nicarao.org.ni>

**LA COMUNICACION
AL SERVICIO
DEL PENSAMIENTO**



PENSAMIENTO PROPIO

GREATER CARIBBEAN BILINGUAL JOURNAL OF SOCIAL SCIENCES

The FTAA Challenge
RIYAD INSANALLY

Open regionalism in Latin America
ALFREDO GUERRA-BORGES

The hemispheric dynamics of integration
DAVID E. LEWIS

The consultative process in the OECS political union initiative
PATSY LEWIS

Economic integration and the creation of a social forum
BRUNO PODESTÀ

NUEVA EPOCA

8

OCTOBER-DECEMBER 1998 / YEAR 3

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 SIDA (Swedish International Development Agency).



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.



PENSAMIENTO PROPIO

GREATER CARIBBEAN BILINGUAL JOURNAL OF SOCIAL SCIENCES

NUEVA ÉPOCA

8

OCTOBER-DECEMBER 1998 / YEAR 3

CRIES MEMBERS

BARBADOS

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

BELIZE

Society for the Promotion of Education & Research (SPEAR)

COLOMBIA

Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI)

Departamento de Relaciones Internacionales de la Universidad Pontificia Javeriana

COSTA RICA

Centro de Capacitación para el Desarrollo (CECADE)

Departamento Ecueménico de Investigaciones (DEI)

Fundación Centroamericana por la Integración (FCI)

CUBA

Centro de Estudios sobre América (CEA)

Centro de Investigaciones de Economía Internacional (CIEI)

EL SALVADOR

Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE)

Instituto para el Desarrollo Económico y Social de El Salvador (IDESES)

Tendencias

GUATEMALA

Asociación para el Avance de las Ciencias Sociales (AVANCSO)

HAITI

Centre de Recherche et de Formation Economique et Sociale pour le Developpement (CRESFED)

Group Haitien des Recherches & D'Actions Pedagogiques (GHRAP)

HONDURAS

Centro de Documentación de Honduras (CEDOH)

Centro de Investigación y Estudios Nacionales (CIEN)

Equipo de Reflexión, Investigación y Comunicación (ERIC)

JAMAICA

Association of Caribbean Economists (ACE)

Consortium Graduate School of Social Sciences

Institute of Social & Economic Research (ISER)

MEXICO

Foro de Apoyo Mutuo (FAM)

NICARAGUA

Centro de Estudios e Investigaciones (Nitalapán-UCA)

Centro de Investigación de la Costa Atlántica (CIDCA)

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)

DOMINICAN REPUBLIC

Centro de Investigaciones Económicas para el Caribe (CIECA)

Centro de Investigación para la Acción Femenina (CIPAF)

Centro de Investigación y Promoción Social (CIPROS)

PUERTO RICO

Centro de Estudios de la Realidad Puertorriqueña (CEREP)

TRINIDAD & TOBAGO

Caribbean Network for Integrated Rural Development (CNIRD)

VENEZUELA

Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos (INVESEP)

**PENSAMIENTO
PROPIO**

OCTOBER-DECEMBER 1999 / YEAR 5

Director: Andrés Serbin

Editorial Committee: Orestes Papi, Ricardo Zambrana Godoy, Enrique Brito, Clara Arenas, Alfonso Goitia, Neville Duncan, Judith Wedderburn, Hernán Yanes, Lillian Levi

Production Editor: Lillian Levi, Translation: Judy Butler, Claudia Ferreira, Abbie Fields,

Graphic design: Sarah Broder, Printing: Imprimatur, ISSN: 1016-9628

CRIES BOARD OF DIRECTORS

PRESIDENTE

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

DIRECTOR EJECUTIVO

Orestes Papi
*Coordinadora Regional de Investigaciones
Económicas y Sociales (CRIES), Nicaragua*

SECRETARIO

Alfonso Goitia
Concertación Centroamericana, El Salvador

VOCALES

Enrique Brito
Foro de Apoyo Mutuo (FAM), México

Clara Arenas

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

Neville Duncan

*Department of Government, Faculty of Social
Sciences, University of the West Indies, Barbados*

Judith Wedderburn

*Association of Caribbean Economists (ACE)
Jamaica*

Hernán Yanes

Centro de Estudios sobre América, Cuba

INTERNATIONAL ADVISORY BOARD

Victor Bulmer-Thomas
*Institute of Latin American Studies,
University of London, UK*

Alvaro de la Ossa
*Fundación Centroamericana por la Integración (FCI),
Costa Rica*

Rosario Espinal
Department of Sociology, Temple University, USA

Eduardo Gamarrá
*Latin American and Caribbean Centre,
Florida International University, USA*

Norman Girvan
*Consortium Graduate School of Social Sciences,
University of West Indies, Jamaica*

Xabier Gorostiza
Presidente Fundador de CRIES

Jorge Graudi
*Centro de Formación para la Integración Regional
(CEFIR), Uruguay*

Alfredo Guerra-Borges
*Instituto de Investigaciones Económicas,
Universidad Nacional Autónoma de México*

Rafael Hernández
Revista Temis, Cuba

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

David Lewis
Caribbean/Latin American Action (C/LAA), USA

Gilbert Merks
Latin American Institute, University of New Mexico, USA

Gert Oostindie
*Royal Institute of Linguistics and Anthropology,
The Netherlands*

Laverne E. Ragster
University of the Virgin Islands, USA

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

Carlos Sojo
*Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
(FLACSO), Costa Rica*

Eduelberto Torres Rivas
*Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
(FLACSO), Guatemala*

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:

- Sociedad civil, democracia, gobernabilidad regional
- Impacto de la globalización y de la integración en la región
- Temas y problemas de la agenda emanada de estas prioridades

Además de estos temas, se acogerán textos que aborden otros asuntos de interés regional, continental o mundial en el área de las ciencias sociales. Todos los materiales serán sometidos al arbitraje de nuestro Consejo Asesor Internacional. La decisión última sobre su publicación compete exclusivamente a nuestro Comité Editorial.

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
- Incluir una breve nota curricular

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, articles are being sought that address other issues of regional, continental or international interest in the social sciences arena. All materials will be subject to our International Advisory Board's peer review process. The final decision about publication will be made by the *Pensamiento Propio* Editorial Board.

Manuscripts 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

REVISTA PENSAMIENTO PROPIO/CRIES

Apartado Postal 5516, Managua, Nicaragua

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

Correo electrónico: ppropio@nicarua.org.ni



Index

CURRENT TRENDS	5
Caricom and the ACS: The FTAA Challenge	5
RIYAD INSANALLY	5
Critical and proactive reflections on open regionalism in Latin America	
ALFREDO GUERRA-BORGES	17
The hemispheric dynamics of integration: Some global observations	
DAVID E. LEWIS	35
INVESTIGATION & ANALYSIS	
Not seizing the time: the consultative process in the OECS political union initiative	
PAISY LEWIS	55
Economic integration and the creation of a social forum The European Union, the Andean Community and Mercosur	
BRUNO PODESTÁ	75
DOCUMENTS	
Declaration of the SICA Consultative Committee Central American Civil Society, Working for Reconstruction and Sustainable Development	101
CONTRIBUTORS FOR THIS ISSUE	107

Cover:

Humberto Jaimes Sánchez (Venezuela)

Orgánica, oil on canvas (fragment) 106,7 x 127 cm

From: *Mirando a la América Latina y el Caribe*. Sevilla, 1992.

PENSAMIENTO PROPIO

REVISTA BILINGÜE DE CIENCIAS SOCIALES DEL GRAN CARIBE

Pensamiento Propio se publica dos veces al año (mayo y noviembre)
Pensamiento Propio is published two times per year (May and November)

Precios por suscripción anual

(Prices for a one-year subscription) *

Centroamérica, México y El Caribe	US\$ 30.00
Estados Unidos, Canadá, América del Sur	US\$ 31.00
Europa	US\$ 36.00
Asia y Australia	US\$ 38.00

* 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 cambios 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)268-5585, e-mail: cries@nicarac.org.ni

Use máquina o letra de imprenta/ Please type or print

Adjunto cheque o giro bancario número / Number of enclosed check or money order:

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**



EDITORIAL

As we enter the penultimate year of our era's second millennium, the dynamic integration and globalisation processes currently unfolding are engendering numerous concerns, expectations and proposals among the diverse actors of the Greater Caribbean's civil society.

Among the concerns are those referring to the strong emphasis that the integration processes have put on trade and to the need to incorporate a more holistic perspective that also embraces the social aspect. The formula "integration equals trade" is generally accepted as axiomatic, leaving social priorities on the back burner, even though the trade decisions adopted by the governments have significant impact on other spheres of social life, including environmental deterioration. This scheme has been both conditioned and propelled by the economic policy conceptions that have predominated in the past twenty years, which favour the unrestricted activity of the laws of the market to assign resources efficiently and allocate a tinnid role to the State in assuring the conditions for human development, thus uncoupling the economic sphere from the social. This intentional lopping off of national capacities to promote human development with any energy makes it very hard to get multilateral agreement on a social clause for regional integration processes. Instead, the social aspect generally continues to be seen in real terms as a second-rank appendage.

Even with the accent put on the commercial plane, the relatively more developed economic blocs and the main world powers cling to protectionist measures while insisting on no-holds-barred trade liberalisation in less developed countries. This reveals globalisation's contradictory dynamic and the disadvantages under which underdeveloped countries must compete in the world market.

These concerns, in turn, are linked to the responses given to the following questions: "Why have integration?" and "Who is integration for?" They are not gratuitous questions since the integration model being applied will have clear implications for strengthening one development strategy over another, as well as for certain business and social interests. Out of all this will emerge a concrete inter-

relation between the national, regional and global. It can be verified that, from the social point of view, globalisation is accentuating the socio-economic polarisation among nations. Even though some developing countries have accelerated their economic dynamism, a situation of growing relative underdevelopment can be perceived for the countries of the Third World. Globalisation, however, also tends to be socio-economically excluding within the countries as well, by pushing numerous social actors onto the sidelines and leaving them there to be subjected to the ups and downs of market relations. Small and medium-sized business owners and salaried workers can be identified among these marginalised actors.

In that perspective, regional integration will tend to be viewed either as a transition toward global homogenisation subordinated to transnational interests, or as an opportunity to participate in the world system with a strong national and regional platform that will allow better use to be made of the opportunities that globalisation offers to boost stable and sustainable economic growth in economic, social and environmental terms.

Another set of concerns relates to the widening gap between those making the decisions on integration and the citizenry, which is often left outside not only of the decision-making process but also of the decisions themselves. It cannot yet be said that civil society is participating genuinely and effectively in the integration processes, even though no few attempts have been made to break into these processes. Interesting experiences have been developed that would be worth studying, though in most cases, such as in Central America or in Mercosur, progress seems to have been minimal. Nor can it be said that horizontal integration initiatives promoted by civil society "from below" have been aggressively developed, although we cannot overlook the experiences promoted by economically powerful business sectors, which are not always considered part of civil society.

Be that as it may, we continue to believe that greater incorporation of and participation by regional civil society in the integration process is needed so that integration will acquire a more integral and integrating perspective and respond to the needs of the hemisphere's populations. In this perspective, numerous regional organisations attended the second annual meeting of the Permanent Forum of the Civil Society of the Greater Caribbean, held in Barbados the first days of December 1998. Progress was made in the discussion of proposals for structuring concrete advocacy strategies in the spaces of regional

integration. Part of the process, of course, is directly related to strengthening the organisations of regional civil society themselves and surmounting their limitations, such as insufficient technical capacity for dealing with various themes, scarce resources and scant appropriation of the integration processes.

We would finally like to focus on a concern that has accompanied the growing regional integration dynamism and become chronic, particularly in the Central American arena: the large number of commitments taken on by this sub-region's heads of state but not yet implemented effectively. This has eroded the officially promoted integrationist mechanisms since the inability of those countries' inhabitants to perceive any substantive improvement in their living conditions undermines the mechanisms' credibility. This is especially serious following the emergency caused by hurricane Mitch in the Central American isthmus and the resulting reconstruction needs.

For all that, the integration processes—fundamentally the free trade agreements—continue advancing at such a pace that the year 2005 could dawn with the bulk of the Greater Caribbean's economies already incorporated into one trade liberalisation initiative or another, although at unequal levels of development. This upcoming horizon also marks the challenges and opportunities that these processes offer for the regional civil society's actors to participate in the search for a sustainable human development.

These and other issues of transcendental importance for the regional integration processes are taken up in this issue of *Pensamiento Propio*. In the *Current Trends* section, David Lewis describes and analyses the regional integration processes in the hemisphere, identifying those factors that are having the strongest effect and the areas in which they have advanced the most and at the same time noting the opportunities for participation that these processes offer civil society's actors. Alfredo Guerra-Borges critically reveals what lies within the conception of open regionalism that institutions such as ECLAC have made fashionable; he instead proposes a strategy to regionalise globalisation. Riyad Insanally, for his part, offers us a detailed panorama of the position in which CARICOM and the Association of Caribbean States find themselves, and some of their negotiating proposals regarding the Free Trade Agreement of the Americas. He also highlights some of the strengths and opportunities that the region's small economies can make use of. The writings of both David Lewis and Riyad Insannaly were presented in the workshop

on "Integration of the Greater Caribbean and the Role of the Institutions of the Subregion and Cuba," called by CRIES and INVESP of Venezuela in the city of Caracas on July 20-21, 1998.

In the *Investigation and Analysis* section, Patsy Lewis examines the attempt made between 1986 and 1996 to forge a political union among the member states of the Organisation of Eastern Caribbean States, analysing one particular aspect of the initiative—the process by which the governments tried to obtain public support for the union proposal. Finally, Bruno Podestá offers an in-depth analysis of the possibilities for incorporating social policies—or the "social aspect"—into the framework of the integration agreements, and describes the current state of civil society's participation and its scant representation in the centres that are making the decisions about the regional integration processes.

In the *Documents* section we are publishing the declaration of the Central American Integration System's Consultative Committee regarding the dramatic consequences of hurricane Mitch's passage through the isthmus, emphasising the basic criteria that the post-Mitch reconstruction process should follow. And in *Reseña*, Pedro Caldentey del Pozo, a young Spanish researcher specialising in Central American integration, offers us a critical commentary (in Spanish only) on the book by Victor Bulmer-Thomas, *Centroamérica en reestructuración*.

Ricardo Zambrana Godoy
Regional Research Director
CRIES



Caricom and the ACS: the FTAA challenge

RIYAD INSANALLY

When the hemisphere's thirty-four democratically elected heads of state and government met at the first Summit of the Americas (SOA) in Miami, Florida, in December 1994 and issued their declaration of principles and plan of action, they unleashed a historic process, the magnitude of which they could not possibly predict in its entirety.

The declaration, subtitled "Partnership for development and prosperity: democracy, free trade and sustainable development in the Americas", focuses on four broad objectives:

- To preserve and strengthen the community of democracies of the Americas;
- To promote prosperity through economic integration and free trade;

- To eradicate poverty and discrimination in our hemisphere; and
- To guarantee sustainable development and conserve our natural environment for future generations.

Even though the accompanying plan of action contains twenty-three subject areas under the above headings, it is the landmark decision to establish a Free Trade Area of the Americas (FTAA) by 2005, with all the socio-political ramifications of hemispheric economic integration and trade liberalisation, that stands out as the single most important initiative of the SOA.

When the heads meet for their second Summit (SOA II), in Santiago, Chile, on April 18-19, 1998, they will have arrived at a decisive moment regarding the creation of the FTAA by 2005. Notwithstanding President Clinton's failure to secure from Congress "fast-track" authority to pursue FTAA negotiations, the process, as it has evolved, appears to have generated an irreversible dynamic, so much so that there is an emerging belief, especially in the Southern Cone, that the negotiations can be launched without the USA. On the other hand, there is a feeling in the Caribbean that the absence of the "fast-track" will entail a slowing down of the process. This would consequently provide more time for the consolidation of the regional integration process and afford the smaller economies the opportunity to develop stronger negotiating positions for entry into the FTAA on more favourable terms.

The SOA/FTAA process has sorely tested the limited human, financial and technical resources of the smaller economies of the Caribbean Community (CARICOM) and the wider Caribbean. Indeed, the FTAA process alone has generated a multiplicity of meetings involving Trade Ministers, Vice-Ministers and twelve technical working groups. Consequently, the challenge for CARICOM has been, from the beginning, to develop the capability to service these meetings and to coordinate a strategy to ensure its future viability in the new hemispheric scenario.

In this respect, the single most important factor for CARICOM is the question of the special consideration that it deserves, as a grouping of smaller economies, and the exact manner in which the particular needs of these smaller economies will be met in the overall SOA/FTAA process.

In view of the wide scope of the SOA/FTAA process, this article will confine itself to a discussion of CARICOM's position vis-à-vis the FTAA and the possibility of developing a negotiating strategy for

the smaller economies of the wider Caribbean through the Association of Caribbean States (ACS).

CARICOM AND THE FTAA

At the Eighth Inter-Sessional Meeting of the Conference of Heads of Government of CARICOM, held in St. John's, Antigua and Barbuda, in February 1997, CARICOM established a Regional Negotiating Machinery (RNM) to enhance the coordination and execution of its external negotiations. In July 1997, at its Eighteenth Meeting in Montego Bay, Jamaica, the Conference of Heads charged the RNM with ensuring, *inter alia*, the effective preparation and participation of the Community in the SOA/FTAA process. The RNM has since been working with the CARICOM Secretariat, other organs of the Community, and CARICOM Member States, to advance the process, already in train since the Miami Summit, of developing a coordinated and cohesive strategy to prepare the Community for its entry into the FTAA.

On January 26-27 and 28-29, 1998, in Port of Spain, Trinidad and Tobago, the CARICOM Secretariat convened two Negotiating Working Group (NWG) meetings of the RNM to consider FTAA issues and SOA non-economic issues, respectively. These two meetings were an important step in the process of coordinating the efforts of CARICOM Member States to arrive at a consolidated position with regard to SOA/FTAA negotiations.

In seeking to assess the situation of the Community vis-à-vis the FTAA, the first NWG paid particular attention to developments unfolding during and pursuant to the Eighth Meeting of the FTAA Working Group on Smaller Economies (Mexico City, October 14-16, 1997), the Second Meeting of Vice-Ministers Preparatory to the FTAA Ministerial Meeting (Guanacaste, Costa Rica, October 28-30, 1997), and the identification of guiding principles and negotiating strategies regarding the Final Meeting of Vice-Ministers Preparatory to the FTAA Ministerial Meeting (San José, Costa Rica, February 10-12, 1998) and the Fourth FTAA Trade Ministerial Meeting itself (San José, Costa Rica, March 19, 1998).

The recommendations of the RNM/NWG are but one component of a vertically integrated schedule of CARICOM consultations involving the Council for Trade and Development (COTED),¹ the Prime Ministerial Sub-Committee on External Negotiations,²

and the Conference of Heads,³ during which the CARICOM strategy vis-à-vis the SOA/FTAA process has been subjected to an ongoing process of refinement.

At the time of writing, the final strategy for SOA II was still being refined, but the main issue throughout has been the identification of concrete measures to meet the peculiar needs of CARICOM's small, fragile economies, given the degree of macro-economic adjustment demanded and the disparities in size and development of the economies participating in the FTAA process.

THE WORKING GROUP ON SMALLER ECONOMIES

From the very beginning of the SOA/FTAA process, the need to facilitate the integration of the smaller economies and increase their level of development has been acknowledged. To this end the First FTAA Trade Ministerial Meeting held in Denver, Colorado, in June 1995, set up a Working Group on Smaller Economies. This has, consequently, been CARICOM's main vehicle for advancing its case regarding the FTAA.

The Working Group on Smaller Economies, like the other Working Groups established by the hemisphere's Trade Ministers, is open to all countries participating in the FTAA process. However, given the not unexpected differences in political agendas and economic perspectives, it has proven somewhat difficult to achieve unanimity on what should and can be done to assist the smaller economies in the transition to the FTAA.

Nevertheless, it appears that the smaller economies are becoming increasingly united in their fear that participation in the FTAA could deepen, instead of reduce, the existing economic differences between the big economies on the one hand, and the small to medium-sized economies on the other. In other words, the existing imbalances resulting from built-in structural rigidities, narrow production bases, small domestic markets, inadequate infrastructure and excessive dependence on customs revenues in most cases, would be exacerbated by a headlong rush towards hemispheric free trade that does not take into account the lack of capacity of the smaller economies to prepare themselves to benefit in an equitable manner from free trade and economic liberalisation.

Fortunately, CARICOM does not stand alone in the Working Group, for the countries of the Caribbean and Central America are

all smaller economies, and Bolivia and Ecuador are also eager to be recognised as such. Moreover, these countries together constitute 23 of the 34 countries taking part in the hemispheric process, a clear case of numerical strength, in spite of economic weakness.

A REGIONAL INTEGRATION FUND

In an effort to provide an answer to the burning question of how to manage the transition to the FTAA, CARICOM has proposed the creation of a Regional Integration Fund (RIF) as a mechanism to finance special support and technical assistance for the smaller economies of the hemisphere. The RIF is based on a concept originally adumbrated by the late President Cheddi Jagan of Guyana and it has the following objectives:

1. strengthening and diversifying the production base of the smaller economies through the promotion and facilitation of enterprise development and private sector participation;
2. fostering infrastructure development in these economies;
3. encouraging human resource and technological development in the smaller economies; and
4. facilitating the competitiveness of the goods and services produced by the smaller economies and their access to the FTAA market.

The argument for the RIF has been gaining currency in the past year, as the neoclassical economic theory that small countries automatically benefit from trade liberalisation has been challenged. Indeed, there is now a sizeable body of opinion that free trade is not a panacea for everyone and a growing consensus that smaller economies, with their inherent vulnerability to external forces, need to be assisted in making a managed transition to fully liberalised markets. There is still, however, a gap between acceptance of this way of thinking and the identification of specific actions aimed at redressing the balance, that are completely acceptable to the smaller economies.

The CARICOM view has benefited somewhat from the technical support the Working Group on Smaller Economies has received from the SOA/FTAA Tripartite Committee⁴ and the Latin American Economic System (SELA), regarding the technical assistance and training needs of the smaller economies. Consequently, there is now

wider acceptance in the Working Group of the need for additional financial resources for such technical assistance.

However, whilst there is agreement that it is necessary to improve institutional arrangements to make these resources more readily available to the smaller economies, it would appear that it is proving difficult to secure consensus on the identification of new funds and an appropriate mechanism to maximise opportunities, reduce the transitional costs and minimise internal dislocations in the smaller economies. The final decision on this matter will no doubt be a political one.

In one of the more recent attempts to advance the debate on the RIF, ECLAC has prepared a paper, which recognises that the smaller economies will need external technical and financial assistance to improve their readiness for the FTAA.⁵ However, given the complexities of identifying new sources of concessional financing in the hemisphere, the paper shies away from the case for a new financing facility and concentrates on the possibilities for increased technical assistance through existing facilities.

This does not fully address CARICOM's concerns regarding the infrastructural and institutional needs of the smaller economies, as the problems posed by the FTAA require additional resources and not just a reallocation of existing resources. Clearly more technical work remains to be done. But this is only the half of it.

Once the technical work aimed at presenting the RIF as a feasible and acceptable financial instrument is satisfactorily completed, then the political battle to sell the package to the donor countries will be elevated to another plane, and it may well have to go to the highest levels. In this respect, CARICOM will need all the allies it can muster and the ACS, with its predominance of smaller economies across the wider Caribbean, presents itself as the natural forum for pursuing a strategic alliance to promote the RIF and to deal with the pressures of hemispheric trade liberalisation.

THE ACS AND THE FTAA

The ACS, as is well known, has its genesis in CARICOM, to be precise, in *Time for Action*, the 1992 Report of the West Indian Commission, which, whilst urging the deepening of CARICOM integration, also called for a widening of the integration process via the formation of an Association of Caribbean States. This recom-

mendation was, at the time, a direct response to the rapidly changing external environment, with the emergence of global blocs, the formation of the World Trade Organisation (WTO) and the pressure for trade liberalisation.

The Convention Establishing the ACS was signed on July 24, 1994, in Cartagena de Indias, with the aim of promoting cooperation and integration among 25 full Member States, drawn from CARICOM, the rest of the island Caribbean, Central America, and the Group of Three (Colombia, Mexico and Venezuela).⁶ There are also a number of potential associate members.⁷

The objectives of the ACS are enshrined in the Convention and are focused around:

- the strengthening of the regional cooperation and integration process, with a view to creating an enhanced economic space in the region;
- preserving the environmental integrity of the Caribbean Sea, which is regarded as the common patrimony of the peoples of the region; and
- promoting the sustainable development of the Caribbean region.

When the ACS was established in July 1994, the Miami Summit had obviously not yet taken place. The founding fathers of the ACS could not then foresee the success of the SOA and the decision to move towards the creation of the FTAA. However, the objectives of the ACS are not so different from those contained in the Miami Declaration of Principles. Moreover, the notion of "creating an enhanced economic space in the region" can be interpreted as moving towards trade liberalisation and even leaving the door open for the eventual establishment of a Free Trade Area in the Caribbean.

In August 1995, the Inaugural Summit of ACS Heads of State and Government was held in Port of Spain. The Declaration of Principles and Plan of Action emanating from this Summit highlighted three sectors, tourism, trade and transportation, as being central to creating a more viable economic space and advancing the integration process in the Caribbean.

Since then, the Ministerial Council, the principal organ of the ACS, has held three ordinary meetings (Guatemala City, December 1995; Havana, Cuba, December 1996; and Cartagena de Indias, November 1997), to advance the objectives of the ACS. It has accordingly set up a number of special committees in the priority

areas of the ACS, including one on trade development and external economic relations.⁸

In December 1996, at the Second Ministerial Meeting of the ACS, the idea of an ACS Free Trade Area was floated by some CARICOM States, perhaps to test the waters in light of the unfolding FTAA process. As a result, the Special Committee on Trade Development and External Economic Relations was mandated to "identify the obstacles to intra-regional trade and investment (...) and to design a methodology to encourage in a gradual and progressive way the liberalisation of trade, investment, transportation, and other related areas, culminating in the establishment of free trade in the area as soon as possible."⁹

This declaration of a "gradual and progressive" policy seems to be a tacit admission that the trade agenda of the ACS is subordinate to what is happening in the FTAA and that the ACS as a whole has adopted a wait-and-see attitude to the SOA/FTAA process. The subsequent focus of the Special Committee on Trade on technical issues, such as the development of an ACS Information System to promote trade and investment opportunities and the development of a Payment System among ACS Member States, would appear to support this view. More so as progress in these two areas is relatively slow.

The reality of the situation is that the liberalisation of trade in the ACS has been placed on the back burner, as ACS Member States have become embroiled in FTAA negotiations. There is no reason, however, why the ACS regional process should not complement and indeed, bolster the wider, hemispheric process. The ACS is not tangential to the SOA/FTAA process. Like CARICOM, it is one of the building blocks of the hemispheric edifice of economic integration.

The onus is therefore on CARICOM to build on the alliance it has forged in the Working Group on Smaller Economies, to develop, within the ACS, another broad level of support for its FTAA strategy and to impel the ACS towards fulfilling its enormous potential. In this vein, the CARICOM countries made a presentation, during a Political Dialogue of Foreign Ministers at the Third Ministerial Meeting, on "Consultation and Cooperation Policies in support of Multilateral Negotiations including the Free Trade Area of the Americas".

The "Consultation and Cooperation Strategy" is perhaps best regarded as essentially an attempt to sensitise the other countries of the ACS to the challenges confronting CARICOM and CARICOM's

efforts to come to terms with developments in the hemisphere. It notably incorporates the key notions of building intra-regional and inter-regional strategic alliances in support of CARICOM and ACS initiatives and developing joint approaches to issues on the FTAA agenda. These proposals are however made with the caveat that "a significant proportion of the ACS membership continues to find itself challenged by the strong resistance harboured in significant quarters to elements deemed vital, such as the need for measures to meet the peculiar needs of the smaller economies."¹⁰

The CARICOM paper moreover raises severe doubts regarding the efficacy of the ACS in the context of the FTAA, based mainly on "the heterogeneous nature of the ACS with differences in size, levels of economic development, culture, constitutional status, etc." and the exclusion of Cuba from the FTAA process.¹¹ These doubts may perhaps have arisen as a reaction to the relatively slow rate of progress in the Special Committee on Trade and because of a perception that there is a diversity of agendas and asymmetrical relationships in the ACS that does not permit a clear coordination of positions with regard to the FTAA.

The paper does, nonetheless, recognise the scope of the ACS for consultation and cooperation and therein lies the potential of the ACS for advancing CARICOM's interests and indeed, the interests of all the ACS. Whilst CARICOM is not so naïve as to expect unanimity of views and objectives, the challenge for CARICOM is to make of the ACS space, within a realistic time frame, a manageable framework for negotiating with the more powerful economies of the hemisphere. The logical conclusion to be drawn therefore is that CARICOM must convince the rest of the ACS of the need to accelerate development of a proactive agenda in the matter of regional trade liberalisation and economic integration, in order to achieve negotiating leverage in the FTAA.

CONCLUSION

There are evidently serious institutional problems in the SOA/FTAA process, especially with regard to the participation of the hemisphere's smaller economies. Nonetheless, the signs are encouraging that the Santiago Summit will point the way towards the mobilisation of financial resources, at least for technical assistance, to help the smaller economies to participate more effectively in the process. If

this can be achieved it will be a positive step forward in what is naturally an incremental process.

But the process does not end in Santiago. Indeed, the SOA/FTAA process has given rise to talk of the emergence of a new Inter-American System, based in part on the OAS, IDB and ECLAC. The Santiago Summit should also provide a glimpse of the future in this respect, and this new System should take cognisance of the increasingly important building blocks that are the regional and sub-regional institutions.

This article has attempted a discussion of the political importance of the ACS for CARICOM and the smaller economies of the region. In this regard, any strategy for developing the bargaining power of the ACS should take into account an additional facilitating role for the ACS, as a regional mechanism with access to a widening network of technical assistance through cooperation agreements being negotiated with its 13 Observer countries¹² and a number of regional, hemispheric and international institutions.

Moreover, in arguing for a higher profile for the ACS in the SOA/FTAA process, the following characteristics of the ACS should be emphasised:

- the ACS contains 21 of the smaller economies participating in the hemispheric process and is ideally positioned to act as a coordinating mechanism for these countries;
- the ACS represents a majority bloc in the OAS, IDB and ECLAC;
- the objectives of the ACS are very similar to those of the SOA process;
- the pan-Caribbean ACS has huge potential as an integrated market of some 200 million people, with a GDP of approximately US\$500 billion; and
- the ACS occupies an important geopolitical position, bridging many different sub-regions and cultures, placing it, in effect, at the crossroads of the Americas.

In short, the ACS provides a vital space for consolidating a web of bilateral and sub-regional processes, to forge an alliance to withstand the forces being exerted by and to negotiate with the economic powerhouses of the north and the south. More importantly, it affords CARICOM the opportunity to wage its FTAA campaign on a different front and in a more receptive environment.

The ACS, where there is most common ground, should be the natural forum for winning broader support in the context of hemispheric free trade and a globalised economy. It is difficult to believe that CARICOM could have conceived of the ACS and officiated at its birth, merely to sit back and watch it grow, or not grow, without exercising its moral right to influence its direction. It is not too late then for the ACS to be an integral part of CARICOM's political and diplomatic strategy, if it is to fulfil the original vision of its founding fathers.

NOTES

1. COTED met in Kingston, Jamaica, on February 2-6, 1998.
2. The Eighth Meeting of the Prime Ministerial Sub-Committee on External Negotiations was held in Bridgetown, Barbados, on February 26-27, 1998.
3. The Ninth Inter-Sessional Meeting of the Conference of Heads of Government of CARICOM was held in St. George's, Grenada, on March 2-3, 1998.
4. The Tripartite Committee comprises the Organization of American States (OAS), the Inter-American Development Bank (IDB) and the Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC).
5. ECLAC, "A Regional Integration Fund of the Free Trade Area of the Americas" (LC/R.1738), Mexico City, Mexico, July 1997.
6. The ACS Member States are Antigua and Barbuda, The Bahamas, Barbados, Belize, Colombia, Costa Rica, Cuba, Dominica, Dominican Republic, El Salvador, Grenada, Guatemala, Guyana, Haiti, Honduras, Jamaica, Mexico, Nicaragua, Panama, Saint Lucia, St. Kitts and Nevis, St. Vincent and the Grenadines, Suriname, Trinidad and Tobago, and Venezuela.
7. France (in respect of Guadeloupe, Guyane and Martinique) and the Netherlands Antilles are currently associate members, but all the non-independent countries of the Caribbean Basin are eligible.
8. The other special committees are in the areas of: budget and administration; natural resources; protection and conservation of the environment and the Caribbean Sea; tourism; and transportation.
9. ACS Secretariat, "Report of the Second Ordinary Meeting of the Ministerial Council of the ACS", Agreement No. 3/96, Havana, Cuba, December 12-13, 1996.
10. CARICOM Secretariat, "Consultation and Cooperation Policies in support of Multilateral Negotiations including the Free Trade Area of the Americas", Presentation made at the Third Ordinary Meeting of the Ministerial Council of the ACS, Cartagena de Indias, Colombia, November 27-28, 1997, p.13
11. Ibid. pp.19-20.
12. The ACS Observer countries are Argentina, Brazil, Canada, Chile, Ecuador, Egypt, India, Italy, Morocco, the Netherlands, Peru, Russia and Spain.



Critical and proactive reflections on open regionalism in Latin America

ALFREDO GUERRA-BORGES

The objective of this work is to critically reflect on the strategy behind a proposal for the *globalisation of regionalisation*, and to outline an alternative proposal that the author is calling the *regionalisation of globalisation*. The specific object of the critique is the general strategy that the Latin American governments are following. The texts of the Economic Commission for Latin America (ECLA, or CEPAL, in Spanish) will be used to this end, and the Commission itself is an object of critique whenever its texts agree with the mentioned strategy.

INTRODUCTION

In the past decade, the Latin Americans only went halfway with integration, but that unseemly mediocrity has given way to a euphoria of free trade agreements in these final years of the century. However, if in the past Latin American integration was an objective and participation in the world economy from more competitive positions a result, the inverse is happening now: the world is the objective and the opening to Latin America a consequence. There is thus nothing strange in the speed with which the agreements have been signed; all the signers have done is keep up with the accelerated course of trade liberalisation in general.

One could say, then, that the goal of the official strategies is to globalise regionalisation. With that in mind, ECLA proposed in 1994 the adoption of the concept open regionalism, an idea that grew out of the Asian setting. As ECLA indicates, its proposal was "coherent with the reigning economic model in the region, which proposes a generalised opening of the economy. Therefore, it is essentially based on the market mechanism functioning to assign resources and define the structures of production."¹

The objective of this work is to critically reflect on the strategy to globalise regionalisation and outline an alternative proposal that we call the regionalisation of globalisation. To this end we have chosen the ECLA texts as a point of reference since, as has been indicated, their proposal for open regionalism is in agreement with the general strategy that the Latin American governments have been following up to now, and that strategy is the specific object of the critique sketched out here.

THE IMPRECISION OF A CONCEPT

The term *open regionalism* is strewn with dangers to the definition of strategies since it interweaves two concepts that are in fact contradictory. The specific weight that should be assigned to the two concepts in this combination is left completely to discretion. How open to "regionalism" must a country be in order to be "open"? Or how much of an "opening" will "regionalism" tolerate without jeopardising the objectives of the group of countries that view regional integration as more suitable than their indiscriminate unilateral opening?

In practice the Latin American governments that idealise lib-

eralisation and have no active position toward their countries' domestic problems lean more toward openness than toward regionalism. They expect solutions to come from outside or to derive from the relations with the world market. For the other countries, on the contrary, the key to the answer resides in the *real interests* that are at stake, and therefore they are inclined to defend regionalism more than openness, as is the case with the European Union and, to some degree, Mercosur.

In general, those who have a clear awareness of their real interests and a firm determination to act in consonance with them cannot accept the rapid dismantling of the framework of norms that support the development of their *industries/objective*. The United States, which so tenaciously preaches the free market, is an example: a Harvard University study concluded that "the semiconductor industry has never been free of the visible hand of government intervention."² And this is but one example. The World Bank estimates that the non-tariff barriers of the United States in the 1980s in textiles, steel and automobiles were equivalent to a tariff of approximately 25%, a protection level comparable to that of the end of the 1940s.

The World Bank's attacks on the Mercosur have clearly revealed the manipulable "flexibility" of the open regionalism concept. Notwithstanding the fact that in Mercosur's short life the member countries have experienced a rapid process of unilateral trade liberalisation with the rest of the world, the World Bank views Mercosur as protectionist and thus inefficient and unable to export highly capital-intensive goods. This assertion contradicts the fact that Mercosur has exported US\$3.4 billion in automobiles and automobile parts to the United States and Europe over the past few years.

The World Bank's criticisms go well beyond the circumstantial; in essence they reflect an ideological position with respect to the regional integration processes, as was clearly laid out in the debate with Mercosur. The document prepared by the chief economist of the World Bank's International Division, Alexander Yeats, which he slipped to the *Wall Street Journal* and the *Financial Times*, was published in these two newspapers under the suggestive and peremptory title, "Does Mercosur's trade performance justify concerns about the effects of regional trade agreements? YES!"

As can be seen, then, the cause for concern is not Mercosur in particular, but the "effects of the regional trade agreements" in general. What is not evident, however, is why these should be a motive

for worry, unless the supposition is that regional agreements, by nature, lean toward protectionism.

"The advice of the bank technicians is that Mercosur should expand the opening *outside the bloc*", said economist Guillermo Perry, World Bank chief for Latin America, in a conference at the Torcuato di Tella Institute in Buenos Aires.³ But has the moment really arrived for expanding the opening to the outside? Does the progressive consolidation of the integration process make it possible right now and at what rhythm should the opening operate? Here lies the problem. If one takes into account Mercosur's short life and the enormous task of building a properly integrated regional space, one has to conclude that undertaking this task has the highest priority. It should not be conceded by sacrificing the development objectives being pursued with integration from the outset, since those of other powers would prevail.

It is simply an issue of assigning an order of importance to each thing (regional integration and world opening) and choosing a sequence. In both cases doing so requires having a clear idea of what the region is integrating for. Is it a move toward the world plane of global homogenisation, or a process for participating in the world system with a buttressed national and regional personality, thanks to the use made of the historic and cultural springs (economy, society and politics) of each country and region?

THE SUCCESS, ORIGIN OF A CONCEPT

Before continuing, it is worth making a brief digression that may not be superfluous. The concept of "open region" was enunciated as an aspiration in 1980, at the creation of the Council of Economic Cooperation of the Pacific (CEEP) in Canberra, Australia. Sir John Crawford, president of the Canberra meeting, later observed that the concept implied, more than anything else, "what a community of the Pacific should not be: it should not be military, political and excluding: that is, it should embrace *open regionalism*."⁴

Twelve years later, at the IX CEEP Meeting, which approved the San Francisco Declaration titled, "Open regionalism: a model of the Pacific for world economic cooperation and the Complementary Declaration," its members recognised that "it would be difficult to say that the process of creating an open region was complete," but they were of the opinion that they were getting closer to the economic

conditions needed to create it, to wit: trade and investment within the region had grown more rapidly than with the rest of the world; international commerce in goods and services constituted a growing proportion of the national product; the direct foreign investment currents were finding ever fewer conditions and the flows of information and cooperation in science and technology were increasingly intensive, among others mentioned.⁵

Two important observations should be mentioned at this point with respect to the above. In the first place, the Declaration of San Francisco and the Complementary Declaration should be read with care since not all that glitters is gold. The United States is one of the most protected economies in the OECD. Japan has been and still is very reluctant to open its market to trade and foreign investments. Korea, the most successful of the Asian dragons, has protected its industrial development by making use of quite high effective tariff protection rates (in other words, protection of the value added), as can be easily appreciated: tobacco (87%); textiles (89%); chemical products (113%); electrical apparatuses (141%); and transportation materials, which include the automobile industry (256%).⁶

In the second place, open regionalism does not constitute a point of departure for the countries of East and Southeast Asia, but rather an arrival point. The economic development of Japan and the Southeast Asian countries was promoted at the beginning as an open counterpoint to the free functioning of the market, with highly selective and protectionist policies, turning a deaf ear to the classic postulate of comparative advantages and not following regional economic integration policies. The network of regional linkages and interdependencies began to be built based on displacing Japanese investments to the countries of Southeast Asia. This created an efficient and competitive productive capacity from the outset because they were geared to exports (a strategy opposed to that followed by US and European investments in Latin America, whose objective was the highly protected Latin American markets).

In turn, when Korea, Hong Kong, Taiwan and Singapore reached a development level that allowed them to overflow toward their neighbours in the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN), they transferred resources and technologies to them to concentrate on others of greater complexity. This succession of waves of capital and technology is commonly known as the "flight of geese."

When the Far East reached the position of industrial and export

for worry, unless the supposition is that regional agreements, by nature, lean toward protectionism.

"The advice of the bank technicians is that Mercosur should expand the opening *outside the bloc*", said economist Guillermo Perry, World Bank chief for Latin America, in a conference at the Torcuato di Tella Institute in Buenos Aires.³ But has the moment really arrived for expanding the opening to the outside? Does the progressive consolidation of the integration process make it possible right now and at what rhythm should the opening operate? Here lies the problem. If one takes into account Mercosur's short life and the enormous task of building a properly integrated regional space, one has to conclude that undertaking this task has the highest priority. It should not be conceded by sacrificing the development objectives being pursued with integration from the outset, since those of other powers would prevail.

It is simply an issue of assigning an order of importance to each thing (regional integration and world opening) and choosing a sequence. In both cases doing so requires having a clear idea of what the region is integrating for. Is it a move toward the world plane of global homogenisation, or a process for participating in the world system with a buttressed national and regional personality, thanks to the use made of the historic and cultural springs (economy, society and politics) of each country and region?

THE SUCCESS, ORIGIN OF A CONCEPT

Before continuing, it is worth making a brief digression that may not be superfluous. The concept of "open region" was enunciated as an aspiration in 1980, at the creation of the Council of Economic Cooperation of the Pacific (CCEP) in Canberra, Australia. Sir John Crawford, president of the Canberra meeting, later observed that the concept implied, more than anything else, "what a community of the Pacific should not be: it should not be military, political and excluding; that is, it should embrace *open regionalism*."⁴

Twelve years later, at the IX CCEP Meeting, which approved the San Francisco Declaration titled, "Open regionalism: a model of the Pacific for world economic cooperation and the Complementary Declaration," its members recognised that "it would be difficult to say that the process of creating an open region was complete," but they were of the opinion that they were getting closer to the economic

conditions needed to create it, to wit: trade and investment within the region had grown more rapidly than with the rest of the world; international commerce in goods and services constituted a growing proportion of the national product; the direct foreign investment currents were finding ever fewer conditions and the flows of information and cooperation in science and technology were increasingly intensive, among others mentioned.⁵

Two important observations should be mentioned at this point with respect to the above. In the first place, the Declaration of San Francisco and the Complementary Declaration should be read with care since not all that glitters is gold. The United States is one of the most protected economies in the OECD. Japan has been and still is very reluctant to open its market to trade and foreign investments. Korea, the most successful of the Asian dragons, has protected its industrial development by making use of quite high effective tariff protection rates (in other words, protection of the value added), as can be easily appreciated: tobacco (87%); textiles (89%); chemical products (113%); electrical apparatuses (141%); and transportation materials, which include the automobile industry (256%).⁶

In the second place, open regionalism does not constitute a point of departure for the countries of East and Southeast Asia, but rather an arrival point. The economic development of Japan and the Southeast Asian countries was promoted at the beginning as an open counterpoint to the free functioning of the market, with highly selective and protectionist policies, turning a deaf ear to the classic postulate of comparative advantages and not following regional economic integration policies. The network of regional linkages and interdependencies began to be built based on displacing Japanese investments to the countries of Southeast Asia. This created an efficient and competitive productive capacity from the outset because they were geared to exports (a strategy opposed to that followed by US and European investments in Latin America, whose objective was the highly protected Latin American markets).

In turn, when Korea, Hong Kong, Taiwan and Singapore reached a development level that allowed them to overflow toward their neighbours in the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN), they transferred resources and technologies to them to concentrate on others of greater complexity. This succession of waves of capital and technology is commonly known as the "flight of geese."

When the Far East reached the position of industrial and export

power, with Japan at its head, the possibility for further growth required free and guaranteed access to markets to be able to participate in the trade of high-tech products. Herein resided the point of convergence with the United States and other developed countries of the Pacific Basin. The Complementary Declaration reflected this coincidence by indicating that "in the post-cold war world, insofar as the importance of military power is displaced by that of economic power, the belief is growing that trade and investment are necessary to protect and promote national interests, especially given the emergence of new disputes." With that in mind, it was considered useful to take the regional agreements to a higher level "in the belief that regional agreements may be necessary to promote trade and investment."

It was also feared that "defensive strategies will tend to be more attractive" in the new global context. That perspective encouraged serious fears since exports in the Pacific Basin were growing at twice the rate of the gross domestic product, which meant that the need to have access to the market of other regions was growing in a parallel manner. The situation also favoured an idea of leadership. "The region's opportunity to put itself at the head is unmatched. Freeing up trade and investment is not a result, but a process." It was thus necessary to negotiate, and acceptance of the commitment to be an open region could favour the image of a region willing to negotiate.

What has been said above exhibits the notable differences between the background and intentions within the open regionalism concept in Asia and in Latin America. More exactly, those of the strategy to globalise regionalisation. But once on this road, the testing period that all strategies must historically go through has opened up for the Latin American countries. The profound discrepancy between the development models in Asia and Latin America will have to mark the results.

THE INITIAL ECLA VERSION

In ECLA's original definition of open regionalism for Latin America in 1994, this regionalism is to be the process that results from reconciling "the interdependence born of special preferential agreements and that pushed basically by the market signals resulting from trade liberalisation in general." It pursued through this "that the explicit integration policies be compatible with and complement the policies aimed at raising international competitiveness."

The apparent neutrality of the conciliation being aimed for was

not neutral in practice. The dominant term of the course to follow is the interdependence resulting from trade liberalisation in general, and, given the distribution of power in the world, it has no need to conciliate itself with the interdependence growing out of regional economic integration, but rather the other way around.

To better understand the problem, it would also be useful to distinguish between the conciliation of policies and the conciliation of results. The idea of the first case is that the policies of an integration agreement not openly counter the trade policy norms adopted through the signing of international agreements, in this case those of the Uruguay Round. What is interesting to underscore in this aspect is that incorporating these norms into the right of integration allows sufficient levels of freedom to avoid harming the strategic objectives of the integration groupings.

Interdependence, for its part, is a result, and one that will necessarily be different if it is achieved among economies that integrate thanks to regional development policies than if it grows out of indiscriminate trade liberalisation. This merits no additional comment.

To improve its knowledge about and understanding of the impact of the different regional agreements on the multilateral trade system, the OECD held a workshop in 1996 in which "it was broadly accepted that, generally speaking, the regional integration agreements have so far been compatible with multilateralism."⁸ As a consequence, the debate has taken leave of its previous focus on "regionalism versus multilateralism."

Two observations can be added to the above. The first is that, if regionalism and multilateralism are not reciprocally exclusive, it is not enough to just accept their coexistence; rather we need to go to the core of the issue, which is *how and to what end to practice integration in an environment of globalisation*. The second observation is that 34 regional trade agreements were registered in GATT in the 1990-1994 period alone. Added to the deepening of the European Union, the signing of NAFTA and the emergence of Mercosur, this permits the conclusion that the interest in integration will continue to manifest itself for many more years.

COMPETITIVENESS AND INTEGRATION

The other aspect to consider regarding the original ECLA definition of open regionalism is whether the explicit integration policies should

be compatible with and complement the policies aimed at increasing international competitiveness. In this regard, it is useful to ask: why are the two policies considered in opposition, and why, as a consequence, is it necessary to make them compatible? It would seem that the protectionist excesses and anti-export bias of the past are what is in mind, but this was not an inherent feature of regional integration. The excesses can be clearly imputed not to integration but to the fundamental orientation followed by the governments under the pressure of native business groups and, above all, the transnational corporations, which today are very interested in the open markets but then were firmly hooked on the strategy of dominating the domestic markets.⁹ A summary review of the integration policies that ECLA formulated in the 1950s and 1960s is sufficient to throw light on this issue.

Given the goal of the integration policies (expand the markets to boost development of the productive capacity, reduce costs by taking advantage of economies of scale and incorporate new technologies into the regional productive systems), such policies are not incompatible with those designed to raise international competitiveness, but, quite to the contrary, they are the fundamental objective, without which the latter would become an end in itself.

In the second place, the implicit argument that the way to guarantee international competitiveness is trade liberalisation in general constitutes a reductionist assumption. If this were not so, and the premise were admissible that the objective of integration policies is to develop efficient and competitive productive capacity, which is the central argument of the economic integration theory that ECLA formulated forty years ago, there would be no foundation for the goal assigned to open regionalism in Latin America, since it would make no sense to reconcile policies whose final goal is the same.

ECLA, RESERVATIONS BUT NO RECTIFICATIONS

In a later document the radicalism of ECLA's original proposal was the object of some reservations, or actually of the mention of some of the holes that open regionalism left unclosed.¹⁰ After laying out that the globalisation of competition and internationalisation of production imposes on the countries that they open up their economies to trade and international investment, the new document, as if

wanting to echo the objections made to the original proposal, concludes that "this, however, does not exclude a preferential, and therefore deeper opening with respect to the other countries of the same region."¹¹ As brief as it is, the proviso is significant, and for that reason would be useful to develop. Nonetheless, it is taken no further. It could perhaps be argued that this is not the place to do so. But if not here, then where? Neither before nor afterward has ECLA gone into this aspect in any depth, and we understand the reasons, which will be given further on.

A second reservation, that is a second note or observation, would be the acknowledgement that the generalised opening up of the economy "cannot guarantee that the benefits of integration would be shared equitably among the participating countries,"¹² which goes against one of the basic suppositions of neoliberalism, since in no case can equitable distribution be the result of the free play of market forces, by nature essentially polarising. Rather, it presupposes the state's regulatory activity.

The third observation introduces the *social dimension of integration* into the discussion, which again comes into conflict with the aberrant liberal positions of the governments. The social dimension has a direct link with the state, since the market will never take charge of this dimension, unless to aggravate the conflict between the two. ECLA is still not going very far in exploring the theme, but in chapter IX of the quoted document, it puts forward the need to consider it seriously. For the moment, ECLA notes two groups of problems: that of the distributive effects of integration and that of the asymmetries of the labour conditions in the participating countries.

The first can be separated out into two aspects: one of them, which ECLA refers to, is the distribution of costs and benefits among the countries participating in integration agreements. The other would be the contribution of the integration processes to improving the living conditions and income of the populations.

The first aspect was very present in the first ten years of integration in some international institutions (UNCTAD and ECLA, principally) and was the object of a profuse bibliography. Nonetheless, the governments never seriously considered the issue. Similar to what is happening today with the issue of poverty, that of equitable distribution of the benefits and costs of integration was the theme of numerous declarations, resolutions and even specific dispositions in the text of agreements, but that stopped in practice and

the benefits were allowed to concentrate in some countries while the inequalities deepened in others, thus giving rise to numerous schisms in the integration processes.

It is not hard to find the explanation. It is generally accepted that the Latin American development model has been strongly concentrating and excluding, and if that is true within each country there is no reason for it not to be the case regionally. Trade interest prevailed over any other consideration, even in the Andean Group and CARICOM, which took on the issue of balanced development most seriously, although unsuccessfully. In the Central American Common Market, the original proposal for development with reciprocity, put forward at the outset of the process,¹³ was expressed in the Central American Convention of Integration Industries. Despite the instrument's moderation, however, it came up against closed opposition from the United States from the very beginning and the unwillingness of private enterprise to use it.

The situation is aggravated now because, in a scheme of generalised opening of the economy, the prevailing economic model delegates resource assignment and definition of the production structures to the market. As a consequence, the policies and institutions that were created in the past to support sectoral, particularly industrial, development are being dismantled.

It is this market ideology that, in lieu of recognising the old asymmetries in the integration agreements, now adheres strictly and with no exceptions to the principle of reciprocity in the new ones. This explains the fact that in these new agreements "the adaptation of the economies to the new normative environment is delegated to the free play of the market forces, which is the reason that the only thing done in deference to the inequalities is to establish different deadlines for removing the tariff barriers for the countries or sectors that are in a vulnerable position. What each one does within these deadlines depends totally on the domestic and external resources available to them. The result is completely predictable."¹⁴

In ECLA's judgement this aspect constitutes perhaps the greatest weakness not only of open regionalism but of the economic scheme in general, and as a consequence ECLA considers it necessary for measures to be taken to impede the disaster that annihilation of the small and medium businesses, among other "socially necessary" production structures, would signify. Together with this, ECLA later lets slip an indirect criticism of Latin American integra-

tion for not earmarking economic resources to "improve the cohesion among social groups and support the economically disadvantaged regions within the integrated area" ¹⁴ like the European Union does. In both cases we are talking about complaints related to the ECLA tradition of thought, but to translate this thought into actions would require modifying the very essence of ECLA's open regionalism proposal, which, to judge by appearances, should not be expected.

This, then, is where the warning regarding the intrinsic limitation of ECLA's reservations about its vision of open regionalism comes in. In recent years ECLA has dedicated all its attention to preparing directives for change (productive transformation, international insertion) with respect to trade liberalisation in general, in a way that is coherent with the prevailing, neoliberal-inspired economic model in the region. As a result, there is little time or interest in dedicating it to a similarly detailed formulation of what Latin America can do and achieve supported by the integration. To say it just once, the ECLA of our days does not have a theory of integration in the conditions of globalisation. Its references to integration in the documents of recent years are circumstantial. And when it came to making a specific proposal about "integration at the service of productive transformation with equity," as the 1994 document states, the proposal that it made would, going beyond the rhetoric, mean diluting regionalism in practice "into the interdependence bolstered basically by the market signals resulting from the trade liberalisation in general."

For Latin American integration to be at the service of the region's *development* and effectively contribute to the reaching of defined goals in consonance with that strategy, it has to rest on new foundations and not exclusively on the article of faith of the generalised opening and the omniscient market. In the last analysis, and this is the fundamental issue, the existing economic model has to be modified. Perhaps for now this assertion only triggers the disdainful smiles of sceptics or the defenders of the liberal faith, but we cherish the conviction that it will be possible when the gravity of the consequences due to the excesses of the current policies make the need for rectification evident. Could anyone have imagined as recently as a year ago that the super-liberal Hong Kong would impose exchange controls and that the International Monetary Fund would counsel regulating the movements of speculative capital?

ALTERNATIVE STRATEGY: OUR PROPOSAL

In speaking of a strategy built on new foundations, we are not suggesting making an abstraction of globalisation and of the conditionings that it imposes; rather we consider that they should rigorously be taken into account, but deflating the myths and admitting that *another* globalisation and *another* style of integration are possible. We have already classified the style currently in effect as the *globalisation of regionalisation*, which is the final unfolding, unless there are rectifications, of a process that adheres to the generalised opening and to the unrestricted activity of the market forces. In a process of this nature, the central concern is put on the trade opening and the norms related to it, as the numerous bilateral free trade agreements, the North American Free Trade Agreement and the position of the United States in the negotiations for the Free Trade Area of the Americas make manifest.

We define the alternative strategy we are proposing as the regionalisation of globalisation, and it consists of *intensifying the regional integration processes so that, as part of a sustained effort at structural change, the cooperation of the Latin American countries can make possible the full development of the region's own resources, the population's quality of life can be raised and the options that the world economy and globalisation open up can be taken advantage of efficiently, such that Latin America can participate with a strengthened national and regional personality in the economic, political, social and cultural spheres.*

We must admit that a detailed formulation of this proposal is still needed, which limits us to presenting it now in its initial form. The intensification of the integration would make it possible to give a satisfactory response through regional cooperation to problems that have been accumulating in Latin America, some of which ECLA makes reference to in the document on which we have been commenting. The consolidation, restructuring and development of the regional institutions would facilitate the achievement of such propositions; would effectively contribute to raising the quality of Latin America's participation in the international negotiations; would allow the sphere of cooperation to be expanded in the fields of energy, transport and port services; would reduce the costs and raise the quality of training and education services and of research into the growth potential contained within the region; would create more favourable conditions for private investment and the development

of businesses for intraregional competition and both intra- and intersectoral industrial specialisation, etcetera.

The strategy that we propose would also permit progress toward the harmonising of policies such that the regionally expanded market would facilitate achieving economies of scale and would dynamise industrial specialisation, stimulating intrasectoral exchange. It would also create new and more favourable conditions for technological development and the intensification of intraregional competition, preparing the region for its successful participation in international competition.

We want to particularly underscore that, by intensifying integration, the regional sum of efforts in technology would make *the genuine protection of activities on the technological frontier* less onerous and more feasible. This protection is usual practice in the industrialised countries and those of Southeast Asia.

Intensifying the integration processes is not incompatible with improving the market, but its sphere of activity should be limited through the appropriate regulations when the general well-being of the community makes it necessary. An economy *oriented* to the market is one thing and an economy *coordinated by* the market is quite another. By definition, the capitalist economies are market-oriented but the state has an important coordinating role (actually, a regulatory role) through the definition of economic and other kinds of policies. "Markets do not function in a vacuum. They are institutions that depend on other institutions, particularly a strong (even if small) state and a respected government."¹⁶ It is useful on this point to get out of the way certain erroneous interpretations according to which a "strong state" is a repressive state, or else one that has ample participation in the economy as organiser and director of businesses. "But the most important aspect is the *role that the state fills within the process*, the political role and the role in formulating economic policy" and, definitively, who directs it. In other words, "whether one is going to be governing on behalf of the interests of *all* of society or on behalf of particular interests."¹⁷

In a regionalisation process, then, the market could put the incentives of a well understood competition at the service of the population and could lead to encountering competitiveness in a rational form. The governments are currently defending their obsessions with openness alleging that, without a generalised opening and deregulation, competitiveness will get away from us.¹⁸

It is necessary to resolutely forestall the current stimulated, in their own interest, from the hegemonic centres that induce the conclusion that whoever is not technologically "state of the art" is condemned to perish. This is an inverted vision of the world and of human destiny since being social is not now and never will be in the future condemned to immolation in the holocaust of Internet, to state it with recourse to a symbol of globalisation.

As the Lisbon Group—under the baton of Ricardo Petrella—presented it with well grounded reasons, when competitiveness is converted into a guiding ideology of social, economic and political relations, it becomes powerless to get a grip on the problems that are common to numerous peoples. The logic of excluding any person or nation that cannot successfully deal with the competitive challenge will lead, as it is already doing, to world-scale marginalisation by converting some peoples or sectors of society into *dispensable communities* just because, before contributing to world economic growth, they demand of it resources that could have commercially profitable applications for the transnational companies.

We believe with the Lisbon Group that a different logic is becoming necessary to build a society that can responsibly assume the task of distributing well-being and happiness among all human beings. The notable work published by the Lisbon Group, *Los límites a la competitividad* (limits to competitiveness), "predicts the end not of competition, but of the ideology that installs it in the exclusive place of absolute values and guiding models." Instead of that, solidarity and awareness of common problems should be strengthened and new social contracts between civil society and the state established. "Are we speaking of a utopia? Of course. But it is a utopia with summoning power, on which it is worth reflecting."¹⁹

NOTES

1. CEPAL, *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe*, 1996. The CEPAL (ECLA) proposal was presented in *El regionalismo abierto en América Latina. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile, 1994.
2. David B. Yoffie (ed.), *Beyond free trade: Firms, Governments and global competition*, Boston, Massachusetts, Harvard Business School Press, 1993.
3. "El Banco Mundial insistió en sus advertencias sobre el Mercosur", *Sucesos*, Buenos Aires, Argentina.
4. "San Francisco Declaration and Accompanying Statement", reproduced in "A Declaration on Open Regionalism in the Pacific", *California Management Review*, vol. 35, Number 1, Fall 1992.
5. See "Accompanying Statement". The following quotes come from this source as well.
6. Shaid Yusuf & R. Kyle Peters, "Capital accumulation and economic growth. The Korean Paradigm". *World Bank Staff Working Papers*, N°712, p.26.
7. CEPAL, *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, 1994.
8. OECD, *Regionalism and its place in the multilateral trading system*, Paris, 1996, p.29.
9. See José Manuel Salazar, "El resurgimiento de la integración y el legado de Prebisch", *Revista de la CEPAL*, N°50, 1993.
10. CEPAL, *Panorama de la inserción internacional de la América Latina y el Caribe*, 1996.
11. *Ibid*, p.101.
12. *Ibid*, p.102.
13. Preliminary Report of the Executive Secretary of the Economic Commission for Latin America on Integration and Reciprocity in Central America, 1952.
14. Alfredo Guerra-Borges, *México y Centroamérica: opciones para su integración*, 1995.
15. *Ibid*, p.129.
16. Luis Carlos Bresser Pereira, "La crisis de América Latina. ¿Consenso de Washington o crisis fiscal?", *Pensamiento Latinoamericano*, n°19, 1991, p.28.

17. Colin I. Bradford, "La experiencia del Este asiático en la reforma económica: opciones y retos para las antiguas economías socialistas", *Pensamiento Iberoamericano*, nº19, 1991, p.261.
18. A useful reading on this aspect is Paul Krugman, "Competitiveness: A dangerous obsession", *Political Affairs*, nº 2, March-April 1994.
19. *Los límites a la competitividad. Cómo se debe gestionar la aldea global*, Lisbon Group under the direction of Ricardo Petrella, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 1996.

BIBLIOGRAPHY

- Akyuz, Yilmaz, "Intervención del Estado y crecimiento económico", *Pensamiento Iberoamericano*, nº22-23, Tomo II, 1992-1993
- Bradford, Colin Y., "La experiencia del Este asiático en la reforma económica: opciones y retos para las antiguas economías socialistas", *Pensamiento Iberoamericano*, nº22-23, Tomo II, 1992-1993
- Bresser Pereira, Luis Carlos, "La crisis de América Latina. ¿Consenso de Washington o crisis fiscal?", *Pensamiento Iberoamericano*, nº19, 1991.
- CEPAL, *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, 1994.
- *Panorama de la inserción internacional de la América Latina y el Caribe*, 1996.
- Preliminary report of the Executive Secretary of the Economic Commission for Latin America on Integration and Reciprocity in Central America, 1992.
- Guerre-Borges, Alfredo, *México y Centroamérica: opciones para su integración*, 1995.
- "Globalización de la regionalización en América Latina: un punto de vista alternativo", in *La integración centroamericana ante el reto de la globalización* (Anthology), CRIES, Managua: 1997. (Reimpresión 1998). Also in: *Comercio Exterior*, Nº6, México, Banco Nacional de Comercio Exterior, junio 1996.
- "Integración de México y Centroamérica: criterios para su negociación", in *La integración centroamericana ante el reto de la globalización* (Anthology), CRIES, Managua: 1997. (Reimpresión 1998).

- Grupo de Lisboa, (Ricardo Petrella, director), *Los límites a la competitividad. Cómo se debe gestionar la aldea global*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 1996.
- OECD, *Regionalism and its place in the multilateral trading system*, Paris: 1996.
- Salazar, José Manuel, "El resurgimiento de la integración y el legado de Prebisch", *Revista de la CEPAL*, N°50, 1993.
- San Francisco Declaration and Accompanying Statement, *California Management Review*, vol. 35 N°1, Fall 1992.
- Yoffie, David B., *Beyond free trade: Firms, Governments and global competition*, Boston, Massachusetts, Harvard Business School Press, 1993.
- Yusuf, Shaïd, & R. Kyle Peters, "Capital accumulation and economic growth. The Korean Paradigm", *World Bank Staff Working Papers*, N°712, p.26.

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, 8am a 12pm

Iglesia El Carmen 1c. al norte, 1/2c. al Oeste
Aptdo. Postal 3516, Managua
Teléfonos: (503) 266-2362 - 222-5137
e-mail: nicarao@nicarao.org.ni
<http://nicarao.org.ni>

**LA COMUNICACION
AL SERVICIO
DEL PENSAMIENTO**



The hemispheric dynamics of integration

Some global observations

DAVID E. LEWIS

This document provides an introductory analysis about the tendencies and progress of hemispheric integration processes, their current dynamics and some possible scenarios for their development, the future outlook for the Free Trade Area of the Americas-2005 and agreements made at the Second Summit of the Americas, and the economic and political mechanisms linking different integration schemes. Rather than analyze specific hemispheric integration initiatives in detail, we will attempt to identify the most influential factors and those areas where the greatest progress has been made, as

well as examine the challenges and opportunities that these processes offer for civil society participation.

Recent progress toward hemispheric integration should be viewed with a historical perspective and within the historical context of globalization. Almost 100 years ago, the Spanish-American War of 1898 marked the “end” of the Spanish empire’s presence in the Americas, and the “beginning” of United States domination. It was precisely in the Caribbean Sea that this event took place, consolidating Cuban economic integration into the US market, and beginning Puerto Rico’s integration into the same market. These processes were part of the “spoils of war,” both in the political-military and business-market spheres, one for a briefer period of time, but both seeking their own dynamic of regional insertion.

More recently, only ten years ago, Latin America and the Caribbean were characterized by political conflicts while Central America was dominated by civil war and revolution. In almost all of Latin America, economic development was tainted by the debt crisis and the so-called “lost decade,” while regional integration from the Caribbean to South America stagnated. At the same time, the NAFTA project was first emerging on the North American horizon.

From 1988 to present, the globalization of productive, distribution, marketing, trade and investment systems has been geometrically consolidated and expanded, significantly affecting this hemisphere’s economies. Led by governments and market agents, we have seen an accelerated movement of all productive factors throughout the continent: capital, goods, services, and labor (although this last element unofficially, and with many restrictions).

The information revolution has been one of the most important factors in creating the conditions for this process, as have been factors of a more political and social character, such as the so-called “end of the cold war,” the consolidation of an international system of trade and investment regulations (institutionalized in the World Trade Organization-WTO), and the liberalization of productive factors through tariff unions, single integrated markets, free trade agreements, among others. This new boom has been promoted and guaranteed by a process of political consensus and compromise throughout the hemisphere, as well as by capital’s need to expand productive, distribution and consumer capacities at the hemispheric level, through consolidating productive, distribution, marketing and consumer processes.

Therefore, it is essential to understand that the hemispheric integration process underway during this last decade of the millenium responds to these factors and processes, which are both economic and commercial but also of a distinctly political character.

HEMISPHERIC TRADE LIBERALIZATION AND INTEGRATION

1994: *Summit of the Americas in Miami*,
and the *Second Summit in Chile in 1998*

- Twenty three "packets" form a group of work areas to support the progress of hemispheric integration, on the basis of common needs and different levels of development (trade, security, democracy, education, health, human rights, culture, corruption, terrorism, capital markets, energy, telecommunications, science and technology, tourism, women and gender, micro-enterprise, biodiversity, contamination and environmental protection, etcetera.)
- Four areas of focus in Santiago: democracy and democratization, the progress of education, free trade (FTAA), and alleviating poverty.

1994-1998: FTAA

- 1994: Miami
- 1995: Denver
- 1996: Cartagena
- 1997: Belo Horizonte
- 1998: San Jose
- 1999: Canada

FTAA 2005

- Free Trade Negotiations
- Regional and Subregional Blocs
- 34 countries of the American Hemisphere. Cuba excluded
- Governments
- Businessmen (business forums since 1994)
- Civil society, combined with pressures from labor, environmental and NGO sectors initially (advisory committee in 1998 and a possible civil society forum in the future).
- Academic forum (First Academic Forum, San Jose '98, with the University of Costa Rica).

During the Summit of the Americas, held in Miami in December, 1994, the 34 heads of state of the hemisphere's democratic governments agreed to develop the Free Trade Area of the Americas (FTAA) before the year 2005. Since then, this effort to unite the economies of the Western Hemisphere into a single free trade zone has proceeded on schedule. To date, four meetings of ministers have been held in Denver, Colorado, Cartagena, Colombia, Belo Horizonte, Brazil, and San Jose, Costa Rica. At this last meeting, the region's trade ministers agreed to recommend that heads of State from the area begin to negotiate the FTAA during the Second Summit of the Americas, held April 18-19, 1998, in Santiago, Chile.

The effort to build the FTAA is a dynamic process that involves three important components:

- The trade ministers of the Americas, who have developed a general work plan for the FTAA;
- The nine FTAA negotiation groups, established by the trade ministers and which will soon begin to meet to move forward in negotiations according to the terms of reference defined by the ministers;
- The vice-ministers of trade from the Western Hemisphere, institutionalized in the Trade Negotiations Committee (TNC), responsible for coordinating all FTAA negotiations and making policy recommendations to the trade ministers. The first meeting of the TNC was held in Buenos Aires in June, 1998, beginning discussions about a work plan for the negotiations. The second meeting will be held in Suriname from December 2-3, and a third will be held prior to the fifth meeting of trade ministers, scheduled for October, 1999, in Canada.

Currently, there are nine negotiation groups designated by the trade ministers of the Americas as part of the effort to establish the Free Trade Area of the Americas (FTAA) prior to the year 2005. These groups are:

- Access to markets (Colombia-Bolivia).
- Agriculture (Argentina-El Salvador)
- Investments (Costa Rica-Dominican Republic)
- Subsidies, antidumping, and compensation (Brazil-Chile)
- Public sector buy-outs (United States-Honduras)
- Intellectual property rights (Venezuela-Ecuador)

- Services (Nicaragua-Barbados)
- Competition policy (Peru-Trinidad & Tobago)
- Resolving disputes (Chile-Uruguay/Paraguay)

At the same time, three consultative groups have been created by the ministers to examine areas that cross-cut all aspects of technical negotiations:

- Small economies (Jamaica-Guatemala)
- Civil society (pending)
- Electronic commerce (Barbados)

An administrative secretariat has been set up for negotiations, under the coordination of the TNC, with the following rotation of headquarters and schedules:

- Miami, United States: May, 1998-February, 2001
- Panama City, Panama: March, 2001-February, 2003
- Mexico City, Mexico: March, 2003-December, 2004

Finally, the ministers also agreed to continue rotating the FTAA's presidency and vice-presidency, in the following order:

- Canada-Argentina: May, 1998-October, 1999
- Argentina-Ecuador: November, 1999-April, 2001
- Ecuador-Chile: May, 2001-October, 2002
- Brazil and the U.S.: November, 2002-December, 2004

The FTAA's Tripartite Committee has provided assistance to the work groups. The Committee is made up of the Inter-American Development Bank (IDB), the Organization of American States (OAS), and the United Nations Economic Commission for Latin America (ECLAC).

The Declaration of Principles of the Summit of the Americas underlined the urgent need to develop the Free Trade Area of the Americas (FTAA), which will progressively eliminate trade and investment barriers. The declaration states: "We recognize the progress achieved through the unilateral initiatives of each of our nations, and the subregional trade measures adopted in the hemisphere. We utilize all of these subregional and bilateral measures to extend the economic integration of this hemisphere, and carry out all of the agreements on a common basis."

REGIONAL INTEGRATION PLANS THAT INCLUDE THEIR OWN TRADE
DEREGULATION AND ECONOMIC LIBERALIZATION PROCESSES

- NAFTA
75% of hemispheric trade within NAFTA.
75% of countries not included.
- Andean Community (Colombia, Venezuela, Peru, Ecuador, Bolivia)
- Mercosur (Argentina, Brazil, Paraguay, Uruguay)
- Caricom (Haiti and Suriname) and the Single Market Program (Caricom Single Market & Economy-CSM&E)
- Central America
- Chile, with bilateral agreements in the entire hemisphere, except the United States/NAFTA
- Panama
- Dominican Republic
- Cuba

The small economies factor (24 out of the 34 nations have small economies) and its impact on negotiations.

- Central America
- The Caribbean
- Bolivia, Ecuador, the Andean Community (which may be considered "small economies." Their positions (and in relation to the FTAA) depend upon the Community and consensus between its members)
- Participatory and negotiating capacity
- Identification of strategic regional alliances within the FTAA
- Fiscal revenue dilemma
50%+ of public revenues generated by commercial taxes
The dilemma of fiscal reforms and income taxes
- The "Services for Small Economies" factor.
75% + of economic activities pertain to tourism services, financial services, and others.
Ratios between the export of services and goods range from 4:1 (Organisation of Eastern Caribbean States (OECS) and Dominican Republic) to 10:1 (Bahamas).
- The reciprocity vs. preference factor, and the new dynamics of competition.
 - Lomé with Europe
 - CC/CBI with the United States

- Caribbean with Canada
- Venezuela-Caricom
- Colombia-Caricom

REGIONAL AND SUBREGIONAL ARRANGEMENTS WITHIN HEMISPHERIC INTEGRATION

The *North American Free Trade Agreement (NAFTA)*, consolidated with 75% of hemispheric trade and progressing in its consolidation of production, distribution, marketing and the sale of goods, services and capital, but with serious constraints in the labor sector. This has been the "model" and initial leader of the FTAA hemispheric integration process.

The North American Free Trade Agreement, generally referred to as NAFTA, is a trilateral agreement signed by the United States, Canada and Mexico. The agreement's main goal—which entered into force on January 1, 1994—is to eliminate trade and investment barriers in the "free trade zone" comprised of these three countries. Along with this main objective, NAFTA advocates "fair competition" among the three participating nations, and not only protects but also watches over intellectual property rights. The general framework of cooperation promoted by NAFTA tends to heighten the benefits each country derives from the agreement.

NAFTA eliminated non-tariff barriers to agricultural trade between the United States and Mexico; those tariffs that were not immediately eliminated will be removed in 5-15 years, and all provisions related to agricultural will be completely implemented by the year 2008. For import-sensitive industries, the Agreement provides longer transition periods, as well as special safeguards to permit an orderly adjustment of free trade with Mexico.

The Agreement is based on the principles of "transparency," and national treatment as well as most favored nation treatment. This signifies a strong commitment to: facilitating the movement of goods and services across borders, offering adequate protection and oversight to guarantee effective compliance with intellectual property rights, adopting effective internal procedures that allow NAFTA to be applied and implemented, and establishing a rule of interpretation that requires members to apply the Treaty in light of its objectives and according to the principles of international law.

Provisions of the Free Trade Agreement between the United States

and Canada related to agriculture were implemented beginning in 1989, and were incorporated into NAFTA. According to these, all tariffs affecting agricultural commerce between the United States and Canada—with the exception of some articles covered by tariff quotas—were eliminated as of January 1, 1998. Canada and Mexico are, respectively, the third and fourth largest export markets for US agricultural products, only surpassed by Japan and the European Union. Exports to the two markets combined are greater than those to all 15 member states of the European Union. During the 1996 fiscal year (October to September), almost one of every five dollars generated from US agricultural exports were earned in North America.

NAFTA improves incentives to purchase within the North American region, and guarantees that regional producers will be the main beneficiaries of all new preferential tariffs. Any goods not originating in the United States, Mexico or Canada must be significantly transformed or processed prior to being exported to any of the other two countries, according to NAFTA's most favorable tariff rights. NAFTA's origin rules for agricultural products are aimed at impeding Mexico's transformation into a platform for exporting products processed with subsidized inputs coming from countries outside of NAFTA. There are also particularly strong origin norms for import-sensitive items in the United States, such as citrus fruits and dairy products.

The signatories, each of whom is a member of the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), agree that in case of any conflict due to previously agreed upon obligations in the GATT, that NAFTA will prevail. NAFTA confirms that the GATT remains in force for governing trade among its members, thereby incorporating GATT's basic national treatment obligations. This means that once merchandise is imported by a member nation, it will not be subjected to any discrimination whatsoever. This obligation is essential to all agreements aimed at eliminating trade barriers, since it impedes the existence of internal measures which favor national goods over imported ones. NAFTA clarifies the manner in which GATT's national treatment obligation applies measures adopted by provinces or states (Article 301). With respect to measures enacted by a state or provincial government, national treatment may be no less favorable than the most favorable treatment agreed to by the state or province with service providers in the country to which they pertain.

NAFTA also contains special safeguard provisions related to

agriculture, to offer protection against any marked increase in imports. These provisions allow only a determined quantity of a product to enter with NAFTA's low or preferential tariffs, and include the application of higher customs fees when imports surpass the specified levels. The United States applies this special safeguard to the importation of onions, tomatoes, eggplants, chili peppers, squash and watermelons. Mexico, for its part, applies the special provision to three groups of products: live pigs and almost all pork byproducts, apples and potatoes.

NAFTA specifies the establishment of a trilateral advisory committee, able to make recommendations to the three governments to help resolve private trade disputes that arise during agricultural transactions. The goal is to quickly and effectively resolve such disputes, with special attention to perishable goods. The Committee is mainly comprised of private sector representatives, but also includes governmental participants. In February, 1997, the Committee met for the first time, and it is currently developing recommendations for the three governments included in NAFTA.

NAFTA allows any country or group of countries to request admission, based on the terms and conditions agreed upon by the Free Trade Commission, and according to each country's national procedures for approval. Any NAFTA-member may decide that the Treaty will not be applied to itself and an applicant nation. NAFTA specifies that the Commission will define the terms and conditions for accepting the admission of any applicant. The Commission operates on the basis of consensus.

Mercosur, consolidated with 25% of its foreign trade within the customs union; a Free Trade Zone (ZLC) in the year 2000; common external tariffs for the year 2006; bilateral agreements with Chile and the Andean Community, seeking to become the axis of the FTAA. Recent progress with Caricom in reaching a consolidated position to move more slowly toward the FTAA. Also vying for leadership of the FTAA, as opposed to the United States (whose negotiation capacity has been limited by failure to obtain "fast track" authorization from the US Congress).

The Common Market of the Southern Cone (*Mercosur*) is an ambitious economic integration project subscribed by Argentina, Brazil, Paraguay and Uruguay. Its main objective is to improve the economies of member nations, making them more efficient and com-

petitive, expanding their markets, and accelerating their economic development through more efficient use of valuable resources. This, in turn, is aimed at preserving the environment, improving communications, coordinating macro-economic policies, and harmonizing different sectors of the economies of each member nation.

The Mercosur is currently the fourth largest bloc in the world, with a GDP exceeding US\$750,000, and a combined population of more than 220 million. This represents more than 58% of Latin America's GDP, and more than half of the region's population. Since 1994, Brazil, Argentina, Paraguay and Uruguay have been joined in Mercosur; recently, Chile and Bolivia became associate members.

A "four plus one" free trade agreement between the Mercosur nations and Chile went into effect on October 1, 1996, and application of a similar agreement between the Mercosur and Bolivia began on April 1, 1997. The Mercosur is currently negotiating measures for associating with other Andean nations and Mexico. The members of Mercosur also participate as a unified bloc in the process aimed at establishing the Free Trade Area of the Americas.

Eighty percent of Latin America's large companies are headquartered in the Mercosur's zone. Its main trade and investment partner is the European Union, with whom the Mercosur has a "bilateral" trade pact. A previous "4+1" pact with the United States never really functioned. In addition to the World Trade Organization's norms, these agreements should become an important framework that will enable the Mercosur "club" to better serve the needs and requirements of the Northern powers and their elites.

ADMINISTRATIVE STRUCTURE

The Mercosur is overseen by the Common Market Council, made up of the ministers of the exterior and the economy of each member nation. It is responsible for providing political leadership and making decisions to guarantee compliance with the objectives and time limits established in the treaty. The Mercosur's executive authority is the Common Market Group, comprised of 16 members who represent the foreign relations offices, ministries of the economy and central banks of member states. The Common Market Group has its central administrative offices in Montevideo, Uruguay, and has created eleven work groups to manage policy affairs. According to the terms of the Brasilia Protocol, final resolution of disputes between

member nations will be achieved through arbitration. This administrative body will also be responsible for negotiating with other nations and trade blocs.

The Mercosur's final goal is to become a common market that allows free movement of all productive and financial resources, and provides a common trade policy that requires coordinated macro-economic policies and the unification of laws. Since January, 1995, with the gradual elimination of regional tariffs and the adoption of a common external tariff, the Mercosur has operated as a true customs union. Obviously, there are some exceptions and a transitional system for sensitive areas, for which full application will be postponed until 2006.

Since the Asuncion Treaty was signed in 1991, interregional trade has almost tripled, from US\$5.1 million to US\$14.38 million. Meanwhile, trade with the rest of the world increased from US\$67 million to US\$120 million during the same period.

INTERREGIONAL TRADE AND INVESTMENT

Trade among the four member countries has increased notably. During the 1990-1994 period, the value of interregional trade tripled, from US\$4.1 million to US\$10.7 million. This growth partially reflects the progress made under the Trade Liberalization Program, as well as the gradual elimination of non-tariff barriers for reciprocal trade, and an increase in both trade and production initiatives among the region's businesses.

In 1994, interregional exports increased for the fifth consecutive year, to almost one fifth of the combined value of exports in the four member nations. This represents a notable increase in relation to the 9% registered in 1990. This also confirms the recent tendency that consolidated the Mercosur as the main trade partner of Paraguay and Uruguay, and as the main export market for Argentina. The sustained increase in interregional exports is attributable to the fact that between 1990 and 1993, the sale of manufactured goods increased by an annual average of 43 percent, to an estimated US\$6.2 million in 1993, or more than 60 percent of trade within the Mercosur.

The Andean Community (CAN), progressing toward the free movement of productive factors, and focusing on the Mercosur and the European Union (EU); negotiations with Caricom and Central

America progressing, taking shape as mutual reciprocity. A clearly defined unified strategy vis-à-vis the FTAA has still not been developed, as demonstrated in the Andean Community's discourse about the breadth and coverage of the concept of "small economies," at the FTAA Ministerial Meeting in Costa Rica (March, 1998).

The Andean Community is made up of the sovereign states of Bolivia, Colombia, Ecuador, Peru, and Venezuela, and the institutions and structures of the Andean Integration System (SAI, in Spanish). On February 1, 1995, the Andean Community entered into a customs union when its common external tariff went into effect. This means that merchandise of Andean origin circulates freely within the customs territory, without tariffs or any type of restrictions (zero tax), and a common external tariff is applied to goods imported from third countries. Currently, progress is being made toward a common market, where not only merchandise and services will circulate freely, but also capital and labor.

A Free Trade Zone was formed between Bolivia, Colombia, Ecuador, Peru and Venezuela, and has been fully operational since February, 1993. Peru has been gradually incorporating into this group, in a process that will culminate in the year 2005. A common external tariff on imports from third countries was approved and became effective on January 1, 1995, converting the Andean Community into a Customs Union.

The deregulation of services has begun, through adopting policies related to air transport, the transport of passengers and merchandise via highway, and maritime and multi-mode transport. An agreement for liberalizing other services will be adopted in the near future. A series of common norms and regulations related to sanitation, commercial competition, and foreign investments have been approved. Commerce within the sub-region has grown in a sustained manner. Between 1990-1996, the annual growth rate has been 30 percent. Trade within the subregion has mainly involved manufactured goods.

Priority areas, both internally and externally, are:

- Expanding the integration process to form a common market
- Liberalizing and expanding services trade
- Approving and implementing a program to unify macro-economic policies
- Formulating and applying a community program to improve

- competition between productive sectors
- Promoting sustainable development
- Adopting cultural and social integration policies
- Strengthening community participation in international forums, particularly the FTAA and the WTO
- Undertaking a community strategy to strengthen entry into other regional blocs (Mercosur, Caricom, the Central American Common Market)
- Expanding relations with the European Union and the United States, and exploring new types of relations with Pacific-Asian nations
- Contributing to South American, Latin American and hemispheric integration
- Negotiating an agreement to form a free trade zone with Mercosur
- Beginning conversations with Caricom and the Central American Common Market regarding the same objective
- Improving relations with the European Union, on the basis of the 1993 Third Generation Accord and political dialogue
- Beginning negotiations for a free trade treaty with Panama, to be signed in 1998.

Central America is moving toward a single institutional system through the new Central American Integration System (SICA), headquartered in El Salvador, and which includes extensive trade deregulation, focused on the Free Trade Agreement with the United States rather than "NAFTA parity"; negotiations with the Dominican Republic for a Free Trade Area of the Caribbean (ALCARIBE), signed on April 16, 1998, entering into force on January 1, 1999; free trade agreements with Mexico, Colombia and Venezuela; slow progress with Caricom. An excellent negotiation and free trade dynamic exists between governments and the private sector, but with limited participation from civil society.

The Central American Integration System (SICA in Spanish) began when the Tegucigalpa Protocol was signed on December 13, 1991, by representatives from Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica and Panama.

SICA is the regional organisational structure created to respond to Central America's present and future needs. Its objectives and principles are adapted to the political, social, economic, cultural and enviro-

onmental realities of the Central American nations, as well as the traditions and profound expectations of its peoples. It will try to assist regional governments to achieve sustainable development, and its main objective is transforming Central America into a region of peace, freedom, democracy and development, and guaranteeing the construction of a sustainable development model in the framework of the region's political, economic, social, cultural and environmental context.

A customs union between Guatemala, Honduras, Nicaragua and El Salvador has been in effect at the commercial level since April, 1993 (27 million people). This union will last for a minimum of twenty years, and centers on resolving disloyal or unfair trade practices, establishing rules of origin, reducing inter-regional trade tariffs, and establishing a unified customs code.

Caricom's single market progresses, and its internal market of 6 million grows stronger. Suriname incorporated completely in 1995 and Haiti incorporated partially in 1996; ALCARIBE is progressing with the Dominican Republic (signed in August, 1998, and effective as of January, 1999) and slowly with Central America. The Regional Negotiation Machinery initiative (RNM) for Lomé/Europe, the FTAA, the Americas Summit and the WTO. Little national enthusiasm for free trade, confronting the economic dilemma of competition, reciprocity and the end of preferences, and a lack of true, proactive, national economic development strategies for insertion into the international market. Limited non-governmental participation in Free Trade negotiations (Dominican Republic, Central America, Venezuela-Colombia, FTAA, Lomé), with the exception of the private sector in Jamaica, Trinidad-Tobago, and Barbados. The development of a regional non-governmental focus is needed for negotiations and the integration process.

Panama making progress as an observer in the Andean Community, and with bilateral accords with Mercosur and CAN nations, although its "integration" into MCCA-SICA hasn't matured.

Cuba, excluded from the FTAA, but with a range of bilateral agreements with Mercosur and Andean Community nations, and breaking out of US "diplomatic isolation." (Maintains diplomatic relations with the Dominican Republic and Central America, and progressing diplomatically with Caricom to be included in Lomé/ACP and

to move ahead in free trade negotiations). Key figure within the ACS (a founder) and as a focus for Caricom.

The Dominican Republic, with a new "reintegration" strategy after three decades of isolation in the regional and international spheres, including new links with Haiti at the level of free trade and political collaboration; the Leonel Fernández "Central America-Caribbean Strategic Alliance" initiative (January, 1998), re-embracing the historical concept of an "Antillean Federation" and a "Greater Caribbean" to act in the international sphere; ALCARIBE with Central America and Caricom as the first steps in a strategy aimed at strengthening the "Greater Caribbean" conception and new arenas created by the ACS. "ALCARIBE 1999" will be the first regional integration and horizontal free trade action in the Greater Caribbean. Strong focus on services, industry, agriculture, exports, and strategic business alliances in relation to third markets.

Puerto Rico, with new government initiatives in 1997-1998 in response to the US position in the FTAA and the Summit, but with "civil society" emerging as an actor in the new integration (universities, NGOs, and the business sector seeking more competition) since 1994; needs to establish new links of an economic, political, historical and social nature, not only through the United States but also through its own "place in the Caribbean." A view toward strategic alliances in economic sectors such as tourism, services and industry at the regional level is needed, incorporating elements from business and civil society.

Chile, as the country having made the greatest progress in terms of a free trade strategy, based on a process of economic reconstruction, with a focus on exports, and identifying niches and the needs of the market prior to initiating production. Its non-incorporation into NAFTA has led to numerous bilateral free trade agreements throughout the hemisphere, consolidating its foreign trade as an attraction for foreign investment, within a global strategy of insertion at the international level. Its progress with the Mercosur, the Andean Community, Mexico, Canada, Central America, Caricom and the Dominican Republic offer Chile an excellent negotiation position within the FTAA, as well as with other integrationist plans of a regional or subregional character.

The Association of Caribbean States (ACS), consolidating its work in different areas of regional cooperation (tourism, the environment, education, science and technology, etc.), but with serious institutional and political constraints that limit faster progress in terms of economic and free trade integration. In *de jure* terms, the ACS has brought together even the non-independent nations of the British, French, and Dutch Caribbean, consolidating *de facto* cooperation in numerous areas that are vital to the region's economic development. The historical Mexico-NAFTA vs. Mexico-ACS dilemma slows the ACS's progress in regional and hemispheric free trade negotiations, and the ACS's absence from commercial negotiations in the region and hemisphere has been noteworthy.

HEMISPHERIC INTEGRATION AND PARTICIPATION: MECHANISMS: CHALLENGES FOR CIVIL SOCIETY

Integration initiatives are too important to be left solely to governments or the business sector. They are initiatives that must involve civil society, which needs to provide its experiences and perspectives in a range of areas. The importance of the "tripartite" approach used in Caricom to link governments with social partners—the private sector, labor organizations and civil society—has been an important experience and serves as a model for other regional and hemispheric processes.

The Declaration of the Summit of the Americas (Santiago, April, 1998) and its focus on the four areas of education, democratization, combating poverty, and free trade establish the basis for greater involvement of social sectors and civil society organizations in this process at the national and regional levels.

Greater participation and the incorporation of non-governmental sectors into the integration process is needed, to make it more balanced and "holistic," and more responsive to the needs of the hemisphere's population, as proposed in the Santiago Summit. For this, constructive input in a range of areas will need to be prepared:

- Analyses and studies
- Cost-benefit analyses (sectoral, national, regional)
- The focus of economic restructuring and diversification, especially with respect to the competition needed in global arenas
- Preparation and training
- Human and financial resources

For civil society organisations, the experience with business sector participation in hemispheric integration processes over the past five years can provide many constructive lessons vis-à-vis the region's governments. In treating this as a "case study," it will be especially important to be aware that the participation of business sectors and "market agents" in this process is far from equal to the role played by governments, and in many cases is fictitious and restricted by the governments themselves. The experiences of different Business Forums of the Americas, the Business Network for Hemispheric Integration (BNHI), as well as different national structures which help insert the private sector into international negotiations (Guatemala, the Dominican Republic, Costa Rica, Barbados, Jamaica, Trinidad-Tobago, for instance) can and should serve as learning experiences and provide "models" (to either be followed or not followed), helping promote the participation of the rest of civil society in these processes.

To guarantee that the hemispheric and international insertion of economies is productive and constructive, it must be based on the complete involvement of social, economic and political actors at the national level. Any deficit in this sense will undoubtedly result in an unbalanced, unequal and costly process. This is the challenge faced by civil society as a whole, and for each of the sectors that comprise it.

This document was presented at the regional workshop on "Greater Caribbean integration and the role of subregional organisations and Cuba." INVESP/CRIES/UNESCO. Caracas, Venezuela. July 20-21, 1998. The opinions expressed here may solely be attributable to the author, and do not necessarily reflect the position of Caribbean/Latin American Action.

NOTES

1. President and vice-president of the group, respectively.

REFERENCES

- Bernal, Richard (1998). "The Integration of Small Economies in the FTA." *Policy Papers on the Americas*, Volume IX, Study I. Center for Strategic and International Studies (CSIS). Washington, DC. February 2, 1998.
- (1997). "Paths to the Free Trade Area of the Americas." *Policy Papers on the Americas*. Center for Strategic and International Studies (CSIS). Washington, DC.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). "Integración y Comercio en las Américas: Notas Periódicas." Washington, DC. www.iadb.org.
- Bryan, Anthony T. (1997). "Trading Places: The Caribbean Faces Europe and the Americas in the 21st Century". *North-South Agenda* Paper 27, June 1997. University of Miami: North-South Center.
- Business Network for Hemispheric Integration (BNEI)/Red Empresarial para la Integración Hemisférica (REIH). www.reihmet.com.
- Ceara Hatton, Miguel (1998). *El Caribe insular en la dinámica de la integración regional*. Friedrich Ebert Stiftung/Association of Caribbean Economists. Kingston, Jamaica.
- Caribbean/Latin American Action (C/LAA-1998). "El Proceso del ALCA y el Papel del Sector Privado". IV Foro Empresarial de las Américas y Reunión de Ministros de Comercio. San Jose, Costa Rica. Washington, DC (www.claa.org).
- Devlin, Robert, y Garay, Jorge Luis (1996). *De Miami a Cartagena: Nueve Enseñanzas y Nueve Desafíos del ALCA*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Washington, DC.
- Devlin, Robert & French-Davis, Ricardo (1997). "Towards an Evaluation of Regional Integration in Latin America in the 1990's." Integration, Trade and Hemispheric Issues Division, *Occasional Paper # 1*. Inter-American Development Bank. Washington, DC.
- Foro Empresarial de las Américas (1998), San Jose, Costa Rica. <http://costa-rica.ftaa-summit.org>

- Girvan, Norman P. (1998). "Caribbean-Central American Relations and the FTAA." Friedrich Ebert Stiftung/Association of Caribbean Economists. Kingston, Jamaica.
- Iglesias, Enrique V. (1997). "La Nueva Cara de la Integración Regional en América Latina y el Caribe". Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Washington, DC.
- Independent Group of Experts (1998). "Overcoming Obstacles and Maximizing Opportunities: A Report by the Independent Group of Experts on Smaller Economies and Western Hemispheric Integration." August 1997.
- Organización de Estados Americanos (OEA, 1997a). "Acuerdos de Comercio e Integración en las Américas: Un Compendio Analítico." Unidad de Comercio de la OEA. Washington, DC. www.sice.oas.org.
- (1997b). "Acuerdos sobre Inversión en el Hemisferio Occidental: Un Compendio". Unidad de Comercio de la OEA. Washington, DC. www.sice.oas.org.
- Serbin, Andrés (1996). *El Ocaso de las Islas: El Gran Caribe frente a los desafíos globales y regionales*. INVESEP/Editorial Nueva Sociedad. Caracas, Venezuela.
- Sistema Económico Latinoamericano (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. Caracas, Venezuela.
- (1998). Revista *Capítulos* del SELA. No. 53 (enero-junio). "Globalización y relaciones externas de América Latina y el Caribe". Caracas, Venezuela.
- Summit of the Americas Center (1998). "Florida and the FTAA: A Position Paper for Hemispheric Trade Negotiations." Florida International University, Enterprise Florida Inc., Florida Partnership of the Americas Inc. Miami, Florida. March 1998 www.americasnet.net, <http://americas.fiu.edu>.
- (1997). "The Florida Connection: Florida's Position on the FTAA." Florida International University, Enterprise Florida Inc., Florida Partnership of the Americas Inc. Miami, Florida. May 1997. www.americasnet.net, <http://americas.fiu.edu>.
- Zaretsky, Nancy (1996). "Caribbean Integration: The ACS and its Impact on Florida". Florida Caribbean Institute, Florida International University: Latin America and Caribbean Center (LACC).

JULIO-AGOSTO 1998

NUEVA SOCIEDAD

156
CONTENIDO

Director: **Helduff Schmidt**
Jefe de Redacción: **S. Chajfec**

COYUNTURA: **Brasílio Sallum Jr.**, Brasil. Las dificultades de Cardoso. **Jorge Cela**, República Dominicana. De las elecciones a la sociedad civil. **Rafael Vergara**, Colombia. ¿Elecciones hacia el cambio?

APORTES: **Salvador Martí**, La violencia política en Nicaragua. Elites, bases sandinistas y contras en los 90. **David Slater**, Los rasgos espaciales de la democratización en tiempos globales. **Klaus Bodemer**, La globalización. Un concepto y sus problemas.

TEMA CENTRAL: ESTADO Y EXCLUSIÓN. **Sonia Fleury**, Política social, exclusión y equidad en América Latina en los 90. **Pierre Salama**, Pobreza, empleo e inflación en América Latina. **José Miguel Cándia**, Exclusión y pobreza. La focalización de las políticas sociales. **Carlos Sojo**, Reforma económica y cambio estatal en Centroamérica. **Cristina Bloj**, De las necesidades y derechos a las políticas. Investigación antropológica y políticas sociales. **María das Graças Rua**, Exclusión social y acción colectiva en el medio rural. El Movimiento de los Sin Tierra de Brasil. **Romeo Grompone**, Exclusión y control social. Un nuevo mapa peruano. **Emilio Pradilla Cobos**, Fragmentación y exclusión en la megalópolis mexicana.

LIBROS: **Lulú Giménez**, El fin del siglo XIX en el Caribe insular.

SUSCRIPCIONES (Incluido flete aéreo)	ANUAL (6 núms.)	BIENAL (12 núms.)
América Latina	US\$ 50	US\$ 85
Resto del mundo	US\$ 80	US\$ 145

PAGOS: Cheque en dólares a nombre de NUEVA SOCIEDAD. Rogamos no efectuar transferencias bancarias para cancelar suscripciones. Dirección: Apartado 61712-Chacao-Caracas 1060-A, Venezuela. Tels.: (58-2) 267.31.89/265.99.75/265.53.21/266.16.48/265.16.49, Fax: 267.33.97; e: nuso@nuevasoc.org.ve; nusoven@nuevasoc.org.ve. Página digital: www.nuevasoc.org.ve



Not seizing the time

The consultative process in the OECS political union initiative

PATSY LEWIS

This article looks at the attempt, between 1986 and 1992, to forge a political union among the member states of the Organisation of Eastern Caribbean States (OECS)—Antigua, St. Kitts/Nevis, Montserrat, Grenada, Dominica, St. Lucia and St. Vincent. It focuses on a particular aspect of the Initiative—the process by which the governments proposing the Initiative sought to elicit public support for the proposed union. It concludes that the response to the consultation process reflects certain features of Caribbean politics at the national and regional levels. Specifically, the article points to the historically contentious relationship between opposition parties and government which is manifested in the opposition resisting any gov-

ernment initiative; the centrality of inter-personal relations in small societies; and the importance of the form of union being proposed, as opposed to the principle of a political union.

The article also examines the context in which the Initiative was mooted, i.e., the fear of political and economic marginalisation in the face of a number of international developments, particularly the formation of the Single European Market among the members of the European Common Market, and the prospect of an end to preferential arrangements for Windward Islands' bananas under the Lome Convention. It argues that the reason the Initiative failed to succeed, despite these perceived threats, was due to these states continued ability to survive. It concludes that their integration process is more likely to develop in the direction of a confederation of politically independent states, rather than a political union requiring an abrogation of sovereignty.

INTRODUCTION

Between 1986 and 1992, the possibility of a political union of first, the OECS countries, then the Windward Islands, excited the popular imagination; if not always of the 'masses', then certainly of the small group of integrationists optimistically clinging to the vision of a politically united Caribbean, and hopefully looking for the spark to begin somewhere. In the conclusion of my Ph.D. thesis on the Political Union Initiative, written in 1992, I optimistically projected the possibility, even after the spark had clearly died out, that a politically united Caribbean could have its origins in a political union of first, the Windward Islands, then the OECS, expanding in concentric circles to eventually include even reticent Jamaica; even if the form does not mirror the traditional vision of political integration reflected in the West Indies Federation.¹

But whither political union? Barbados' recent flirtation with the OECS, with Prime Minister Owen Arthur proposing a confederation with Barbados, has breathed new life into the prospect. I also concluded, at the time, that political union was likely only when the Anglophone Caribbean felt they had no other option or, more to the point, when the European Union abandoned them to their fate. Despite its brief flaring, does the Windward Islands Political Union Initiative tell us anything about political union in the Caribbean? I suggest it does.

BACKGROUND TO THE OECS POLITICAL UNION INITIATIVE

St. Vincent's Prime Minister James Mitchell, motivated by veteran integrationist, William Demas² vision of a united Caribbean, beginning with an OECS union, put the issue of a political union of the OECS member states on the agenda.³ Mitchell presented his proposal to the 1986 OECS Heads of Government meeting in St. Lucia in a paper entitled, "Thoughts on an East Caribbean Union".⁴ The Initiative was met with a cold response from Antigua's Prime Minister, Vere Bird, who argued that, unlike the countries of the European Community which were 'pooling wealth', the OECS countries were 'pooling comparative underdevelopment'.⁵ Mitchell's momentum in pushing the Initiative was checked when John Compton, St. Lucia's Prime Minister, after going to the polls twice in one month (April 1987) failed to win elections with more than a single seat majority.⁶ Mitchell interpreted this as a set back to the initiative because of Compton's support for it, but, encouraged by Demas and Alister McIntyre,⁷ he once again raised the issue at the OECS Authority meeting in Tortola in May, 1987. The choice before them, he declared, was to decide whether 'To be or not to be a single nation'.⁸ Union would follow a rapid process of a referendum on support for a union by the end of the year, followed by a second referendum to approve a draft constitution.⁹ All the OECS Heads of Government, excluding Antigua's, agreed to conduct 'a process of comprehensive consultation' to be followed by a referendum held simultaneously. Antigua's response was to distance itself from the Initiative, presenting a counter proposal for a Leeward Islands 'Council of Ministers' representing a deeper level of political integration than existed within the OECS.¹⁰

POPULAR CONSULTATION AND THE POLITICAL UNION INITIATIVE

Therefore, from the moment the Initiative was mooted, public consultation was viewed as a central part of the process. What consultation meant was not established but apparently left to each to determine. For instance, did consultation mean advocating union or simply probing to establish interest? For St. Kitts/Nevis, it was taken to mean the latter. After a series of meetings aimed at establishing whether or not there was interest in such a union, the Initiative was rejected on the ground of a lack of popular interest. For Montserrat, the issue was even clearer. In April 1988, four days before its com-

mittee on popular consultation was to have been launched, its Chief Minister, John Osborne, withdrew from the Initiative. He declared that Montserrat was not interested in a union that did not include Antigua,¹¹ as it 'probably would not be a real union'.¹²

St. Kitts' Prime Minister, Kennedy Simmonds, in keeping with reservations expressed at the Tortola¹³ meeting that the leaders should 'be careful to avoid undue haste' in pursuing union, withdrew his support for the Initiative in November 1988. This followed the report of a consultative group representing various interest groups, but without the participation of opposition parties and affiliated trade unions, which concluded that there was little popular support for such a union.

Consultation of the general populace, therefore, was considered central to the process. Ever since the Jamaica referendum on the West Indies Federation in 1961 which led to Jamaica's withdrawal from the Federation and its subsequent collapse, the conventional wisdom in the region has been that popular involvement was central to any successful integration process. The focus on popular consultation also differed from the pattern of the newer post-colonial attempts which focused on elite participation in the federal debates, in the context of a restricted franchise.¹⁴ More importantly, however, the practice of democracy in the region based on universal adult suffrage, and the entrenchment of clauses in the independence constitutions which require both a majority in parliament as well as in a national referendum to effect constitutional change, makes such consultation mandatory.

The Windward Islands Political Union Initiative, in addition to cementing the notion of public participation as central to the process, has established a precedent on the content and form of such a process. This developed towards the end of the Initiative after the failure of the so-called consultation process that the governments were supposed to have launched. In fact, the governments essentially failed to mount a serious campaign in favor of union which would have served to generate popular debate. This led to interest in the issue petering out and a popular suspicion that they were not really serious about the proposed political union. In none of the four Windward Islands did government spearhead the consultation. In Grenada, there was an attempt to establish a committee of parliamentarians from among former and sitting parliamentarians in a bid to get the support of the major parties. Representatives from two main

parties, the Grenada United Labor Party (GULP)¹⁵ and the National Democratic Congress (NDC)¹⁶ refused to sit on the committee, and its remaining members showed little enthusiasm. Its chairman, Danny Williams, admitted in 1989 that the committee had only seven active members and had not been functioning for at least the previous four months.¹⁷

In St. Lucia, John Compton, in defense of charges that the initiative was faltering, announced that the cabinet was drawing up the terms of reference for a consultative body.¹⁸ Despite these assurances this did not materialize, and the task was left to public service technocrats, supportive of the idea (and more than likely, the government), who formed themselves into the Independent Committee for OECS Unity. This represented an attempt to extricate the government from publicly campaigning for union in the face of a hostile Parliamentary opposition that could use it as a basis for undermining its chances for winning the next general elections.

In Dominica, Eugenia Charles mounted a single woman performance, raising the issue at the level of district councils where she met with her supporters. Village council chairmen and clerks were then expected to take the debate to their villages. Charles argued that this approach was superior to the establishment of any consultation committee, as people wanted to hear about the Initiative from their politicians rather than a committee.¹⁹

St. Vincent was the only country which made a serious attempt at public consultation. Mitchell established a National Advisory Committee (NAC) on Political Union of the East Caribbean States with representation, on paper, from some 35 organizations including most of the opposition parties.²⁰ The reality was that only one opposition party, the Movement for National Unity (MNU) led by Ralph Gonsalves, participated. The former ruling St. Vincent Labor Party, led by Vincent Beache, and the small left wing United People's Movement (UPM), declined from participating. The SVLP objected to the plans to stage two referendums, while the UPM argued that membership of the NAC did not constitute genuine consultation as they were not allowed to contribute to the drawing up of the committee's terms of reference. However, despite the opposition's lukewarm response, the government was able to genuinely support a consultation process because it had a huge majority in parliament.²¹ In the event that the referendum found support for union, the RCA was to oversee a draft constitution, whereupon a bill on the draft consti-

tution would be tabled before the four Houses of Parliament for approval.

Apart from St. Vincent, therefore, why were the governments reluctant to publicly spearhead the consultation process? This can be explained by the relationship that the ruling parties had with the opposition parties. From the moment the Initiative was mooted, it was received with a hostile response from opposition parties. This could largely be attributed to the fact that it was first raised at the level of OECS heads of governments rather than at the national level. Mitchell raised the issue, first at the 1986 OECS heads of government meeting in St. Lucia, and again at another heads of government meeting in Tortola. The opposition parties immediately interpreted this as a ruse by the incumbents to extend and strengthen their hold over national politics under the guise of a regional union. In support of their reservations, they pointed to the fact that most of these governments were members of the right-wing Caribbean Democratic Union. They were thus seen as having a somewhat different agenda than that expressed: one of keeping the region safe for democracy in the Reaganite and Thatcherite tradition. Mitchell contributed to this by evoking the "communist threat" as the basis for support of union. He was quoted as saying that regional communists were against union in order "to keep us, the democratic forces, disunited, thus making it easier for communism to pick off these islands one by one".²² In this interpretation, union was simply a means of extending their hold on power on a regional basis.

The fact that their incumbency gave them the advantage as they had the government machinery available to them to project their vision as well as image as a sub-regional party, did not escape the notice of the opposition parties. Vincent Beache, leader of the SVLP, at the second meeting of the Regional Constituent Assembly (RCA), argued that there was a hidden agenda behind the Tortola Declaration: "The purpose was to push political union at a time when the existing leadership could ensure some future for themselves even though there was loss of office."²³ In addition, after years of working together within the OECS, the incumbent Windward Islands leaders had a familiarity of relationship cemented by a common ideology, which would allow them to immediately launch a credible union party. The opposition groups had no such advantage. They therefore objected strenuously to the Initiative, not on the grounds of a disagreement with the notion of a political union, but on the

"way in which it was done". They argued that the governments should have sought the support of the opposition parties, thus providing the basis for presenting a national front, rather than raising it at the regional level, where it was expressed more clearly as a solidarity of like minds.

Another reason for their reluctance to vigorously pursue the consultation process was their fear of losing control over it. One of the first requests the Standing Committee of Opposition Parties of the Eastern Caribbean States (SCOPE)²⁵ —the group of parliamentary opposition parties developed in response to the Initiative— made was for access to government controlled media. This was met with silence by the incumbents.²¹ An attempt to address the issue in a forum in St. Lucia involving SCOPE members from across the Windward Islands was thwarted by the St. Lucian government's refusal to allow entry to Peter Josie, a left wing politician from Dominica.²⁶ An attempt by the University of the West Indies to organise a forum on the Union Initiative was, SCOPE believed, quashed by Eugenia Charles who accused the institution of becoming politically involved. These actions suggested that the incumbents were fearful of providing opposition parties genuine access to the press and free movement throughout the sub-region. They feared that increased access to government controlled media, traditionally a tool of the ruling party, would be used to the opposition's political advantage. Their reluctance to allow opposition politicians to move freely among the islands suggested a lingering fear of the political left and its potential to undermine their governments, even after the collapse of the Grenada revolution and a general weakening of left forces across the wider region.

The consequence of this was that it not only affected their ability to get the debate off the ground seriously, but also appeared hypocritical. How could they be genuine in their advocacy of political union if they were not willing to permit political figures to move freely from island to island to discuss the very idea they were proposing? How democratic could they be if they feared opposition access to the press? This served to confirm the view that opposition parties were viewed as being marginal to the process which was really about consolidating right wing power. Thus their handling of the Initiative fuelled suspicion as to their motives in supporting union, expressed succinctly by Lee Moore, former opposition leader and head of the St. Kitts/Nevis Labor Trades Union: "the truth is we cannot accept

the good faith of those putting forward the proposals for closer political union".²⁷

CHANNELING DEBATE: THE RCA

The paralysis of government in the face of opposition hostility to the idea, provided the basis for the establishment and convening of a Regional Constituent Assembly (RCA) as a forum for addressing the issue. The RCA sought to break the deadlock which had led to the Initiative petering out and to resuscitate it, this time on a more broad based basis, with the involvement and representation of key interest groups across the sub-region, including the political parties outside of government and parliament.

The decision to establish the RCA to "advise on political union",²⁸ was made at a meeting of Windward Islands heads of governments in Palm Island, St. Vincent, in August 1990. The RCA was established as an "inter-governmental agreement" among the four countries, with provision for a simultaneous referendum on support for the principle of union "under a Common Referendum Act".²⁹ In the event the referendum found the requisite support for union, the RCA was to oversee a draft constitution, after which a bill on the draft constitutions would be tabled before the four Houses of Parliament for approval. The RCA was also expected to examine the economic and social viability as well as external relations and administrative implications of a political union, discuss possible forms of union, and consider appropriate structures of government and elements of a constitution.

The RCA's path, however, was not a smooth one, with SCOPE refusing to participate, objecting to its "nature and functions".³⁰ Thus, the first meeting of the RCA in St. Vincent in 1991 was held without SCOPE's participation, although Ralph Gonsalves made a showing on SCOPE's behalf to explain the reasons for its decision: that the government had not adequately addressed SCOPE's demands. SCOPE's objections, however, were successful in getting women to be represented on the RCA as a distinct interest group.

In the Windward Islands' political union initiative, consultation was seen as having several features, reflected in both the establishment of the RCA and the initial difficulties encountered. Therefore, in the constituting of the RCA, a level of formality was insisted upon. It was not enough to speak at political rallies of the ruling parties,

along the lines of the Eugenia Charles model, exhorting people to support union. A more formal structure was required with the following elements. First, broad based interest group representation was a key feature of the RCA. Second, discussion on union was to proceed in a structured way with all issues, including the form the proposed union should take, put on the table for discussion. In the initial debates form was not viewed as central. The structure, as proposed, was for discussion of the idea of union, followed by a referendum, then a discussion of form and another referendum. Third, the RCA was to allow for public input by providing open sessions to the public, although the RCA reports suggests that these were not much used.

The RCA raises the issue of why a more structured form was considered necessary. The RCA emerged both as a result of the manner in which the Initiative was raised, as well as in response to certain features of Caribbean politics. First of all, it was an answer to the polarized nature of regional politics which hampers the possibility of a bi-partisan approach considered essential to issues such as this which cut across partisan interests. The polarized nature of regional politics exhibits two features: the first is evident in the widely held perception that the government's job is to rule, and the opposition's is to oppose, the result of which is a failure on government's part to consult the opposition and find common ground on any issue; and the opposition's response to oppose the government at any cost, even if it means quashing projects which they themselves would support if in power. The second element is the tendency, in this climate, for all issues to become polarized, with the population lining up behind the political party they support. The response therefore reflects support for a particular party, rather than the issue being debated, a situation that leaves little possibility for a bi-partisan approach.

The RCA was instrumental in addressing this feature of Caribbean politics in a number of ways. First, it provided a forum for opposition parties to be included in the debate as central players with government, but in a more controlled environment. This avoided the difficulty most faced of appearing to support the governments they were sworn to oppose. On the other hand, it reduced the vulnerability incumbents were exposed to in supporting union, by denying opposition parties a platform for lowering their national support. Secondly, it reduced the scope for personality rivalry, a feature of politics and life in small societies where egos loom large in dispro-

portionate relation to country size. Ralph Gonsalves observed that one of the key reasons which hampered the Initiative was the personal animosity which existed between St. Lucia's Prime Minister, John Compton, who was head of the OECS, and Julian Hunte, leader of the opposition. Hunte immediately assumed the leadership of SCOPE. The animosity between the two meant that the relationship between SCOPE and the OECS heads immediately assumed undertones of hostility. Finally, the RCA had the important advantage of allowing the debate on union to begin at the level of a basic agreement on the desirability of union. In other words it assumed an acceptance of the 'good' of union, so concentrated debates on more specific issues such as the form and context of such a union. No self-respecting Caribbean politician (outside of Jamaica and Antigua) would be caught dead not supporting the principle of union. What they would object to are issues such as the 'real' motivation of those promoting the Initiative, suspicions around the form, etcetera, but never the principle.

Another aspect of the Caribbean reality that led to the RCA's emergence was the suspicion around form, a hangover from the West Indies Federation. The initial plan was to put debate on the form the proposed union should take on the back burner, while focusing on support for the principle of union. This was objected to from many quarters on the ground that support for the principle could be taken for granted, what was at issue was form. The focus on the principle, support for which would be expressed in a referendum, was merely a ruse to allow the governments to spring a form on people. In other words, Windward Islands' people were being presented with a "cat in the bag".³¹ The strength of feelings on this matter was evident in the position of political figures in Antigua and St. Kitts who were sure that the Windward Island leaders had already made up their minds on a particular form, a unitary state, as opposed to a federation, which they favored. William Herbert, founder of the then ruling People's Action Movement (PAM), argued that Mitchell wanted "unitary statehood or nothing".³² They appeared genuinely convinced that the field had been set against debate on form, and that there was no possibility for influencing discussion on this matter. They therefore feared they would be stuck with a form with which they could not live. This must have contributed to the Leeward's decision not to pursue the Initiative. The RCA dealt with the question of form frontally. Various proposals representing different types of forms were put

on the table for discussion, and consensus developed in support of a particular form — federal. Discussion went beyond form to include a list of responsibility of the Central/Federal government, versus the union governments.

After the RCA meetings, its report, which supported a political union, should have been tabled for debate in the parliaments of the four Windward Islands, followed by a referendum which, if successful, would have led to a draft constitution to be debated and approved by parliament.¹³ The RCA report was presented to parliament in three of the four Windward Islands and adopted in 1993. In Grenada, all parties supported the report; in St. Vincent it was supported in a parliament without opposition representation; and in Dominica, although it won a parliamentary majority, the United Workers' Party (UWP) voted against it; in St. Lucia, the report was not submitted to parliament. Earl Huntley noted that the report was submitted just before elections in St. Lucia and, although the ruling party was returned to power, to date it has still not found its way to parliament.¹⁴

This discussion of the RCA raises the question that if it was so able to successfully address some of the most important features detracting from union, why didn't the union proceed rather than virtually die out by 1992? It is clear that interest and well meaning were not sufficient to effect a political union of the Windward Islands. The interest in union amongst the Windward Islands leaders arose out of the fear that they would not be able to survive for long as independent states. The world, they felt, was moving in a direction that suggested their marginalisation. The largesse of countries such as the members of the European Union and the United States, to a lesser extent, had made their existence as separate states possible. They feared that the trend toward regionalisation, expressed most forcefully in moves toward a Single European Union in 1992, and the creation of NAFTA, undermined their ability to survive. The Single European Market (SEM) was viewed as "fortress Europe" designed to exclude them. Of course, the more concrete fear was the loss of their protected access to the British market, which was deemed incompatible with SEM objectives. It is no mystery that the Initiative emerged from within the ranks of the banana-dominated Windward Islands and gained root there, rather than amongst the tourism and service-based Leeward Islands. In this context, union was viewed less as providing greater opportunities/alternatives for development, than as a counter-mechanism based on the feeling that they were

threatened similarly so should cling together. Mitchell expressed this in his Tortola speech:

At this time in our history, I feel a strong sense of worry about the twentieth century closing and leaving us all stranded. As I travel around the world, I get even more worried. I worry when I see and study the rate of progress in the Far East; worry when I witness the impact of the battles between the Old Giants of the West and the New Giants of the East. I worry when I see the strong uniting to increase their strength, and I worry about the indecisiveness of the weak and their disunity.¹⁵

Huntley suggests that one of the difficulties the Initiative faced was the complexity involved in changing the constitutions of four sovereign states to effect union. In both St. Vincent and Grenada the constitution required a two-thirds majority in parliament, followed by a two-thirds majority in a referendum; Dominica required a three-fourths majority in parliament and a two-thirds majority in a referendum, while St. Lucia required a three-fourths majority in parliament and a simple majority in a referendum.¹⁶ The Initiative appeared to have floundered on the shores of St. Lucia. Neither John Compton nor Vaughan Lewis, who took over the reigns of government when he resigned, nor the government of Kenneth Anthony which took power from them in 1997, tabled the RCA report before Parliament. At first glance, this would suggest that St. Lucian local politics triumphed over the regional ideal. The Compton government was never able to shake the hold of its fierce opposition, and was thus reluctant to pursue a process that may, in the face of opposition hostility, ultimately undermine its attractiveness. The new government, after being in opposition for over a decade, saw no reason to relinquish its newfound power, especially in the absence of agitation at either the political or social level in support of the initiative. The initiative was thus left to peter out but never formally put to rest. Kenneth Anthony, in a press conference in July 1998, declared that OECS political union, while it would remain an ideal for many of his generation, was not on the "horizon".¹⁷ Despite this, however, he has warmly embraced Arthur's proposal for Barbados to join the OECS and for a confederation among them, a less drastic form of integration than political union which he apparently views as unrealistic given his comments that:

I hold no romantic notions about the future for political integration. I am not prepared to contribute to any further disappointment of Caribbean people. Their confidence has been shattered by the promises of the past that cannot find fulfillment in the present. Their hope hangs by a slender sentiment and the tendency to despair is increased with each failed attempt.³⁸

Another explanation for the Initiative not going beyond a certain point is that the sentiments expressed in the Leeward Islands about the newness of independence and reservations about a distant government, find echoes at both the governmental and popular levels in the Windward Islands. This is best expressed by a comment by the Secretaries Association in St. Kitts: 'Having fought hard for, and gained, our independence, the Association's members have no wish to return to a form of "colonialism", as would be the case under an OECS unitary state.'³⁹ In the first place, not all members of the ruling parties in the Windward Islands supported the union. Some were still hoping for a chance to lead. In addition, opposition parties were not always as sanguine about union when in opposition, because of the hope of getting power the next election.⁴⁰ They were also fearful of giving the incumbents the advantage in regional elections as champions of the union idea. At the popular level, fears expressed in St. Kitts and Dominica about a distant government not responsive to unit needs, echoes those expressed about the West Indies Federation, suggesting a larger problem of island insularity which independence has probably enhanced. This is connected with a clear need, expressed in both the Windward and Leeward Islands, for more opportunities for exchange at the popular level to build the kind of bonds which would make people actively push for union. Such an exchange is crucial to addressing insularity.

CONCLUSION

In conclusion, popular consultation is an important part of any successful regional integration strategy. However, decisions to submerge sovereignty are not made at the popular level, but at the political level, either amongst heads of governments sufficiently strong to act alone, or with the support of opposition political parties. The popular perception in the Caribbean that the reluctance exists at the po-

litical level has some merit. This was expressed graphically in the summation of delegates to the first RCA meeting:

None of the delegates argued against political union. Some did, however, express doubts as to whether it could achieve what it was hoped that it would achieve (...) The most persistent cause for these doubts was the deep distrust with which all politicians were viewed — particularly those holding office in Government. Delegates expressed the view that the politicians were far removed from "the people" and concerned solely with the maintenance of a system from which they benefited at the expense of "the people". Even the expressed desire to surrender high office to achieve union was viewed with suspicion or at worse disbelief.⁴¹

In the end, there probably would be popular support for such a union if the decision to form a union is taken at the political level, provided that there are adequate structures and forums for popular input, ultimately expressed in referendums. Unfortunately, it is not that easy. The same politicians who have to show a far-reaching vision of a united Caribbean are the ones who must face re-election in a mere five-year span. If they pull out all the stops in support of union, they face being vulnerable to opposition and may lose the next election, and it is not possible to effect political union in opposition. For the opposition's part, why help make life easy for the ruling party which excludes you from power, by supporting union on its platform? Isn't it better to support union when you are in power and can guide it properly? Vaughan Lewis, better known as OECS director than as Prime Minister of St. Lucia, faced this dilemma in his brief stay in power. Ardent integrationist that he is, he certainly did not campaign on a political union platform, nor did he effect any immediate legislative changes which would have brought political union closer to reality.

Finally, if the threat from the international environment lay behind the mooted of the Initiative, and given the fact that events have made these fears more concrete, why hasn't union occurred? My view is that as long as there is hope, a hope which is being kept alive by initiatives to keep preferences in place until 2004 and to appeal the adverse WTO ruling against such preferences, and efforts to re-structure the banana industry to make it better able to compete on

the open market, the micro-states of the Windward Islands will cling to their independence. I believe that independent survival is going to be increasingly difficult and options are going to be fewer, so integration at the political level is inevitable. But I think that it will take a different form than envisaged. It is more likely to develop in the direction of a confederation of states, along the lines proposed by Owen Arthur, which involves pooling resources in specific areas, but retaining separate statehood. Then again, this may change if Barbados or maybe Trinidad were to express interest in a union with this group of countries on a dignified basis. But why would they do this? This is likely to occur only in the rare context of enlightened leadership which sees a particular role for small Windward Islands states and perceives union as a way of achieving it. Owen Arthur's proposal for a Barbados/OECS confederation suggests that such enlightened leadership may well be in the offing.

NOTAS

1. Lewis-Meecks, Patsy, *The Integration of the Eastern Caribbean Through the Organisation of Eastern Caribbean States*, Ph.D. thesis, Cambridge University, 1992.
2. William Demas, a pillar of the regional integration movement, died November 1998.
3. Demas was delivering a lecture in the distinguished lecturer series of the Institute of International Relations, UWI, St. Augustine, in June 1986. See, William G. Demas, *Consolidating Our Independence: The Major Challenge for the West Indies*, Institute of International Relations, UWI, Trinidad and Tobago, 1986.
4. Mitchell had raised his views verbally with some Windward Islands heads of Government in September 1986, who were attending the annual meeting of the Board of Governors of the World Bank and the International Monetary Fund in Washington. Mitchell relates this account on the origins of the Initiative in James F. Mitchell, "Two Decades of Caribbean Unity", c. 1988, p.2.
5. Welcome address at the opening ceremony of the Tenth Meeting of the Authority of the OECS, Antigua and Barbuda, 28 November 1986.
6. Ricky Singh, well-known regional journalist, claimed that Compton had pledged that he would view a two-thirds majority victory at the polls as a mandate for amending the constitution to form a political union with other OECS countries. Compton denied that he had made union a political issue. See Ricky Singh, "Defeat in UWP Victory Big Blow to OECS union", *Caribbean Contact*, May 1987, and "Compton fully behind political union", *Barbados Advocate*, 16 May 1987, p. 5.
7. See "Two Decades of Caribbean Unity", p.2.
8. Address at the Opening Ceremony of the Eleventh Meeting of the OECS Authority, British Virgin Islands, 27 May 1987.
9. Address at the opening Ceremony of the Eleventh Meeting of the OECS Authority.
10. Interview with Antigua's Deputy Prime Minister, Lester Bird, at the Tenth Meeting of Heads of Government of the Caribbean Community, Grenada, 6 July, 1989.
11. See "Montserrat's Reservations About OECS", *Caribbean Contact*, May 1988.
12. See "Montserrat: Not Without Antigua", *The Voice*, 13 April 1988, p. 3.
13. Address at the OECS Summit held in Tortola, 27 May 1987 on Closer Union. Mimeo.

14. These federal experiments are discussed in R. L. Watts, *New federations: Experiments in the Commonwealth*. (Oxford: Clarendon Press, 1966.)
15. The GULP, led by Eric Gairy had dominated pre and post independence politics before it was overthrown in 1979 by the New Jewel Movement led by Maurice Bishop.
16. The NDC now forms the government.
17. Interview with Danny Williams, Minister of Health and Attorney General, 11 June 1989.
18. "St. Lucia Cabinet drafting terms for national consultative body: OECS Unity plan still on schedule". *EC News*, 21 August, 1987, p. 3.
19. Interview with Dominican Prime Minister, Mary Eugenia Charles, 9 June 1989.
20. Interview with Noel Venner, Secretary of the National Advisory Committee on Political Union in the Eastern Caribbean, 14 July 1989.
21. It won all seats in 1989 elections, presenting St. Vincent with the dilemma of not having an official opposition in Parliament.
22. See, Ricky Singh, "Prime Minister James Mitchell's 'red' eye: OECS Search for Political Unity", p. 27, in "From Tortola to Kingstown: A Report on Eastern Caribbean Political Union", *Voice-Focus*, pp. 27-29.
23. Report of the Second Meeting of the Regional Constituent Assembly of the Windward Islands, p. 8. (22 - 26 April 1991, St. Lucia.)
24. The name was later changed to the Standing Conference of Democratic Parties of the Eastern Caribbean States, although the acronym, SCOPE, remained unchanged.
25. Interview with Julian Hunte, Leader of the Opposition and Leader of the St. Lucia Labor Party (SLP), 26 May 1988, by Cynthia Barrow.
26. See CANA, 3 August 1987.
27. "Plans for OECS unity Criticized", *Caribbean Times*, 6 August 1987.
28. "From Tortola to Kingstown", p. 35.
29. "From Tortola to Kingstown", p. 40.
30. From "Tortola to Kingstown", p. 37.
31. This quote was taken from one of the interviews I conducted in 1989 for my Ph.D. thesis.
32. Interview with William Herbert, Chairman of the National Advisory Committee, St. Kitts/Nevis (St. Kitts: 6 June 1989).
33. See 'Annex to the Agreement Establishing a Constituent Regional Assembly of the Windward Islands', in "From Tortola to Kingstown", p. 40.

34. Earl Huntley, "RCA Update", in Neville Duncan (ed.), *Caribbean Integration: The OECS Experience Revisited*, (Kingston, Jamaica: Friedrich Ebert Stiftung) p. 112.
35. Address by the Rt. Hon. James F. Mitchell, Prime Minister of St. Vincent and the Grenadines at the Opening Ceremony of the Eleventh Meeting of the Authority of the OECS, British Virgin Islands, 27 May, 1987.
36. See Earl Huntley, "RCA Update", pp. 111-112.
37. Government Information Press Conference, HTS television, 15 June 1998.
38. Kenneth D. Anthony, MP, "Caribbean Integration: The Future Relationship between Barbados and the OECS", in *Eastern Caribbean Integration: A Rekindling of the Little Eight? Journal of Eastern Caribbean Studies*, Special Issue, 23 (1), March 1998, pp. 35-50.
39. "Report of the St. Kitts/Nevis Secretaries Association to the National Advisory Committee on OECS Closer Union", 1988.
40. Ralph Gonsalves shares this perspective. See "Practical Approaches to Regional Integration", in Neville Duncan (ed.), *Caribbean Integration: The OECS Experience Revisited*, pp.119-125.
41. "Report of the First Meeting of the Regional Constituent Assembly of the Windward Islands on Political Union", St. Vincent and the Grenadines, 14-18 January, 1991, p. 53.

REFERENCES

- Caribbean Times*, "Plans for OECS Unity criticized", (6 August 1987).
- Caribbean Contact*, "Montserrat Reservations about OECS", (May 1986).
- Demas, William G., *Consolidating Our Independence: The Major Challenge for the West Indies*. Institute of International Relations, University of the West Indies, Trinidad and Tobago, 1986.
- Duncan, Neville, (ed.), *Caribbean Integration: The OECS Experience Revisited*, (Kingston, Jamaica: Friedrich Ebert Stiftung, 1995)
- EC News, "St. Lucia Cabinet drafting terms for national consultative body". (21 August 1997).
- Interview with Danny Williams, Minister of Health and Attorney General, Grenada, (Grenada, 11 June 1989).
- Interview with Lester Bird, Deputy Prime Minister of Antigua, (Grenada, 6 June 1989).
- Interview with Eugenia Charles, Prime Minister of Dominica, (Dominica, 9 June 1989).
- Interview with Noel Venner, Secretary of the National Advisory Committee on Political Union in the Eastern Caribbean, (St. Vincent, 14 July 1989).
- Interview with Julian Hunte, Opposition leader and leader of the St. Lucia Labor Party (SLP), by Cynthia Burrow (26 May 1988).
- Interview with William Herbert, Chairman of the National Advisory Committee, St. Kitts/Nevis, (6 June 1989).
- Mitchell, James F. "Two Decades of Caribbean Unity". (St. Vincent, c. 1988).
- Mitchell, James F., Address by the Rt. Hon. James F. Mitchell, Prime Minister of St. Vincent and the Grenadines at the opening ceremony of the eleventh meeting of the Authority of the OECS, British Virgin Islands (27 May 1987).
- Report of the First Meeting of the Regional Constituent Assembly of the Windward Islands on Political Union. (St. Vincent and the Grenadines, 14-18 January, 1991).
- Report of the Second Meeting of the Regional Constituent Assembly of the Windward Islands, (22 - 26 April, 1991), St. Lucia.
- Simmonds, Kennedy, Address at the OECS Summit on OECS Closer Union, (27 May 1987), mimeo.
- Singh, Ricky, "Prime Minister James Mitchell's 'red' eye: OECS search for political unity", in *From Tortola to Kingstown: A Report on Eastern Caribbean Political Union*, (Voice-Focus, c. 1992?)

Singh, Ricky, "Defeat in UWP Victory Big Blow to OECS Union", *Caribbean Contact*, (May 1987).

Singh, Ricky, "Compton fully behind political union", *Barbados Advocate*, (16 May 1987).

The Voice, "Montserrat: Not Without Antigua", (13 August 1988).

Watts, R.L., *New Federations: Experiments in the Commonwealth*, (Oxford: Clarendon Press, 1966).



Economic integration and the creation of a social forum

The European Union, the Andean
Community and Mercosur

BRUNO PODESTÁ

Integration equals trade seems to be a generally accepted axiom, especially in Latin America. However, this apparently obvious equation hides a multifaceted process that is closely linked to politics and intimately bound to society.

The option of nations to group themselves into blocs is based on a need to achieve better levels of growth and development. Hence, it is an option that pertains to States. However in all cases, from the least ambitious forms of integration—such as a free trade zone—to the more complex—such as a monetary, economic and political union—they are processes which impact the lives of societies, going beyond mere production or the circulation of wealth.

Integration, which is generally referred to as “regional integration” or “economic integration,” lacks a definition that allows its

fundamental elements to be comparatively or universally assessed. This is especially perceptible when we are dealing with its social aspects. Thus, sometimes it is argued that free trade agreements cannot be viewed as integration, and that only the social dimensions of processes that go beyond a customs union to more extensive interrelationships between nations, their economies and their societies can be understood as integration.

The social dimension of an integration process refers to the nature of the relationship established between the integration process and society, to the point where these two planes intersect, creating a "social forum." There are two complementary angles from which integration and society approach one another: a) the social processes which are initiated with integration, and b) the policies and actions that—in institutional and formal terms—can be promoted or implemented via integrationist mechanisms and conceptions.

This dimension must also be understood in the context of another phenomenon: that of so-called globalization, in not only its economic and technological aspects, but also in terms of its socio-cultural impact. In other words, society facing integration, in an arena where both national and global aspects coexist.

SCOPE OF THIS WORK

The objective of this work is to explore the relationship between regional integration and society, particularly its most relevant aspects: participation and social policies. Given the importance of social policies and integration in relation to participation, both the role of civil society as well as the phenomenon of globalization and its impact on the issues being addressed here will be analyzed. Finally, three experiences will be reviewed in light of these factors: the European Union (EU)—a point of reference for integration processes in Latin America—the Andean Community, and the Common Market of the Southern Cone (Mercosur). Due to space limitations, we will not be able to conduct a similar examination of processes underway in North America, Central America and the Caribbean.

SOCIAL DIMENSION OF INTEGRATION

The area where society and integration intersect is very broad, and it is situated against a backdrop of national and global arenas that tran-

scend and condition it. Nonetheless, we may identify two specific aspects as central to integration processes: community social policies, and the participation of society.

Moreover, the social dimension of integration includes both *legal integration*—signifying agreements and their scope, the role of the State, and the role played by inter-governmental or multilateral structures—and *real integration*—which has to do with economic agents, migratory movements, and the impact in social sectors. The scope of real integration goes beyond that of the legal reality, to the extent that social processes transcend institutions, since these are the main route through which society expresses and organizes itself.

Since no universal formulas for validating regional integration processes exist, each scheme seeks its own way of incorporating into and responding to society's requirements and expectations, taking into account that although theory suggests a certain logic, practical experience tends to surpass such boundaries.

For example, although the North American Free Trade Agreement (NAFTA) and the Free Trade Agreement of the Americas (FTAA) only aspire to creating a free trade zone, the NAFTA establishes a complementary labor accord while the FTAA has proposed the need for civil society participation that goes beyond entrepreneurial's involvement in this process.

Although NAFTA—signed by Canada, Mexico, and the United States—does not propose any interdependency or involvement that exceeds a free trade agreement, it has manifested a considerable social impact (Boismenu, 1995: 93ss). For example, “the effects of free trade in Canada were not those that had been announced (...) or expected by the electorate (...) [Supposedly,] only trade [was to have been affected] (...) while other basic issues in Canadian society such as federalism, multi-cultural policies, the social security system, or the environment would not be affected.” (Alimonda, 1994: 91).

Therefore, it is relevant to analyze the range of possibilities that regional integration processes offer in terms of participation and the definition of social policies, in both their least ambitious to their most complex and encompassing forms.

PARTICIPATION

Both political and social participation in regional integration processes have given rise to a range of opinions and positions, especially

in the European Union, where “community experience” is more developed. However, contrasting positions are also beginning to emerge in Latin America and the Caribbean, along with the corresponding debates.

In the realm of politics, we repeatedly find that national parliaments—in the cases where a community parliament elected by direct vote does not exist—have had limited participation in South American integration schemes. This situation is reflected in the limited or non-existent interest of political parties in issues related to regional integration. They are rarely involved in the corresponding debates, or in the corresponding governmental programs.

One aspect of regional integration processes that will be difficult to resolve is the nature of their decision-making mechanisms. In general, the responsibility for managing and negotiating these especially dynamic and demanding processes lies with the executive governmental powers, and some ministries (trade, integration, foreign relations, and the economy). This means that such responsibilities are in the hands of a small sector of techno-bureaucrats, beyond the reach of more political and participatory mechanisms.

Referring to this issue in the context of Mercosur, Didier Operti, Uruguay's current Minister of Foreign Relations, stated: “...we have been very quick to set up economic decision-making structures; [nonetheless], Mercosur's error has been that (...) its proposals are backed by very limited political representation (...) distancing themselves from the acts of key political actors. The Council ratifies the decisions or resolutions of the GMC [Common Market Group], which have been passed along from working sub-groups, which are technical groups (...) This means that a very limited technocracy (...) is able to administer an instrument which—to state it simply—operates 50% of our (Uruguayan) trade.” (Operti, 1997).

In the European Union, where the term *democracy deficit* has even been coined, different positions are expounded by both policy makers and civil society in connection with the complex theme of participation. In this arena, there are those—Philippe Schmitter (1996) and others—who maintain that since democracy is the most basic principle of social and political interaction, the need for civil society participation falls outside of this discussion. In contrast, others hold that in today's complex and uncertain world, integration must be placed in the hands of highly specialized techno-bureaucracies, situated above the shifting whims of politics —Yeheskel Dror

(1996) is an exponent of this current which, in practice, has been the more widely publicized.

A third more pragmatic and less "moralistic" position has also emerged in the EU and Latin America, sustaining that civil society participation is a preventative investment that serves the march of integration progress. An uninformed society that has not been consulted and is far removed from integration processes is a society which can easily oppose such processes and render them useless.

SOCIAL POLICIES IN REGIONAL INTEGRATION

Social policies are explicit interventions that favor or compensate for certain created situations. Thus, they depend upon existing logic with respect to the nature of integration processes and their impact on society.

In referring to social-labor themes in the Mercosur, Alvaro Padrón—Uruguayan trade union coordinator of the FCES—identified two contrasting positions. One of these states that "in the current stage of regional integration (a free trade zone and an imperfect customs union), labor themes are not relevant and (...) any distortions (...) will be regulated by the market and free competition." The other sustains that "trade interdependency, business associations and the transfer of companies between the four countries—as well as the linking of production, mainly promoted by multinational companies—register immediate and direct impact on the labor market and labor relations." (Padrón, 1997:3).

These contrasting interpretations can be extended to other situations in the Americas, and are added to other conditions which influence the physiognomy adopted by social policies, both in national and potentially community frameworks.

The conception of social policies has changed radically in recent years, from a universalist conception in which the State aspired to guarantee minimum income levels and services for all citizens, to a selective conception—of a more limited scope—destined for different segments of society.

Some social policies geared toward diminishing the effects of poverty, for example, were sustained by reduced States and brought back the social functions and role of redistributing wealth that pertained to the State in past decades. Other social policies were geared toward the highest income sectors, as in the case of privatized social security, designed for people who have a capacity to save. This change

in conception about the scope of social policies not only weighs upon the internal situations of nations, but also affects the possibility of developing more integrated social policies.

SOCIAL POLICIES IN THE EUROPEAN UNION

The European Union is the only regional integration experience in which a common social policy has been designed, with concrete results that may be evaluated. Thus, it provides a reference point for other integration processes, allowing a comparative analysis to be made. This analysis is useful not only from a conceptual point of view, but also in terms of supporting positions adopted in political debates.

In this panorama of viewpoints, three clearly differentiated approaches have emerged in the EU: one that could be called "decentralist," another "protectionist," and a third "oppositional."

The decentralist position—which is the most frequently held—sustains that a social policy must adopt, above all, a decentralized approach. Community legislation must be limited to aspects such as minimum standards of health and safety, the rights of women and children, and protecting the disabled. In political terms, this position rests on the so-called principle of subsidiaries, which sustains that political decisions should be made at the closest level possible to where they will actually be implemented (Lange, 1992: 230-231).

The protectionist posture proposes a greater level of community intervention, aiming at norms that guarantee minimum standards of living and work conditions, and also at improving the social standards in the countries where they are lowest (Lange, 1992: 231). This position has more limited support at this time, both because of its content and its unlikely financial feasibility.

Finally, there is also a position which opposes the super-nationalization of social policies, which began to show itself in the positions adopted by the United Kingdom during the Thatcher administration. In this case, it was proposed that social policies remain within the confines of each nation's boundaries.

Social policies are created on the basis of multiple factors: pressures and demands from specific groups, ideas and positions that are or are not in vogue at a particular moment, or the political willingness to move in one direction or another. In synthesis, they respond to changing situations that will vary according to the characteristics of each country, with results that will also be very different. Thus,

the dissimilarities between nations will be determinant at the moment we seek a community position. The European experience demonstrates the close relationship that exists between the place and profile each country assigns to its social policies, and the possibilities for formulating such policies in an integrated arena.

CIVIL SOCIETY PARTICIPATION

Trade negotiations in the framework of integration agreements have changed substantially in Latin America, with the incorporation of businessmen into the "room next door" (in the Mexican style) or the "back seat" (in the Colombian style), linking this sector to the positions developed by governments. This fact, which in itself demonstrates how the State's conception of negotiations has changed, also implies that issues related to the participation of other social sectors are still pending.

The need to respond to demands for participation that emerge during such processes—both on the analytical and activist levels—is taking place in an enormously complex world, characterized by changes (at times radical) in behavior and forms of relating. This has given rise to some conceptions—such as globalization—and has strengthened other already existing ones—civil society, for example—which is a classic term of Western political thought. Since these conceptions are central to the question of social participation, they need to be more closely examined in order to refine their analytical usefulness.

EVOLUTION OF THE CONCEPT

The term "civil society" emerged in England with the rise of capitalism, as a synonym for civilized society, in contrast to the barbarities committed during Britain's religious wars. It also refers to the formation of a new, increasingly urban social fabric.¹

It was later Hegel who made a distinction between the State and civil society, indicating that civil society's own dynamic—and not politics—arose as a system of particular needs in emerging capitalism. Marx added that the anatomy of civil society should be sought through political economy.

Later, Antonio Gramsci reformulated the term, making it the

centerpiece of his analytical approach and opening the way to the uses it has had since then, based on a broader conception related to the not immediately political articulation of social organization.

Currently, some authors "define the modes of social interaction included in the term 'civil society' as distinct from those of economic and government arenas, although they are all interconnected" they include and differentiate "the sphere of intimacy (especially the family), the sphere of association (especially voluntary associations), social movements, and forms of public communication..." (García Canclini, 1995: 29).

Similarly, the concept has also appeared in discussions about the social dimension of regional integration in Latin America, highlighting the "emergence of a transnational civil society, identified with the appearance, development and growing influence of a group of social actors with novel and more specifically transnational traits (...), freed from the weight of sovereignty." (Serbin, 1997: 45-46).

In the grand arena of globalization—and potentially in regional integration processes—the role played by non-governmental organizations (NGOs)—in the framework of "a civil society that struggles for the interests of the environment, the people and of future generations, as a counterweight to the market and the state" (Wabí, 1997:42)—stands out. Although the author refers essentially to the NGOs of developed nations, which have obtained an international profile through a mediating presence, he also warns that lacking access to macro-political decisions at the national, regional and international levels, "these can only escape being a phenomenon of fashion if they develop a realistic view [about] their limited scope and significance, and accept placement in a broader and more strategic context." (1997:50).

On this level, some analysts see a positive evolutionary tendency, affirming that "we are not approaching the end of the State overcome by economies, but instead we are nearing the beginning of a State anchored in society." (Castells, 1997) Others doubt that a new, *globalized* social subject is possible without the existence of an interlocutor that views him as such.

However, regardless of future evolution or physiognomy, it is clear that we are dealing with a consistent and original phenomenon. As Héctor Alimonda affirmed with respect to Mexico, the United States and Canada in the framework of NAFTA, "any analysis (...) will need to consider the experience of a three-nation linkage of so-

cial networks, which has opened up a new continental political arena..." (Alimonda, 1994:97).

It should also be added, finally, that this "un-territorialized" civil society that is still being formed, whose centrality and dialogue are still undefined, also constitutes an arena of conflict, in which not always convergent values and approaches are disputed. Here, diversity and the creation of a new, common sense is present. "Therefore, politics can no longer be thought of as exclusively national or local. We need to imagine the world as a public arena (...), a civil society where projects and different versions confront each other, either antagonistically or in a complementary manner." (Ortiz, 1996:24).

CIVIL SOCIETY: SCOPE AND LIMITATIONS OF THE CURRENT DEBATE

The term "civil society" responds to the need to name a new, multifaceted and extremely effervescent phenomenon, which is why it is understandably used frequently, and has taken off in Latin America in recent years. Nonetheless, this does not change the fact that it is a problematic concept, whose connotations refer to frequently contradictory interpretations.

In the first place, failing to distinguish between what could be called civil society *in itself*—that exists in a society's statistics or institutional structure—and a civil society *for itself*—capable of acting with a minimum level of awareness of its own existence and potential—leads to an inability to erase the boundaries between appearances and reality.

In the second place, the term—especially in Latin America—evokes both an *anti-State* feeling and a sense of *rescuing* the State. An anti-State sense to the extent that we see in civil society the natural awakening of a society that has been oppressed by omnipresent States, that have frustrated its possibilities for creativity, especially in the economic realm. At the same time, this sense makes it impossible to rationally calculate that individual interests are based on the formation of a collective will, as sustained by the "public choice" school.

And it evokes the opposite meaning, of salvaging certain functions that have been abandoned by States, and originally intended to guarantee citizens a minimum socioeconomic standard of living, satisfying some of their basic needs. This contrasts with the actual

disintegration of this region's social fabric, beginning in the decade of the external debt, macro-economic adjustments, and State reform.

In the third place, the term civil society is also evoked in a sense of recovering and even substituting "democratic institutionalism," given the relative collapse of institutions and the failure of political parties. It implies the search for new forms of relations between what is social and what is political, outside of the institutional political system. One criticism of this position is that numerous civil society organizations and institutions are not known for their egalitarian character or openness, but for their lack of accountability and tolerance.

Finally, an overall examination of civil society—or in the framework of an integrated economic arena—also obligates us to look at the differences that exist between societies (some of these widely known) and their levels of democratic development and "institutionality". Comparable social networks do not exist in all countries, either in terms of "operationality" or representativeness and inter-relatedness.

It is worth asking, therefore, in what sense is it possible to use the term civil society in arenas where globalization and integration are taking place. Are we really dealing with a new social subject, or subjects who cannot connect with each other due to the lack of an interlocutor? Or are we simply dealing with a social arena in which new forms of relating are coming into play?

REGIONAL INTEGRATION IN A NEW INTERNATIONAL CONTEXT

A series of political, economic and socio-cultural changes —sometimes identified as the "new world order," or in other cases as "globalization"—are presented as the inevitable backdrop to regional integration processes and the changes taking place in these countries. Therefore, they affect the social dimension of integration, in a decided although not always clear manner, in aspects related to society's participation as well as in developing social policies. Numerous attempts have been made to analytically organize this multi-faceted panorama.

From a strictly economic viewpoint, analysts from the Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) refer to the coexistence of three arenas of simultaneous economic integration—one subregional, the second hemispheric, and the third global—that have been present ever since the supposed model for

Latin American and Caribbean incorporation into the process of economic globalization changed (Di Filippo and Franco, 1997). This fact significantly distinguishes current integration processes from those that emerged in a more solitary manner in the 1960s: the ALALC, the MCCA, and the Andean Group.

Other analyses refer to the coexistence of four centrifugal forces that are in permanent tension: national, regional, multilateral and global. The national forces are represented by the behavior of nation-States, with their characteristic power and authority reduced, and the subregional forces are constituted by blocs of countries immersed in different integration schemes.

The multinational forces, with their growing relevance in trade and economies, are expressed mainly through the creation of the World Trade Organization (WTO), while global forces—closely linked to the multinational—are distinguished by a sense of constant technological change, especially in the field of telecommunications. (Choi, 1997)

But globalization transcends the internationalization of economies, to the extent that it also involves social, cultural and political aspects that have an increasing impact on national and subregional arenas.

GLOBALIZATION

Anthony Giddens (UNRISD, 1996) maintains that few terms are as widely used and are as conceptually faulty as "globalization." It is a term that would seem to have appeared everywhere, he affirms, while no one knows where it came from. Giddens indicates, moreover, that the term has a series of connotations that are not only coincidental, but also frequently point in opposing directions, giving rise to its problematic character.

On the one hand, states Giddens, some believe that globalization reflects an unprecedented internationalization of political and economic life, coinciding with various "ends" announced by the coming of the new millennium: the end of history, the end of ideologies, the end of the family. For others, however, it is synonymous with the hegemonic expansion of markets. More than a description of facts, it offers a testimony of an ideological character, aimed at orienting actions and expectations. It could be added that while for the first group, the basis for "globalizing" politics is being established (in

which the role of civil society becomes more active), the second group feels we are dealing with the free behavior of the *natural laws* of the market

What is certain, maintains Giddens, is that globalization signifies a group of more fundamental changes that are taking place in the world, shaking up world social structures without knowing exactly where such changes are leading. There is no reason to think, he adds, that they are headed in a definite direction, since both new forms of unity and new forms of fragmentation may be observed.

In referring to this, Riccardo Petrella, the current director of the European Union's Program to Survey and Assess Science and Technology, described the following: "The world is a mega-system with \$5 trillion in circulation, with 55,000 airplane flights per day, and 400 million automobiles forming a sort of world parking lot and consuming three billion barrels of petroleum per year, but we are incapable of providing potable water to some 2 billion people. Each day, today, 1,752 children under 15 years of age die from a disease caused by the lack of clean drinking water. We can create forty artificial lakes in the mountains of Nevada to supply the 560,000 pools of the California desert with water, but we cannot provide water to those who really need it." (Petrella, 1994).

And Wilhelm Adamy, of the German Trade Union Federation, citing data from the United Nations Development Program (UNDP), gave the following description: "To date, the liberalization of world trade has not been able to reduce inequalities in the world economy. More than 80% of the world's GDP is concentrated in those countries where the wealthiest 20% of the world population resides. Thirty years ago, it was only 70% of the world's GDP. Moreover, the participation of those countries where the world's poorest 20% live in the world GDP dropped from 2.3% to 1.4% in this same period." (Adamy, 1994: 269).

From the economic viewpoint, globalization is an expanding process that has drastically reduced the political options of States and has provoked the appearance or growth of large economic units which increasingly concentrate power. Although the globalization process has been driven by trade, it is accompanied by radical technological changes, especially in the field of telecommunications.

From the social viewpoint, globalization has accentuated the process of socioeconomic polarization between nations, although it has simultaneously allowed some developing countries to dynamize

their economies, increasing their wealth. On the other hand, within countries globalization tends to be socially and economically excluding, having produced a sort of technological apartheid between those who are part of and those who are excluded from the telecommunications revolution. This exclusion can also be perceived within developed countries.

Thus, it is not surprising that in this context, some personalities from the world of finance—such as George Soros and David Rockefeller—have expressed their concerns about poverty and social exclusion, and the negative impact that these have in terms of peace, security and development.

THE SOCIAL QUESTION IN THE NEW WORLD ORDER

On the international level, concerns about the "social question" coincide with commerce's increasingly explicit tendency to link itself with social conditions. The *Final Act* adopted at Marrakesh, Morocco—which concluded the Uruguay Round of the GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) and which created the WTO—is a manifestation of the changing physiognomy being adopted by the *new world order* with respect to the relationship between the economy, politics and society.

This document examines the so-called new themes associated with international trade, confirming the replacement of themes related to tariffs, customs and the physical borders of countries, by aspects of economic and social life that were the sole domain of national life: policies on competition, State acquisitions, and intellectual property, for example, and the environment and labor rights. The so-called "social clause." All of this with the goal of multilaterally regulating these affairs and obligating compliance under the threat of trade sanctions.

There are multiple arguments that favor or oppose a social clause linked to international trade, and they are motivated not only by a humanitarian and human rights logic, but also by trade and economic interests. Some of the positions supporting the inclusion of a social clause—backed by some developed countries—include the need to sanction forced or child labor, to sanction a lack of respect for workers' freedom of association and expression, to sanction human rights abuses and threats to economic growth geared toward social progress,

and the need to expand the market economy, increasing consumer power.

In addition, it is argued that although a series of agreements related to the social and economic conditions of work have existed for a long time, especially in the framework of the World Trade Organization (WTO), effective oversight and sanction mechanisms have been lacking. This situation needs to be corrected.

Another perspective, and in contrast to these positions, argues that social development is achieved through trade liberalization, and not through restricting trade. The social impact that structural adjustment measures have had in developing countries needs to be measured, to adequately evaluate the current situation. In reality, such measures would be protectionist and detrimental to the comparative advantages of less developed nations.

Finally, the pragmatic recognize that they are faced with an unstoppable tendency at the international level, so they advocate gradual application of any measures that are agreed upon.

It should be added that the socioeconomic reality is not as one dimensional as this debate could lead one to believe. Although it is true that precautions against hidden protectionism must be taken, it is equally true that the distribution of wealth within many developing countries not only limits more long-range competitiveness—by not facilitating better living conditions, health, and education, for example—but also works against a social development that would be able to guarantee long-lasting social peace.

What importance does the eventual multilateralization of a social clause hold for regional integration processes in Latin America? The importance lies in the fact that the international debate takes place in a paradoxical context. While at the national level States continue to reduce the attention that was traditionally assigned to social needs, this is a theme that only receives attention at the sub-regional level if adequate resources are provided.

However, at the multilateral level, discussion continues to take shape, running the risk of having to accept social standards agreed to at the international level, with the possibility of trade sanctions in the case of non-compliance. Meanwhile, the theme has been postponed or virtually ignored at the national and subregional levels.

Thus stated, the experiences of the European Union, the Andean Community and the Mercosur with respect to international initiatives related to social themes will now be presented.

THE EUROPEAN UNION

The social dimension of the European Union integration process covers three main areas: the legal framework, structural and cohesion funds—or financial instruments—and social dialogue.

FROM THE ROME TREATIES (1957)
TO THE AMSTERDAM TREATY (1997)

In 1957, the Rome Treaty that first established the European Economic Community (EEC) already defined “improving living and work conditions” and “strengthening social cohesion” as its objectives, including some dispositions related to the free circulation of workers and social policies. In this last aspect, it limited itself to the creation of a European Social Fund (ESF) to train and reinsert workers, the European Center to Develop Professional Training (ECDPT), and recognition of the principle of equal treatment of men and women in the labor market.

In addition, it included a series of dispositions referring to labor rights, the conditions of work and social security, promoting collaboration between member States in this area, and establishing “the need to promote improvements in living and working conditions for laborers, to equip them for the road to progress.”

Thirty years later, and after trying to respond to the social consequences of the 1973 oil crisis through adopting a Social Action Program aimed at promoting full employment, improved working conditions and worker participation (adopted by the EU Council of Ministers in 1974), the passage of the European Unified Act in 1986 (the first reform of the Rome Treaty) was an important step toward creating a community social “conception” or “forum.” It recognized the need for social and economic cohesion, and the importance of better distributing the benefits of economic and productive growth.

The Community Statement on Fundamental Social Rights (1989), based on text proposed by the European Trade Union Federation, established a number of labor rights related to work conditions and remuneration, social protection, free movement, labor equality between men and women, professional training, freedom to organize, collective bargaining, workplace safety and hygiene, and the protection of children and adolescents, the elderly, and the disabled. It was approved by the European Council with opposition from the

United Kingdom, which made it an "agreement of eleven." For this reason, it was not defined as a "community right," since it could not be incorporated into the European Community's legal system. (Gómez Galán, 1998)

The European Union Treaty (1992)—also frequently referred to as the Maastricht Treaty—contains a series of dispositions related to the free movement of persons, the role of the European Social Fund, professional training, and equal treatment of male and female employees. It also includes more general and less concrete positions on European "social issues", strengthening economic and social cohesion, and promoting a high level of employment and social protection.

One year later, in 1993, two documents dealing with the social dimension of EU integration were approved: the Green Book on European social policies, and the White Book about growth, competitiveness and employment, which had great impact on debate about this theme.

Finally, even though the Amsterdam Treaty (1997) indicates that national authority should continue to predominate in this arena, it places the issue of employment at the community level through creating an Employment Committee with a consultative character. Measures were also supported to promote employment, while a greater level of cooperation between member States with respect to social policy was specified.

STRUCTURAL FUNDS AND THE COHESION FUND

The structural funds are comprised of the European Regional Development Fund (ERDF), the European Social Fund, the European Fund for Agrarian Orientation and Guarantees (EAFAG), and a financial instrument for orienting fishing industries. These funds, which were assigned 14 billion ecus annually for the 1989-1993 period, received 141 billion ecus for the 1994-1999 period.

The structural funds are used for developing the poorest regions, reconverting certain industrial zones, offsetting long-term unemployment and professionally inserting young people, developing human resources, improving underprivileged rural zones, and stimulating and complementing state, regional or private investment actions.

The cohesion fund was created to balance revenue levels in countries, bringing their macro-economic averages closer to the com-

munity average in the context of Maastricht criteria. Its resources are provided to nations with terms of 50-50 co-financing; its results—highways, for example—are well received by populations, since they are highly visible.

THE ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE (ESC)

The Rome Treaty's creation of the ESC was an important landmark in terms of generating social dialogue within the European Union. The Committee's goal is to enable the participation of diverse economic and social interest groups through this institutional instrument. It is made up of 222 members designated by governments, representing social and professional sectors from each country. Members are named by the EU Council of Ministers for a term of four years, and are divided into three groups: businesspeople, workers, and diverse professions (craftspeople, consumers, cooperative members, professional colleges, etcetera.).

The existence of the ESC itself has been significant in terms of different sectors' participation in the process of European integration. It has helped fine-tune and publicize social dialogue as a method of exchanging ideas and eventual understandings, and is an efficient mechanism for circulating information.

Although it is true that the Committee was initially set up as a purely consultative body—and therefore with limited capacities—it is currently authorized to issue its own decisions and findings. Nonetheless, some feel that although the search for consensus and a range of viewpoints smoothes out the differences of potentially contrasting positions, it also makes decisions insufficiently conclusive. As a result, we are left with less than optimal positions that reduce the effectiveness of EU decision-making mechanisms.

Another aspect indicated by Council Members themselves (which is how Committee members are referred to) is the ESC's limited technical capacity to analyze the themes it deals with and to expeditiously resolve them. Despite the fact that the Economic and Social Committee is assisted by a General Secretariat—along with a US\$40 million annual budget and approximately 400 functionaries—the diversity of themes it deals with and the extreme specialization of some of these reduces the Committee's range of actions due to a lack of technical capacity and resources.

THE ANDEAN COMMUNITY

Since its formation in 1969, the Andean Community—originally called the Andean Group—has developed social initiatives, both in terms of the participation of businessmen and workers, as well as the subscription of agreements in specific social areas.² In addition, the Andean Presidential Councils have intervened in the social arena in recent years.

BUSINESSMEN AND WORKERS

During almost three decades of existence, the Andean subregion has produced a wide variety of formal initiatives related to social participation in the integration process. It created an Economic and Social Advisory Committee (CAES) in the first years, and following the failure of this experience, the Andean Business Council and the Andean Labor Council were separately established, to guarantee the participation of the most important organized economic actors.

Also, the Andean Labor Institute was formed, as a corresponding technical assistance structure. On numerous occasions over the years, trade union and business representatives took part in designing some specific instruments, outside of the Council structure.

Nonetheless, an assessment of the overall experience is far from positive, due to some of the following reasons: antagonisms between the organizations, little vitality or representation in the organizations, excessive rotation of representatives which reduces the continuity of efforts, insufficient resources, insufficient technical capacity to deal with the themes, and the limited vitality of the integration process itself (especially during the crisis of the 1980s, when the countries withdrew to focus more attention on their own economic problems).

THE SOCIAL AGREEMENTS AND THE SOCIAL LETTER

The Andean Community has enacted three agreements referring to specific social themes:

- The Andrés Bello Accord (1970), subscribed by the member countries of the Andean integration process along with Chile, Spain, and Panama. Its aim is to preserve the Andean cultural identity, and carry out joint efforts in the fields of science, education and culture.

- The Hipólito Unanue Accord (1971), subscribed by the Andean nations, the goal of which is coordinate actions to improve health in the Andean region.
- The Simón Rodríguez Accord (1976), subscribed by the Andean nations, aimed at adopting strategies and plans of action that lead to integral improvements in the living and labor conditions of member nations, including migratory aspects (especially in border zones).

The Simón Rodríguez Accord is one of the organs of the Andean Integration System currently in force in the Andean Community, while the Hipólito Unanue is in the process of being agreed upon as a unified instrument, and the Andrés Bello Accord has remained autonomous, unless the signatory nations are to decide otherwise.

In addition, the Andean Commission created the "José Celestino Mutis" Andean System in 1983 for agriculture, food security and environmental conservation (Decision 182). It institutionalized some meetings of the region's Ministers of Agriculture, placing certain emphasis on aspects related to food security, but it never progressed beyond this.

The Andean Social Security Instrument (Decision 113) and the Andean Labor Migration Instrument (Decision 116) grew out of the Simón Rodríguez Accord. Since they did not take form as corresponding norms, they were passed on to the Andean Commission with this goal in mind.

One conceptual pillar of the Andean Community—from a social viewpoint—is the interest in achieving balanced development among member nations, awarding preferential treatment to less economically developed nations: Bolivia and Ecuador. Although it is true that this position should not only permeate trade actions, other recently designed instruments do not include any perceivable formulation of this nature.

Finally, a Social Letter was developed that has been promoted by the Andean Parliament, assigning minimum standards and maximum goals for basic social demands, welfare, and quality of life.

THE ANDEAN PRESIDENTIAL COUNCILS

The Andean Presidential Council—the highest authority of the Andean Integration System since the Cartagena Accord was institu-

tionally reformed in March, 1996—has taken on a renewed and expressly political role, placing growing attention on social themes.

In the Galapagos Meeting of December, 1989, the Council agreed to "publicize and popularize knowledge about its economic, political, social and cultural reality in the subregion." Later, it stipulated "the exchange of teachers, researchers, students and cultural agents in a joint cultural, academic, scientific and technical program, in the framework of the Andrés Bello Accord" (Machu Picchu, May, 1990), and "the creation of an Inter-Governmental Technical Commission—with support from the Inter-American Indigenous Institute—charged with studying the realities of indigenous populations and proposing an Andean policy that takes indigenous economic, political, social and cultural rights into consideration." (La Paz, November, 1990)

After reaching agreement to "unify history texts, making them compatible with the goals of Andean and Latin American integration (Fifth Council, Caracas, May, 1991), the Sixth Andean Presidential Council agreed "to study the establishment of a Professorship in Integration," and reaffirmed "the right to education, science, technology, culture, and health oriented toward complete human development." (Cartagena, December, 1991)

Included among the general objectives for the new agenda of Andean integration—part of the New Strategic Design agreed upon at the Seventh Andean Presidential Council that initiated the institutional reform of the Cartagena Accord—are that "the Andean Group may not operate separately from the social objectives of our people. To date, our integration project has favored trade affairs; however, the time has come to diversify its areas of attention, expanding its coverage to aspects of a social order. This includes the commitment to invest in human development, prioritizing educational reform and solving health problems, promoting social support systems and projects, and modernizing and expanding welfare and protective systems for the working population." (Quito, September, 1995).

Strengthening democracy and respect for human rights, and promoting cultural cooperation were the main social aspects of Andean integration covered in the Eighth Andean Presidential Council in Trujillo, in March, 1996. "Considering that democracy is the system which best guarantees a state of law, citizen participation, and respect for human rights, and which best safeguards cultural diversity, the Andean Heads of State agree to continue strengthening

democratic institutions, to achieve stability, peace, and the development of their people."

One year later, in April 1997, at the Ninth Andean Presidential Council (Sucre, April, 1997), the Heads of State of Bolivia, Colombia, Ecuador and Venezuela agreed that their respective ministers from the social areas would develop—in the shortest period possible—concrete plans of action for implementing the social agenda adopted two years previously, and would also include educational and cultural themes. Finally, the Tenth Andean Presidential Council (Guayaquil, April, 1998) is again focusing on social themes, through the promotion of a range of more dynamic initiatives.

MERCOSUR

Since its very early stages, the Common Market of the Southern Cone (Mercosur) has generated an institutional arena for debating and formulating "Mercosur social initiatives." These have taken form in the Economic-Social Consultative Forum (FCES), which was created by the Ouro Preto Protocol of December, 1994. The Mercosur also has a series of Working Sub-Groups (SGT), one of which directly addresses social-labor issues.

THE ECONOMIC-SOCIAL CONSULTATIVE FORUM

The Forum, in which no governments take part, "is a body representing economic and social sectors, and will be made up of an equal number of representatives from each member state," as succinctly described in the above-mentioned protocol. It "will have a consultative role, through making recommendations to the Common Market Group (CMC)," which is the Mercosur's highest authority.

Like the EU's Economic and Social Committee, the FCES is made up of three sectors: businesspeople, workers, and a third sector restricted by some countries to consumer organizations, while in others it includes the cooperative movement, professional sectors and NGOs.

Although the Ouro Preto Protocol refers to economic and social sectors and not to civil society as a whole, it is clear that more consistent participation from civil society is needed, and the Forum itself tends to point to this.³ In fact, the demand for membership is going beyond the so-called "three arms" (businesspeople, workers and consumers) of the Consultative Forum.

It cannot be affirmed that the businesspeople and trade union workers—the 32 or 34 of the 36 members currently making up the Forum—represent all organized sectors of society, and even less civil society, as such. The informal economy has grown in all of Latin America, and the Mercosur is no exception; more and more workers are self-employed, while the unemployed represent significant segments of the population.

Other important sectors also pertain to institutionalized sectors or networks on a *national scale*—a requirement for membership in the FCES—in some Mercosur countries. Such is the case of cooperatives (already incorporated into the Forum's Uruguay section), non-governmental organizations, universities, and professional colleges or associations.

The Forum's ability to influence the integration process is undoubtedly a measure of its own ability and potential, and this is one of its central objectives. It is also a central objective for the institutions which make up the Forum, some of which conduct their own lobbying efforts with their governments.

The absence of organizational support—technical secretariat, press office, etcetera—reduces the Forum's visibility, as well as its possibilities to project itself in the media and society in general. This same weakness limits the FCES's technical capacity to take positions on specialized issues that require highly trained experts.

In the Mercosur, approximately 500 meetings take place each year, distributed among numerous structures and committees that mobilize some three thousand governmental representatives from member countries. The Forum has a *pro-tempore*, rotating structure that lacks economic support, limiting its capacity to adequately monitor the numerous tasks it has been assigned.

Consensus has been the means through which the Forum adopts positions. This was an adequate modality for elucidating opinions in a much needed climate of dialogue, and for generating an environment of mutual trust. This modality allowed the Forum to project itself among the Mercosur's decision-making structures and in society in general. However, as in the case of the EU's Economic and Social Committee, consensus frequently takes the edge off of positions, producing decisions that are acceptable to all parties but with which nobody fully identifies. This, in turn, tends to weaken the organization's capacity to penetrate other integration structures.

Since its birth almost four years ago, a "country perspective" has

dominated the dynamics of internal Forum debates. Perhaps because the Mercosur is an inter-governmental integration structure—at least initially—the governments have become interlocutors, obligated by the Forum's national sections. However, some signals indicate that as a “Mercosur perspective” becomes more refined, alignments could begin to form in function of different sectors, with businesspeople on one side and workers on the other. This does not signify a confrontational relationship, but rather a dialogue between new groups.

In economics, we refer to external factors as effects that were not sought through a particular economic action or activity, whether positive or negative. The Mercosur's Economic-Social Consultative Forum has generated a series of “external factors” that refer to the exercise of democracy and institutional development in the societies it represents. These have taken the form of a dialogue between institutions that did not previously interact, the appearance or growth of certain types of organizations (consumers organizations, for example) and improvements in democratic practices where none had existed or where they had been insufficient.

WORKING SUB-GROUP NUMBER 10

In addition to the Forum, the Working Sub-Group Number 10 (SGT 10), an inter-governmental group like other SGTs, includes business and labor representatives giving it a three-party composition.

The SGT 10 is dedicated to “Labor Relations, Employment and Social Security,” and it is made up of a series of commissions whose recommendations are passed on to the Common Market Group. Although other working sub-groups deal with affairs of a different character, some of these also work closely with social issues. Such is the case of the agriculture, industry and mining sub-groups, which all have great importance in terms of social aspects of integration.

FINAL COMMENTS

The social dimension of regional integration processes can only be assessed adequately if the economic, political and socio-cultural framework of national, regional and global interrelationships are taken into consideration.

In this arena, the concept of “civil society”—although a necessary term for identifying a range of social actors and behaviors—still

raises important questions. The most basic of these is whether it is capable of constituting itself as an arena for democratic resolution, outside of institutional political systems. Is this possible?

Although it would seem that regional integration processes have not demonstrated any serious resistance to opening up participation to the most important economic actors—businesspeople and organized workers—the adoption of a social policy has presented accentuated differences. Political and governmental circles are extremely sensitive to defining social policies. This is understandable to the extent that these influence salaries, employment, and labor costs in a direct and immediate manner, provoking immediate, short-term reactions.

This means that in practice, it will be difficult to design a coherent and all-inclusive social policy, so that instead the process is progressing—as demonstrated in the European experience—in a partial and fragmented manner that responds to pressures and current events. It is unlikely that social policies will develop in a different manner in the medium term, given that the current panorama—especially in Latin America—is characterized by a tendency to “privatize” the social crisis, and governments are not inclined to intervene in a decided manner in this area.

Finally, it could be said that the reason for establishing an explicit relationship between society and integration may be found in answering the most basic questions that led to the emergence of integration processes: Why integrate? Who is integration for? Since the answers always speak of achieving higher levels of growth and development, it is difficult to imagine other routes than those of participation and democracy.

Paper presented at the seminar: “Regional integration and civil society participation” organized by the Regional Integration Training Center, GEFIR, and the Latin American Association of Development Organizations, ALOP, in Montevideo, Uruguay, April 20-24, 1998. The opinions and viewpoints expressed in this paper may be attributed only to the author.

NOTAS

1. In this section and the following, which refer to the scope and limitations of the concept of "civil society," some aspects of Norbert Lechner's (1994) position have been utilized.
2. In this section, information provided by Adolfo López's work (1998) has been partially utilized.
3. The analysis of the experience of the Mercosur's Economic-Social Consultative Forum uses part of the information presented by Alvaro Padrón, Trade Union Coordinator of the Uruguayan Section of the FCES, at the seminar entitled: "Regional Integration and Civil Society Participation," organized by ALOP and CEFIR, Montevideo, April 20-24, 1998.

BIBLIOGRAPHIC REFERENCES

- ALIMONDA, Héctor (1994) "NAFTA Blues," in *Nueva Sociedad*, No 133, pp. 88-101.
- BOISMENU, Gérard (1995) "Riesgos que corre la protección social en el contexto del TLCAN," in: Gustavo Vega Cánovas (Editor), *México, Estados Unidos, Canadá 1993-1994*, Mexico, El Colegio de México, pp. 85-115.
- CASTELLS, Manuel (1997) "¿Fin del Estado nación?" in *El País*, Madrid, October 26.
- CHOI, Dae-Won (1997) "Multilateralismo e integración regional de la Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC)," in *La integración regional y los desafíos de la competitividad y la convergencia: requisitos, estrategias y perspectivas*, Montevideo, CEFIR, pp. 99-107.
- DI FILIPPO, Armando, and FRANCO, Rolando (1997) "Aspectos sociales de la integración regional," in *Aspectos sociales de la integración*, Vol. 1, Santiago, Chile, CEPAL, pp. 19-45.
- DROR, Yehzekel (1996) "Cómo preparar el Estado para las transformaciones globales: una perspectiva de integración regional," in *Horizontes estratégicos de la integración: opciones para el siglo XXI*, Montevideo, CEFIR, pp. 7-19.
- GARCIA CANCLINI, Néstor (1995) *Consumidores y ciudadanos. Conflictos multiculturales de la globalización*, Mexico, Grijalbo.
- GIDDENS, Anthony (1996) *Consecuencias de la Modernidad*, Madrid; Alianza Editorial.

- LANGE, Peter (1992) "The Politics of the Social Dimension," in Alberta M. Sbragia, Editor, *Europolitics. Institutions and Policymaking in the "New" European Union*, Washington, DC, The Brookings Institute, pp. 225-256.
- LECHNER, Norbert (1994) "La (problemática) invocación de la sociedad civil," in *Perfiles Latinoamericanos*, No. 5, pp. 131-144.
- LOPEZ, Adolfo (1998) "La participación social en los procesos de integración: la experiencia andina," in *Integración regional y participación de la sociedad civil*, Montevideo, CEFIR.
- OPERTI, Didier (1997) Discourse at the presentation of the book: *Alem do Comercio. Ampliar as Relações Europa-Mercosul*, Montevideo, CEFIR, July 25. Audio tape version.
- ORTIZ, Renato (1996) *Otro territorio. Ensayos sobre el mundo contemporáneo*, Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes.
- PADRON, Alvaro (1997) *El Foro Consultivo Económico-Social del Mercosur. Nuevo escenario para las relaciones laborales*, Montevideo, UCUDAL.
- PETRELLA, Riccardo (1994) "Reportaje," in *Página 12*, Buenos Aires, December 17.
- SCHMITTER, Philippe C. (1996) "Una estrategia alternativa para el futuro de la integración europea: la democratización," in *Horizontes estratégicos de la integración: opciones para el siglo XXI*, Montevideo, CEFIR, pp. 103-112.
- SERBIN, Andrés (1997) "Globalización y sociedad civil en los procesos de integración," in *Nueva Sociedad* No. 147, pp. 44-55.
- UNRISD (1996) *Globalization and Citizenship. Report of the UNRISD International Conference*, Geneva, December 9-11.
- WAHL, Peter (1997) "Tendencias globales y sociedad civil internacional: una "ong"-ización de la política mundial?" in *Nueva Sociedad*, No. 149, pp. 42-50.



Declaration of the SICA Consultative Committee

CENTRAL AMERICAN CIVIL SOCIETY, WORKING FOR
RECONSTRUCTION AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT

The civil society member organisations of the Consultative Committee of the Central American Integration System (CC-SICA), meeting in Guatemala City on November 16, 1998, express our position in response to the alarming situation affecting the nations of our region following the emergency caused by Hurricane Mitch. We call on all sectors and national, regional, and international institutions to make proposals and sponsor actions that support the region's successful reconstruction and sustainable development.

CONSIDERING:

That the Presidents of Central America held an extraordinary meeting on November 9th, in El Salvador, to make joint decisions in response to the disaster caused by the hurricane. Their call for international cooperation is important, as are different economic initiatives, but we are concerned that our governments continue defending a development model that has such negative impact on our economies and much of our populations,

who continue to live in poverty and misery due to the application of economic policies that concentrate wealth, and exclude and marginalise.

That the consequences of Hurricane Mitch have been so devastating in terms of the loss of human life and damage to infrastructure and the productive apparatus, that it signifies a serious reversal for the region's development. The number of people affected paints a clear picture of this tragedy: 9,628 deaths, 12,532 injured, and 2,375,920 whose lives were directly affected. The effects on infrastructure are also very serious: 214 bridges were destroyed, thousands of homes were damaged or destroyed, and the damage to the productive sector clearly shows the magnitude of the disaster. Honduras, one of the poorest and most underdeveloped nations of the region, has been practically destroyed. Not only were the northern coastal zones hit (San Pedro Sula), affecting banana production (its main export crop) and forestry activities (practically



80% of agricultural/livestock production was lost), but also the capital city, Tegucigalpa, and Choluteca were devastated. More than 2 million people were evacuated, 1.39 million were affected, 140,000 homes were destroyed, 99 bridges were destroyed and another 71 collapsed, and more than 660,000 people have lost their employment due to the closure of factories. The damages are incalculable. After Honduras, the most devastated country was Nicaragua.

That once again, a natural phenomenon has reserved its harshest blow for the poorest of our region, and especially those in rural areas (70% of Central America's population live in poverty).

That the hurricane has demonstrated the weakness of mechanisms to prevent and mitigate disasters, and to manage environmental risks. In addition, the marked centralisation of decision-making and actions—both in terms of preventing and managing the emergency—have reduced the effectiveness of efforts to confront the hurricane's tragic effects.

That the hurricane's impact confirms the lack of sustainability of the current development model, given that it generates increasing inequity in the distribution of wealth and income, a deteriorated quality of life for the majority of the population, and inadequate territorial and natural resource management, so that the living conditions of present and future generations of Central Americans remain at risk.

That the State lacks the institutional strength to confront these socio-natural

phenomena, lacking methods, instruments and resources. In addition, the lack of prevention and integral plans, and the limited participation of civil society demonstrate the absence of a risk-management approach incorporated into a conception of sustainable development.

That the continual recurrence of disasters does not only affect Central America, but all of the Greater Caribbean region, leading to high death tolls, serious economic damage, the destruction of infrastructure, and thousands of victims.

On the basis of these observations, we wish to make the following proposals:

IT WOULD BE USEFUL to create a Regional Council on Reconstruction and Development—made up of the SICA General Secretariat and the CEPREDENAC, as well as the SICA Consultative Committee which is comprised of civil society organisations, the Central American Parliament, and representatives from international cooperation agencies—that would be able to orient and support regional reconstruction efforts and sustainable development in a framework of agreement.

Studies and analyses of disasters NEED TO BE carried out with an "environmental risk management" approach, which assumes the incorporation of a sustainable development conception. We need to understand that the region's disasters are of such a great magnitude because of a number of structural and immediate factors that create an unfavourable environment for large segments of the region's population. Thus, mechanisms aimed at preventing and mitigating disas-



ters should be adequately linked, to better confront danger and vulnerability.

Economic and social policies that generate more poverty and exclusion **NEED TO BE** reviewed and changed. In his speech to the Board of Governors in Washington in October, 1998, the President of the World Bank stressed that "we need a new conception of development, (...) because if we do not have the capacity to confront social emergencies, if we lack more long-range plans to establish solid institutions, and if we cannot achieve greater equity and social justice, there will be no political stability. And without political stability—regardless of the resources we are able to obtain for economic programs—there will be no financial stability." Therefore, there is a need for a new political approach that encourages economic growth, equitable distribution of revenues and wealth, environmental sustainability, an improved quality of life, the greatest well being, and the active and creative participation of the population in development.

A plan for reconstruction and sustainable development should be **FORMULATED** which, in addition to considering how to confront problems associated with the emergency, rehabilitation and reconstruction of what has been destroyed, should also include integral and multidimensional programs that establish a solid basis for sustainable development, to overcome the historical problems faced by most of the region's population.

IN THE FRAMEWORK of a new approach to development and economic policies, the support provided by international cooperation agencies—multilateral, bi-

lateral, non-governmental, solidarity, etcetera—will be important, linked to national efforts to restructure our economies and orient them toward true sustainable development.

WE SHARE the concern of some countries in the region with respect to the problem of the external debt, which has signified an obstacle to development and—in the current disaster context—will be very difficult to overcome. Thus, **WE SUPPORT** resolution of this problem through the re-negotiation and/or elimination of the debt, especially for countries such as Nicaragua and Honduras, as long as such actions are geared toward the most urgent priorities such as reconstructing and developing damaged infrastructure, promoting the productive sectors most affected by the emergency, and providing health and education services to the most vulnerable population groups.

WE APPRECIATE the attitude of the Spanish, French and Cuban governments with respect to either partially or fully forgiving the external debts of some countries in our region.

THE SITUATION resulting from the disaster requires a decided commitment from the region's civil society organizations to participate in reconstruction and development processes. It should become an active and creative actor in sustainable development, and should improve its capacity to organise and strengthen grassroots participation at the local, national and regional levels. It needs to create information channels, to transmit interesting experiences, provide links throughout the region, follow up the reconstruction



programs of governments, and guarantee financial transparency and the adequate use of resources (international cooperation and governmental resources) in function of development. Through its actions and lobbying, it should support a change in the unfavourable conditions that leaves the region's poorest population most exposed to and affected by natural disasters.

WE BELIEVE that the hurricane had a very negative impact on agricultural and livestock production, affecting basic grain production as well as agro-exports (bananas, coffee, and sugar cane, among others), and especially small-scale producers. Therefore, it is essential that an agrarian policy oriented toward reactivating this sector be promoted, along with forgiving agrarian debts, and securing favourable long-term refinancing to promote agricultural and livestock production. In general, support activities that generate a favourable environment for agriculture and food security are needed.

IT IS IMPORTANT to strengthen regional institutionality linked to disasters. However, civil society should simultaneously constitute a structure to oversee the use of cooperation and government resources, to guarantee that they are effectively channelled to reconstruction and sustainable development.

IT IS ESSENTIAL that the capacities of local governments and civil society organisations be strengthened to more effi-

ciently and effectively confront the risks derived from natural disasters. A decentralisation policy in our countries would not only help confront problems related to the disaster, but also to strengthen sustainable development at the local level. In this sense, local governments linked to their populations through different participation mechanisms can play a decisive role in emergencies, and in preventing disasters.

WE REQUEST a new migration policy on the part of countries receiving the region's disaster victims, both in North America and in Central America itself. This new policy should offer stability and legal status for people remaining in these countries, allowing them to work and have opportunities to improve their quality of life and that of their families. In addition, adequate treatment for Central Americans displaced throughout the region is also needed, and that also contributes to our countries' productive activities. This should be considered as part of efforts toward a Central American political union.

FINALLY, sustainable development in Central America is also linked to the development of the Greater Caribbean, which is home to other small economies that are vulnerable to socio-natural phenomena. The FTAA defines special treatment for small economies. If we wish to strengthen democracy and build an alternative development model for our people, this condition needs to be reinforced in hemispheric integration negotiations.

Guatemala City, November 16, 1998



MEMBER ORGANISATIONS OF CC-SICA:

Federation of Central American Chambers of Commerce and Associations (FECAICA); the Central American and Caribbean Federation of Small and Medium Scale Business (CONCAPE); the Central American and Caribbean Federation of Export Associations (FECAEXCA); the Union of Small and Medium Scale Coffee Producers of Mexico, Central America and the Caribbean (UPROCAFE); the "Cecilio del Valle" Association of Central American Private Universities (AUPRICA); the Central American Transportation Federation (FECATRANS); the Central American Union of Development Organisations (CCOD); the Federation of Central American Municipalities (FEMICA); the Association of Central American Peasant Organisations for Development Cooperation (ASOCODE); the Central American Workers' Federation (CTCA); the Central American Workers' Coordinator (CONCENTRA); the Central American Chamber of Commerce Federation (FECAMCO); the Central American University Federation (CSUCA); the Central American Worker's Federation (CCT); the Central American Council of Educational and Cultural Workers (CONCATEC); the Central American Chapter of the World Indigenous Council (CMPI); the Federation of Caribbean and Central American Cooperatives (CCC-CA); the Private Enterprise Federation of Central America and Panama (FEDEPRICAP); the Coordinating Committee of Central American Micro-Enterprises (COCEMI); the Human Rights Defence Council (CODEHUCA); and the Women's Forum for Central American Integration.

SUPPORTED BY MEMBER ORGANISATIONS OF ICIC:

Central American and Caribbean Federation of Small and Medium Scale Enterprise (CONCAPE); the Federation of Caribbean and Central American Cooperatives (CCCA); the Union of Small and Medium Scale Coffee Producers of Mexico, Central America and the Caribbean (UPROCAFE); the Central American Workers' Coordinator (CONCENTRA); the Central American Union of Development Organisations (CCOD); the Association of Central American Peasant Organisations for Development Cooperation (ASOCODE); the Continental Coalition of Community Organisations, Central American Chapter (FCOC); the Human Rights Defence Council (CODEHUCA); the Federation of Caribbean and Central American Cooperatives (CCCA); the Federation of Central American Workers (CTCA); the Women's Forum for Central American Integration, the Organisation of Central American Blacks (ONECA); the Trade Union Federation of University Employees of Central America, Mexico and the Caribbean (FESITRAUCAMC); and the Union of Construction, Wood and Forestry Workers of Central America, Mexico and the Caribbean.



Publicaciones recientes de CRIES

LIBROS

La transformación neoliberal del sector público

Trevor Evans (coordinador) 1995, 292 p

La integración centroamericana ante el reto de la globalización

(Antología) Alfredo Guerra-Borges 1996, 187 p

Hacia un proyecto nacional de desarrollo. Políticas económicas en Panamá

Juan Jovené. 1996, 70 p

Transición política y reconversión militar en Nicaragua

Roberto Capina. 1997, 383 p

Orden social y gobernabilidad en Nicaragua

Elvira Cuadra, Andrés Pérez Baltadano, Ángel Saldamando. 1998, 209 p (edición agotada)

Los Estados des-Unidos de América Central

Alicides Hernández. 1998, 60 p

Liberalización financiera y capital bancario en América Central

Trevor Evans. 1998, 136 p

Violencia social en Centroamérica. Ensayos sobre gobernabilidad y seguridad ciudadana

Varios autores. 1999, 168 p.

CUADERNOS Y DOCUMENTOS DE TRABAJO

CUADERNOS CRIES 1 (1997)

**Ajuste estructural y sostenibilidad agrícola en Panamá:
el caso de las exportaciones no tradicionales.**

Andrés Achong Pérez

La cuenca hidrográfica del Canal de Panamá: posibilidades de un desarrollo sustentable

Carmen A. Miró, Jorge Castillo y Álvaro Uribe,
con Rubiel Cajar, Roberto Carrillo y Gualia De Sanctis

**La economía de la explotación maderera
en la región oriental de Panamá: Darién.**

Gersón Joseph, Álvaro Castillo y Ginelila García Cano

CUADERNOS CRIES 2 (1997)

El impacto de las políticas de ajuste estructural sobre el medio ambiente en Honduras

Ion Walker (coordinador nacional), Jenny Suazo, Alison Thomas y Herald Jean-Pais

Deforestación y frontera agrícola en Nicaragua.

Crístóbal Maldonado y Tupac Antillón, con Ner Antofa, Alfredo Ruiz y Karlo Castillo

.....
Solicítelos a CRIES

Apartado 3516, Managua, Nicaragua

Tels: (505) 222-5217, 222-5137 y 268-2362, Fax: (505) 268-1565

correo electrónico: cries@nicoraa.org.ni



Contributors for this issue

PEDRO CALDENTEY DEL POZO has a doctorate in economic and business sciences, is a professor of applied economy in the Department of Economic and Business Sciences (ETEA) of the University of Córdoba, Spain. His doctoral dissertation was on the Central American regional integration process in the 1960s and its reactivation in the 1990s. His research work and publications focus on the following specialities: economic development policy; the European regional integration model; theory and economic policy of regional integration; Central American economic integration; university cooperation with development. He is a frequent collaborator with the Central American Universities (UCA) of Nicaragua and El Salvador.

ALFREDO GUERRA-BORGES is the chief researcher of the Economic Research Institute, National Autonomous University of Mexico (UNAM), professor of integration processes in Latin America in the Graduate Studies Division of the Political and Social Sciences Department of the National Autonomous University of Mexico, and member of the National Research System of Mexico.

RIYAD INSANALLY is a senior professional at the Secretariat of the Association of Caribbean States (ACS) in Port of Spain, Trinidad & Tobago. The article published in this issue is based on a presentation made at a workshop on Economic Integration and Free Trade: Challenges and Responses – Chilean and CARICOM Perspectives, convened by the University of the West Indies (UWI), Latin American-Caribbean Centre in Jamaica and the Government of Chile through its Agency for International Cooperation, and held at the UWI Institute of International Relations in Trinidad & Tobago, on February 4-6, 1998. The views expressed herein do not necessarily reflect the views of the ACS.

DAVID E. LEWIS is deputy executive director of Caribbean/Latin American Action (C/LAA). He has performed studies on trade liberalisation and economic forecasting for the United Nations' Economic Commission on Latin America & the Caribbean (ECLAC), the Organisation of American States (OAS), the Caribbean Community Secretariat (CARICOM), the Organisation of Eastern Caribbean States (OECS), the North/South Center (Miami), Heineken Caribbean (Miami), Ernst & Young Caribbean Region Ltd. (Barbados), Caribbean Export Development Agency (Barbados), among others.

PATSY LEWIS is currently a research fellow in the Faculty of Social Science, University of the West Indies, Mona, Jamaica, conducting research on a project on the Windward Islands banana industry and the challenges it presents for the survival of the small States of the Windward Islands —Grenada, Dominica, St. Lucia, St. Vincent.

BRUNO PONSETA is coordinator of the Education Center for Regional Integration (CEIIR), a regional organisation headquartered in Montevideo, Uruguay, and consultant to the European Institute of Public Administration (EAP), in Maastricht, Low Countries. He has been a professor at the University of the Pacific, Lima, as well as visiting professor at the Free University of Berlin and the universities of Pisa, Italy, and Pittsburgh, United States. He is a specialist in labor and trade law, environment and trade, and regional integration.