

El nuevo regionalismo caribeño y el proceso de integración en las Américas

José Briceño Ruiz

Resumen

El presente artículo analiza hasta qué punto el nuevo regionalismo caribeño es una respuesta a las propuestas estadounidenses de integración hemisférica. Tradicionalmente, la expresión "integración caribeña" ha sido sinónimo de integración del Caribe angloparlante, cuya expresión institucional ha sido desde 1973 la Comunidad Caribeña, CARICOM. Sin embargo, un nuevo regionalismo ha aparecido en la región en la década de los noventa, cuando su institucionalización se realizó con la creación de la Asociación de Estados del Caribe en 1994. Aquí se argumenta que la nueva ola de regionalismo en la Cuenca del Caribe, al menos para América Central y la CARICOM, es una respuesta reactiva al TLCAN y al ALCA.

Abstract

The present article analyzes the degree by which the new Caribbean regionalism is the answer to U. S. proposal of hemispheric integration. Traditionally, the Caribbean integration expression has been synonymous for English-speaking Caribbean integration, whose institutional expression has been, since 1973, the Caribbean community, CARICOM. However, a new form of regionalism has risen in the 1990s. The Association of the Caribbean creation in 1994 has set the institutions. Also, it is argued that the new wave of regionalism in the Caribbean basin, at least for Latin America and CARICOM, is a reactive answer to NAFTA and the ALCA.

Desde el inicio de la década de los noventa Estados Unidos y los países de América Latina y el Caribe están comprometidos en la promoción de la integración regional. Esta ola de integración hemisférica se inició en 1991 cuando Canadá, Estados Unidos y México comenzaron las negociaciones para establecer un Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). El proceso continuó en junio de 1991 con el anuncio de la Iniciativa para las Américas (IPA), un proyecto dirigido a regular áreas como el comercio, las inversiones y la deuda. El objetivo de la IPA fue la creación de un Área de Libre Comercio del Hemisferio Occidental desde "Alaska hasta Tierra del Fuego", en la cual se promoverían las inversiones y Estados Unidos reduciría la deuda que algunos países de la región tenían con instituciones financieras públicas estadounidenses. La acción siguiente en el proceso de integración hemisférica fue la Cumbre de Miami celebrada en diciembre de 1994, en la que los Jefes de Estado y de Gobierno del Hemisferio decidieron establecer un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) para el año 2005 (Feinberg, 1997). El anuncio de las negociaciones del ALCA fue realizado en la segunda Cumbre Hemisférica, celebrada en Santiago, Chile en abril de

1998, y en la Tercera Cumbre Hemisférica de Quebec, en abril de 2003, se conoció la primera versión del acuerdo.

En este ensayo se analiza el impacto de estas propuestas de integración hemisférica en el desarrollo de un nuevo regionalismo en la Cuenca del Caribe. Se argumenta que la nueva oleada de integración en la Cuenca del Caribe ha sido en gran medida una "respuesta reactiva" al TLCAN y al ALCA. Ciertamente, el nuevo regionalismo caribeño es un proceso complejo que puede ser explicado por múltiples factores como el proceso de globalización, la renegociación de los Acuerdos de Lomé, la nueva estrategia económica aplicada en la región desde mediados de los ochentas, la decreciente importancia estratégica del Caribe una vez concluida la Guerra Fría, etcétera. Sin embargo, este ensayo se interesa solamente en la manera como los países de la Comunidad Caribeña (CARICOM) y los de América Central perciben el nuevo regionalismo caribeño, apreciación que está estrechamente ligada al TLCAN y al ALCA.

El TLCAN y el escenario de un ALCA podrían afectar las preferencias comerciales que estos países han recibido de Estados Unidos a través de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (ICC) y posteriormente mediante el Programa GAL (Guarantee Access Level). Esta situación ha conducido a los países de la ICC a promover una estrategia de integración y de cooperación dirigida a defender tales preferencias y a preparar sus economías para un eventual ALCA. La legislación *United States Caribbean Trade Partnership*, aprobada por el congreso estadounidense en mayo del 2000, fue el primer resultado de esta estrategia, al otorgar "paridad TLCAN" a la producción de textiles de los países de la ICC, lo que era una demanda regional desde la firma del TLCAN en 1994. Sin embargo, la paridad se concedió hasta septiembre del 2008 o hasta la entrada en vigencia del ALCA. En consecuencia, tanto el TLCAN como el ALCA continúan siendo variables para explicar la aparición de un nuevo regionalismo caribeño.

Este trabajo se divide en tres secciones. En la primera se analiza la evolución del viejo al nuevo regionalismo caribeño. La segunda sección examina la naturaleza reactiva del nuevo regionalismo caribeño y su relación con el TLCAN y el ALCA. Finalmente, se evalúan las posibilidades de desarrollar políticas estratégicas que trasciendan la actual naturaleza reactiva del nuevo regionalismo caribeño.

El viejo y el nuevo regionalismo en la Cuenca del Caribe

La Cuenca del Caribe es una región extremadamente diversa. Los diferentes procesos de colonización de los territorios caribeños han producido una heterogeneidad cultural, política y étnica, y múltiples tradiciones caribeñas subregionales. Desde un punto de vista económico, la Cuenca del Caribe es una región estrechamente vinculada a los mercados extrarregionales de Estados Unidos y la Unión Europea (UE), situación que ha impedido el desarrollo de una mayor interdependencia económica entre los países ubicados en la Cuenca. El resultado de esta fragmentación ha sido que la mayoría de los países caribeños no han desarrollado relaciones económicas o políticas más allá del espacio subregional al que de-

mandan pertenecer. Por esta razón, expertos como Andrés Serbin y Anthony Bryan (1990) han descrito a los países ubicados en la Cuenca del Caribe como "vecinos indiferentes".

En algunos círculos políticos de muchos países de la región se ha rechazado incluso el concepto de Cuenca del Caribe. Los países del Caribe angloparlante, en particular, han defendido una noción minimalista de lo que debería ser considerado como "caribeño". En este enfoque el Caribe comprende sólo a aquellos países con una herencia africana, una experiencia histórica de esclavitud y de economía de plantación y herederos de la tradición británica de una democracia parlamentaria. Estos países constituyen las Indias Occidentales (*West Indies*) o la Comunidad Caribeña (*Commonwealth Caribbean*).

Otros territorios como Cuba, República Dominicana o Haití eran considerados como parte de "otro Caribe" o de las Antillas, una subregión más cercana a la cultura hispana o *créole*, con una configuración étnica más diversificada y con una tradición política autoritaria. Los otros territorios ubicados en la Cuenca del Caribe como los países de América Central, Colombia, Venezuela, Surinam o el sur de México no eran considerados caribeños. Lo "caribeño" era sinónimo de indo occidental o antillano. Cuando países como Venezuela reclamaron su "caribeñidad", las islas angloparlantes reaccionaron de forma negativa, describiendo tales ambiciones como una manifestación de sub-imperialismo. Además, es preciso también señalar que a pesar de su ubicación en la Cuenca del Caribe, países como Colombia, México o los de América Central no han reclamado frecuentemente su condición de país caribeño.

Esta diversidad caribeña influenció las diversas iniciativas de integración que se promovieron en la década de los sesentas. El Mercado Común Centroamericano (MCCA), creado en 1960, incluyó sólo a los cinco miembros de la decimonónica Provincias Unidas de América Central. Los países del Caribe angloparlante promovieron varios proyectos de integración como la Federación de las Indias Occidentales (1958-1962), la Asociación Caribeña de Libre Comercio (CARIFTA) (1965-1973) y la Comunidad del Caribe (CARICOM), creada en 1973. Colombia, México y Venezuela decidieron incorporarse a la Asociación Latinoamericana de Integración (ALALC) (1960-1980) y a la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), establecida en 1980. Cuba ingresó al desaparecido Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME). El resto de los países no participaron en ninguna iniciativa de integración.

La idea de promover un esquema de integración que incluyera a todos los países de la Cuenca era ilusa. "Regionalismo Caribeño" era de hecho sinónimo de integración entre los países angloparlantes, cuya manifestación institucional era la CARICOM. Sin embargo, la dinámica de integración reciente en la región está llevando a superar esta vieja percepción de regionalismo caribeño.

La mayor parte de los países de la Cuenca del Caribe ha decidido promover la integración económica y la cooperación política más allá de su tradicional espacio subregional, lo que ha permitido la aparición gradual de un nuevo regionalismo

caribeño que trasciende las barreras culturales y étnicas que tradicionalmente han separado a la región. Esta afirmación no implica que tales diferencias hayan desaparecido o que los grupos subregionales estén declinando. La Cuenca del Caribe continúa siendo una región en extremo diversa, pero esta diversidad ya no está siendo utilizada para fomentar la fragmentación regional (Briceño Ruiz, 1998). En otras palabras, como han señalado Bryan y Bryan (1999:15), "en el contexto caribeño, el pasado colonial no es ya el mapa emocional para la integración de la región. El nuevo regionalismo en el Caribe evidencia un cambio de paradigma en la teoría y la práctica de la integración, de una perspectiva vertical (América del Norte y Europa) a una relación horizontal entre los países del Caribe ampliado y América Latina". Se podría añadir que los países de la Cuenca del Caribe han descubierto que comparten la misma vecindad. Son vecinos deseosos de conocerse mutuamente.

En sus orígenes, el nuevo regionalismo caribeño fue promovido por Venezuela, Colombia y México, integrados en el Grupo de los Tres (G-3), y la CARICOM. Estos dos esquemas de integración fueron los más activos en la promoción de una mayor interdependencia económica en la Cuenca del Caribe. La creación de la Asociación de Estados del Caribe (AEC), en 1994, fue en buena parte resultado de la acción de estos dos grupos. Sin embargo, a medida que el proceso ha avanzado han aparecido nuevos núcleos de acción. Uno de los más activos en los últimos años ha sido el incremento de las relaciones entre el MCCA y la CARICOM y la aparición de la República Dominicana desempeñando un papel de puente entre ambos grupos. Tampoco se puede desconocer el apoyo brindado por Cuba al proyecto de crear una gran región caribeña.

La primera etapa del nuevo regionalismo caribeño estuvo bajo el liderazgo del G-3. Creado en 1989, se concebía como un mecanismo de cooperación y concertación política entre Colombia, México y Venezuela. La reconstrucción y consolidación de la democracia en Centroamérica y la transición política de Cuba, luego de la conclusión de la Guerra Fría, fueron de hecho los factores que impulsaron la creación del G-3. Sin embargo, la promoción de acuerdos de libre comercio y cooperación económica entre los países del G-3 y los países de América Central y el Caribe angloparlante se convirtió en la prioridad del G-3 a inicios de la década de los noventa. A pesar de la diversidad de sus intereses políticos y de la diferencia en la intensidad de las relaciones con la región, los países del G-3 coincidían en la necesidad de intensificar las relaciones con sus vecinos de la Cuenca del Caribe. Para ello optaron por una estrategia de firmar tratados bilaterales de libre comercio que debían converger en un gran espacio económico caribeño. Venezuela suscribió un acuerdo no recíproco con la CARICOM en 1993. Colombia firmó un acuerdo similar en 1994. Los dos países suscribieron en conjunto un acuerdo marco de libre comercio con los miembros del MCCA en febrero de 1993. México, por su parte, ha concentrado su actividad en América Central, habiendo ya suscrito tratados de libre comercio con Costa Rica (1996), Nicaragua (1998) y con Guatemala, Honduras y El Salvador (2000).

Sin embargo, a partir de 1994 el G-3 dejó de ser una prioridad, como tal, para sus países miembros. La entrada en vigor del TLCAN significó que tanto el sector económico como el Estado mexicano dedicaran todos sus esfuerzos a beneficiarse del mercado norteamericano. La crisis económica iniciada en diciembre de 1994, por otra parte, supuso un periodo de estancamiento de la economía mexicana y un ajuste estructural radical para lograr los equilibrios de las cuentas fiscales. En este contexto, la integración con sus socios del G-3 se convirtió en un factor secundario. De igual manera, tanto en Venezuela como en Colombia el interés por el G-3 se redujo. La crisis económica de Venezuela en 1994 y en Colombia a partir de 1996 significó una mayor preocupación por los factores internos más que por la integración económica. De igual manera, los gobiernos de Rafael Caldera en Venezuela y de Ernesto Samper Pizano en Colombia otorgaron una mayor prioridad a la integración con el MERCOSUR. En otras palabras, a partir del año 1994 se produjo un cambio en las prioridades de la política de integración de los países del G-3.

El segundo núcleo que promovió el nuevo regionalismo caribeño fue la CARICOM, esquema de integración que favoreció la creación de un modelo de integración que incluyese a todos los países de la Cuenca. Este interés surgió en 1989 cuando en la reunión cumbre de la CARICOM se decidió crear la *West Indian Commission* con el objetivo de evaluar y presentar propuestas sobre el futuro de la integración caribeña. En su informe final, denominado *Time for Action*, la *West Indian Commission* propuso la creación de la AEC como un foro de cooperación política y económica de la Cuenca del Caribe, propuesta que encontró inmediata recepción en los demás países de la región. La AEC se concebía como un foro para promover la cooperación y la concertación política y económica en la zona, mediante la firma de acuerdos comerciales y de cooperación funcional en sectores como el turismo, transporte aéreo, protección ambiental, etcétera. De igual forma, la AEC promovería un bloque comercial integrado por los países caribeños.

Además de su papel en la creación de la AEC, la CARICOM aceptó como miembros plenos a Surinam y Haití. Surinam se convirtió, en 1995, en el primer país no angloparlante en ser admitido como miembro pleno de la CARICOM. Un año más tarde, Haití fue admitido como miembro, lo que confirmó la superación del enfoque indo-occidental que caracterizó a este organismo desde su creación en 1973. De igual manera, la CARICOM incrementó sus vínculos comerciales con Colombia, México y Venezuela, como lo evidencia la serie de acuerdos comerciales y de cooperación suscritos con estos países. Finalmente, la CARICOM favoreció la incorporación de Cuba a la nueva dinámica caribeña. En 1992 se estableció el Comité de Cooperación Cuba-CARICOM, cuyo objetivo es promover las relaciones comerciales bilaterales, los programas de desarrollo y el intercambio cultural. El organismo también ha apoyado los esfuerzos del gobierno cubano para promover el turismo como fuente de divisas, respaldando el ingreso de Cuba a la Organización Caribeña de Turismo. En este contexto, la CARICOM estableció una alianza con el G-3 para promover un nuevo regionalismo en la zona, cuya

institucionalización fue realizada en 1994 al suscribirse en Cartagena de Indias, Colombia, el tratado constitutivo de la AEC.

De 1994 a 1998 la AEC se convirtió en el eje del nuevo regionalismo caribeño. Resultado del consenso de los actores políticos más importantes de la región, la AEC se revelaba con un enorme potencial para convertirse en un esquema capaz de aglutinar las diversas iniciativas de integración existentes en la Cuenca del Caribe. En particular, su potencial como espacio económico único, fuese mediante la creación de una zona de libre comercio o una unión aduanera, era inmenso. De igual forma, la AEC sería, en el escenario para la concertación de políticas comunes, el organismo que permitiría crear consensos en torno a temas como el ALCA. Sin embargo, el inicio de las negociaciones comerciales en la AEC pronto se estancaron y, ya en 1998, se produjo una especie de desilusión en cuanto a su capacidad de convertirse en un verdadero foro regional.

Debido a las limitaciones de la AEC, el núcleo del nuevo regionalismo se desplaza, a fines de los noventa, a la relación CARICOM-Centroamérica, siendo República Dominicana un puente entre ambos grupos. Los países centroamericanos y la CARICOM ya habían iniciado su acercamiento en 1992 durante la primera reunión de cancilleres celebrada en San Pedro Sula, Honduras. En esa ocasión se estableció el Foro CARICOM/Centroamérica, cuyo objetivo era la promoción de la cooperación política, económica y técnica entre las dos subregiones de la Cuenca del Caribe. Después de la reunión de San Pedro Sula, los países centroamericanos y de la CARICOM se han reunido varias veces, la última de ellas en Belice, en febrero de 2002. En este contexto, República Dominicana aparece como el punto de conexión entre Centroamérica y la CARICOM. Este país ha acrecentado gradualmente sus vínculos con Centroamérica y ha participado en las recientes cumbres de presidentes del istmo. Asimismo, República Dominicana suscribió acuerdos de libre comercio con Centroamérica y la CARICOM en 1999 y ha promovido una alianza estratégica entre ambas regiones.

El ALCA y la naturaleza reactiva del nuevo regionalismo caribeño

La firma del TLCAN ha modificado el patrón tradicional de las relaciones comerciales entre los países del Caribe y Estados Unidos. El TLCAN ha afectado las preferencias comerciales de la ICC y al Programa GAL al garantizar un libre acceso a los productos mexicanos en el mercado norteamericano. Los bajos salarios de los trabajadores mexicanos, su proximidad al mercado de Estados Unidos y el tratamiento libre de aranceles previsto en el TLCAN otorgan a México una ventaja competitiva superior a la de los países caribeños.

Un estudio de Hinojosa-Ojeda y McCleery demuestra que el TLCAN permitió a México incrementar de forma considerable su coeficiente de participación en las exportaciones regionales de prendas de vestir hacia Estados Unidos. Según estos autores, en los cinco años posteriores al TLCAN, México aumentó sustancialmente su cuota de participación en diversas categorías de prendas de vestir, comparadas con el periodo 1990-1993 (ver cuadro 1).

Cuadro 1
Exportaciones de México a Estados Unidos: prendas de vestir
(valor mínimo de 1996: US\$ 30 millones)

Descripción de la mercancía	Coefficiente de crecimiento	Coefficiente de crecimiento	Valor exportación
	1990-1993	1994-1998	1996 (US\$ corrientes)
Prendas de vestir para hombres y niños, n.e.p	19.2 por ciento	54.1 por ciento	38.699.651
Ropa interior para mujeres y niñas	9.2 por ciento	12.3 por ciento	71.910.390
Ropa interior para hombres y niños y prendas de dormir	42.4 por ciento	49.4 por ciento	87.742.218
Sujetadores, fajas y artículos similares	6.5 por ciento	9.5 por ciento	182.687.632
Blusas y camisas para mujeres y niñas	25.2 por ciento	51.1 por ciento	190.692.280
Camisas para hombres y niños	63.4 por ciento	56.3 por ciento	198.022.418
Prendas de vestir para hombres y atletismo, n.e.p	2.4 por ciento	18.6 por ciento	210.040.514
Ropa de calle para niños y niñas, n.e.p	9.7 por ciento	27.5 por ciento	343.551.776
Pantalones largos y cortos para hombres o niños	18.7 por ciento	21.1 por ciento	522.740.032
TOTAL			
Promedio no ponderado de coeficiente de crecimiento	21.9 por ciento	33.3 por ciento	
Promedio ponderado de coeficiente de crecimiento	20.2 por ciento	29.4 por ciento	

Fuente: Hinojosa-Ojeda y McCleery, 1999:9.

Este incremento de la participación de mercado* de México contrasta con la pérdida relativa por parte de los países de la ICC. Un estudio de Gittli y Arce (2000) sobre la evolución de la participación de mercado de los países de la Cuenca del Caribe y México desde 1994, demuestra que en el periodo inicial (1990-1993) los países de la ICC presentaron un ritmo de crecimiento superior al mexicano. Sin embargo, a partir de 1994 se produce un cambio importante en las condiciones de crecimiento de los dos competidores. México incrementó de forma considerable su tasa de crecimiento, mientras que los países de la ICC redujeron la suya (ver cuadro 2).

Cuadro 2
Evolución de la participación en el mercado de Estados Unidos
de productos de la confección entre 1990 y 1998
(porcentajes)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
ICC	8.4	10.4	11.3	12.9	13.4	15.0	15.8	17.0	16.6
México	2.8	3.5	3.9	4.3	5.4	7.7	9.9	11.7	13.5
Brecha entre la ICC y México	5.6	6.9	7.5	8.5	8.0	7.3	6.0	5.3	3.2

Fuente: Basado en Gittli y Arce, 2000:120.

* Este es un indicador de competitividad que permite estudiar si los países son capaces de mantener o incrementar su participación a través del tiempo.

Para observar lo que ocurrió en este periodo se debe considerar la *brecha de participación de mercado*, definida como la participación de mercado de los países de la ICC menos la de México. Matemáticamente se representa de la siguiente forma:

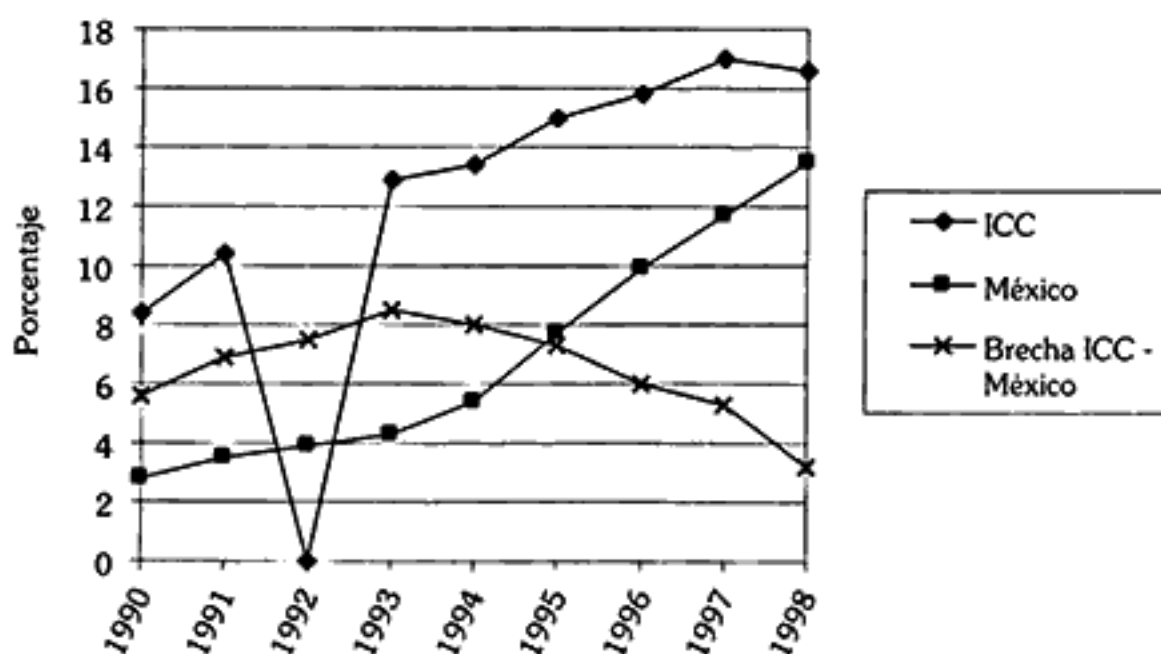
$$BPit = Pit - Pmt$$

Donde:

- i* corresponde a cada país de la Cuenca del Caribe
- m* corresponde a México
- t* corresponde a cada uno de los años
- BPit* brecha de participación de mercado del país de la Cuenca del Caribe en el año respectivo
- Pit* participación de cada país de la Cuenca del Caribe en el mercado de Estados Unidos
- Pmt* participación de México en el mercado de Estados Unidos

En el cuadro 2 se aprecia que hasta 1993 la tendencia era de un crecimiento superior por parte de los países de la ICC con relación a México. A partir de 1994, este indicador decrece, en gran medida debido al incremento de las exportaciones de los productos mexicanos confeccionados hacia Estados Unidos. Así, por ejemplo, en 1990 la brecha era de 5.6 por ciento, mientras que en 1997 ya era de 5.3 por ciento, y en 1998 disminuyó a 3.2 por ciento (Gittli y Arce, 2000:112). Todo esto evidencia que los temores de los países de la ICC sobre los efectos negativos del TLCAN no eran infundados, en particular sobre su potencial desplazamiento del mercado estadounidense (ver gráfico).

Gráfico
Países ICC y México: Evolución de la participación en el mercado de Estados Unidos de productos de la confección 1990-1998 (porcentajes)



Para los países centroamericanos y de la CARICOM, la concesión de una "paridad TLCAN" es el mejor mecanismo para reducir el impacto negativo sobre las preferencias de la ICC. Para ello, ambos grupos promovieron un *lobby* en el Congreso de Estados Unidos, en alianza con congresistas de estados como Florida, para que se aprobase una legislación que les otorgase tal "paridad". La propuesta de legislación *H R 1403 Caribbean Free Trade Act*, presentada en 1994 por la delegación de Florida al Congreso de Estados Unidos, formulaba extender las preferencias del TLCAN a los países de la ICC durante un periodo de tres años. Otro proyecto legislativo fue presentado en 1995, la *Caribbean Basin Trade Security Act H R 533*. En 1997 se presentaron dos nuevas iniciativas: la *Caribbean Partnership Act*, que otorgaría "paridad TLCAN" a los países de la ICC, y la *US-Caribbean Trade Enhancement Act*, que extendería los beneficios comerciales a las industrias caribeñas de textiles y aparatos. Finalmente, en 1999 se presentó la *Caribbean Basin Initiative Trade Enhancement (CBITE)* (Lewis, 1994; Nogueira, 1997; Tirado de Alonso, 1998). Todas estas iniciativas nunca fueron aprobadas, por razones diversas que no serán analizadas en este ensayo.

La tan reclamada "paridad TLCAN" fue finalmente aprobada en mayo de 2000. La legislación estará vigente hasta el año 2008 o hasta cuando el ALCA entre en vigencia, otorgando una paridad temporal a los textiles y aparatos. De igual forma, la legislación propone el inicio de negociaciones de acuerdos de libre comercio entre Estados Unidos y los países de la ICC en los que se incluyan preferencias comerciales similares a las del TLCAN (Léon y Salazar Xirinachs, 2001).

Los temores de debilitamiento aún mayor de las preferencias de la ICC y las dificultades de la estrategia para obtener la "paridad TLCAN" explican el interés de los países de la primera en la integración y cooperación regional durante los noventa. Ciertamente, otros factores como la crisis de la estrategia de integración "hacia adentro" podrían ayudar a explicar el surgimiento de un nuevo regionalismo caribeño. No obstante, el cambio de una estrategia de sustitución de importaciones a una de promoción de exportaciones no es suficiente para explicar el nuevo regionalismo. Por ejemplo, la modificación del modelo de integración en la CARICOM se decidió en la Cumbre de Jefes de Gobierno de Nassau, Bahamas en 1987. Los líderes de la CARICOM optaron por una estrategia basada en la liberalización del comercio y en la inserción en los mercados mundiales, pero no se hizo ninguna propuesta de integración con el resto de los países de la Cuenca del Caribe.

El proyecto de crear un esquema de integración que incluyese a todos los países de la Cuenca hubiese sido ilusorio y no habría obtenido ningún apoyo político. De igual manera, los países centroamericanos ribereños del mar Caribe, que raras veces reclamaron su pertenencia a la "gran familia caribeña", actualmente están entre los más interesados en promover relaciones más estrechas con las islas caribeñas, en especial con los miembros de la CARICOM y con República Dominicana. Incluso, El Salvador, un país que no tiene costa caribeña, está involucrado en esta nueva oleada regionalista.

Para explicar estos desarrollos es necesario considerar al TLCAN y al ALCA como variables, además que el temor de que estos acuerdos de integración puedan minar aún más las preferencias de la ICC ha sido uno de los factores que han conducido a los países de la CARICOM y de América Central a favorecer una mayor integración y cooperación.

El nuevo regionalismo caribeño es, al menos para los países de la CARICOM y de América Central, un mecanismo para detener la erosión de las preferencias de la ICC y para prepararse para el ALCA mediante la profundización de la reforma estructural. Esto último, sin embargo, no implica que los países de la ICC hayan modificado su estrategia basada en el bajo costo de la mano de obra y en las preferencias comerciales.

Ciertamente, los países de la ICC están obligados a mejorar su competitividad en el contexto de mayor competencia y reciprocidad que crean el TLCAN y el ALCA. Los gobiernos caribeños han optado por el libre comercio y la profundización de la reforma estructural como los mecanismos para incrementar la competitividad. La realidad es que la estrategia de desarrollo económico de estos países se basa en la producción intensiva de mano de obra dirigida a la exportación, favorecida por la ICC. Esta estrategia no puede ser ejecutada sin una reducción continua del costo de la mano de obra. Es válido argumentar que la defensa de las ventajas comparativas de las producciones intensivas en mano de obra supone una desventaja socioeconómica. En consecuencia, si los países de la Cuenca del Caribe desean continuar su estrategia tradicional de producción para la exportación basada en el bajo costo de la mano de obra deberán reducir aún más los estándares de vida en la región. Esto es lo que ha estado ocurriendo desde los ochentas debido a las políticas dirigidas a controlar los salarios para ayudar a mantener la competitividad (Pantoja García y Dietz, 1996:60).

La acción común entre los países centroamericanos y la CARICOM trasciende la defensa de las preferencias de la ICC. Ambas regiones deben prepararse para reunir las condiciones exigidas por Estados Unidos para participar en la integración hemisférica. Esto supone que ambos grupos deban reunir lo que en la literatura sobre el tema se ha denominado "el grado de preparación para ser miembro del ALCA" (Hufbauer y Schott, 1994; CEPAL, 1996). Un estudio de Escaith (1997) demuestra que los países de América Central no reúnen el grado mínimo de preparación para ingresar al ALCA. El estudio de Escaith considera cuatro indicadores: elegibilidad, política económica, fundamentos y viabilidad. El primer y segundo elementos se refieren a las condiciones mínimas que los países deben cumplir para poder ingresar al ALCA. Estas condiciones no han sido claramente determinadas, pero en términos generales implican las mismas orientaciones de política económica recomendadas por el Consenso de Washington. Su objetivo sería el de mejorar la capacidad del gobierno para controlar variables económicas como la inflación, el déficit fiscal y el tipo de cambio (Escaith, 1997:45). El tercer indicador (los fundamentos) se refiere a las posibles ganancias que un país podría obtener al participar en el ALCA, mientras que el cuarto factor (la viabilidad) se preocupa por los costos económicos y sociales que un país debe pagar por par-

participar en el libre comercio hemisférico (Ibid, 1997:45-46). El análisis de Escaith demuestra que los países centroamericanos no están preparados para ingresar al ALCA. En una escala de 0 a 5, Centroamérica, como región, obtiene un promedio de 2.2, mientras que Panamá y República Dominicana obtienen 3.4. Estos resultados muestran que los países centroamericanos tendrían que continuar las reformas económicas neoliberales para alcanzar el grado de preparación que les permita su ingreso al ALCA. La situación de los países de la CARICOM no es muy diferente a la centroamericana. En general, los países de la Cuenca del Caribe no están preparados para ingresar al ALCA, pero el problema radica en que el proceso negociador ya está en marcha. En consecuencia, los Estados caribeños están obligados a profundizar su grado de preparación si no quieren ser excluidos del proceso hemisférico. En este contexto, la integración comercial en la AEC podría ser utilizada sólo como un mecanismo para profundizar el ajuste y establecer medidas que aumenten el grado de preparación para el ALCA, en lugar de ser un instrumento para crear una verdadera interdependencia regional.

Ceara Hatton (1998) analiza este aspecto de forma distinta. Para este experto, las economías caribeñas están fundamentalmente orientadas a los servicios y la evidencia empírica demuestra que la reforma estructural, tal como lo exige el ALCA, no es pre-requisito para desarrollar el sector servicios, como sería el caso del turismo. Además, si el ALCA no reconoce los diferentes niveles de desarrollo económico que existen en el Hemisferio Occidental, los beneficios para los países de la Cuenca del Caribe serán bastante limitados. Sin embargo, los costos de exclusión son también elevados. Por lo tanto, el dilema no es participar o no en el ALCA. El problema es cómo participar, cómo reconocer las múltiples dificultades del proceso y cómo ser capaces de identificar las oportunidades (Hatton, 1998:238). Es obvio entonces que un regionalismo reactivo no contribuye a resolver el cuello de botella de la estrategia caribeña de desarrollo. Por ello, el nuevo regionalismo caribeño debería ser considerado como un marco para promover políticas dirigidas a adaptar a los países al cambiante sistema económico internacional.

El fracaso de la preferencia comercial caribeña y la búsqueda de una estrategia alternativa

La estrategia dirigida a crear un Gran Caribe es aún válida, aunque este proyecto no debería ser sólo una respuesta al TLCAN y al ALCA. Tendría que ser una alianza estratégica orientada a promover la concertación política, la cooperación funcional y el desarrollo económico de toda la región. La concertación política debería incluir el establecimiento de posiciones comunes en temas como las negociaciones comerciales, la protección del mar Caribe, la coordinación de las políticas exteriores, etcétera. La cooperación funcional tendría que fortalecer la interdependencia regional y promover un mayor acercamiento entre pueblos que han estado separados por sus diferentes tradiciones culturales. De igual manera, la integración económica no puede convertirse en un instrumento auxiliar

para profundizar el ajuste estructural sino ser un factor clave de una estrategia de desarrollo.

La propuesta de crear una "Alianza Estratégica", anunciada en 1998 por República Dominicana, es también interesante, porque su contenido trasciende el simple regionalismo reactivo. Sin embargo, parece poco racional crear una nueva estructura institucional de cooperación sin haber explotado todo el potencial de la AEC como instancia de promoción de la interdependencia regional.

Uno de los objetivos de la AEC es el fomento de las relaciones comerciales entre sus países miembros. Para ello se creó un Comité Especial sobre Comercio, Desarrollo y Relaciones Económicas Externas que realizó su primer encuentro en Caracas en noviembre de 1996. Sin embargo, desde el inicio mismo de las discusiones emergieron dos tendencias. Un grupo de países sostenía que la interdependencia económica podía ser promovida mediante acuerdos bilaterales entre los socios de la AEC, bajo el argumento de que, como todos los países iban a participar en la negociación del ALCA, no tenía sentido un proceso multilateral al interior de la AEC (Hatton, 1999). Otros países consideraban que la integración debía promoverse primero en un ámbito multilateral caribeño. Este fue también el enfoque defendido por el Sistema Económico Latinoamericano (SELA), según el cual la creación de una zona de libre comercio en la AEC ayudaría a consolidar las reformas económicas que muchos países habían emprendido unilateralmente. Un acuerdo comercial preferencial ayudaría a los países a desarrollar sus ventajas competitivas y a conquistar nuevos mercados para sus exportaciones. Una zona de libre comercio del Gran Caribe aumentaría también el interés de los inversionistas en la región. Un área de libre movimiento de bienes y de servicios, que incluiría 200 millones de personas, podría atraer a inversionistas interesados en establecer actividades de producción y de distribución en la zona (SELA, 1999:3).

Esta "estrategia multilateral caribeña" fue finalmente predominante y los países de la AEC comenzaron en 1998 las negociaciones de una preferencia arancelaria regional (PAR), que permitiría establecer un espacio para la convergencia y un mínimo común denominador para negociar el ALCA (Hatton, 1999:2). El proceso negociador no ha sido fácil. Al inicio de las negociaciones predominaba el optimismo, pues se percibía la PAR como el primer paso para fortalecer las relaciones comerciales entre los países de la AEC. Se señalaba que en sus inicios era posible que la PAR no tuviese un gran impacto para los países del G-3, el MCCA y la CARICOM, aunque sus efectos para países como Cuba, Haití, Panamá y República Dominicana podrían ser considerables (Association of Caribbean Studies, 1998).

Este enfoque optimista fue predominante en la IV Reunión del Comité Especial sobre Comercio, Desarrollo y Relaciones Económicas Externas celebrado en 1998. Existía entonces un consenso casi general sobre la conveniencia de implementar la PAR. Incluso se presentó un primer proyecto en el que se incluían diferentes márgenes de preferencias de diversas categorías de países:

1. México: 20 por ciento para Colombia y Venezuela, y 40 por ciento para el MCCA, la CARICOM, Cuba, Haití, Panamá y República Dominicana.
2. Venezuela y Colombia: 10 por ciento para México y 30 por ciento para el MCCA, la CARICOM, Cuba, Haití, Panamá y República Dominicana.
3. El MCCA, la CARICOM, Cuba, Haití, Panamá y República Dominicana: 10 por ciento para Colombia, México y Venezuela, y 20 por ciento entre ellos.

El tratamiento preferencial debía alcanzar 6 dígitos del universo arancelario de sistema armonizado, con un limitado número de excepciones que no debían exceder el 10 por ciento en el caso de México, 15 por ciento para Colombia y Venezuela, y 20 por ciento para el resto de los países de la AEC. Los negociadores también decidieron fijar un 50 por ciento de valor agregado regional como base para establecer las normas de origen y poder beneficiarse de la PAR. Finalmente, los países de la AEC también convinieron en establecer un mecanismo de resolución de disputas de tipo bilateral o mediante los buenos oficios de la Secretaría General de la AEC.

El optimismo predominante en 1998 desapareció en la V Reunión del Comité Especial, celebrado en Puerto España en 1999. Algunos países manifestaron sus críticas a la forma en cómo se estaba desarrollando la negociación de la PAR. Cuba, Colombia, Venezuela, República Dominicana, Trinidad y Tobago, Santa Lucía, Aruba, las Antillas Holandesas, Francia y Jamaica apoyaban la PAR. En cambio, países como México, Costa Rica, El Salvador y Guatemala "enfaticaban su apoyo al proceso de integración regional, pero insistían en que, debido a los diversos escenarios de negociación existentes y a la atención dada a estas iniciativas, ellos no estaban en posición de aceptar la propuesta [de la PAR]" (Association of Caribbean Studies, 1999). Países como Aruba, Jamaica, Trinidad y Tobago y Santa Lucía solicitaron un periodo para evaluar los efectos de la PAR en sus economías y su compatibilidad con la Organización Mundial del Comercio, el ALCA y la Convención de Lomé.

Las negociaciones comerciales son siempre complicadas, pero esto es particularmente válido para una región en extremo diversa como la Cuenca del Caribe. El "retorno a la realidad" que tuvo lugar en 1999 era un desarrollo lógico del proceso negociador. En este encuentro, los países de la AEC comprendieron que los costos de establecer una PAR serían elevados para algunos de ellos, por lo cual decidieron adoptar una estrategia de "observar y esperar" los resultados de la primera fase de las negociaciones del ALCA. Esta situación complicó las discusiones de la PAR debido a la prioridad otorgada al proceso negociador hemisférico, lo que terminó por subordinar la agenda de negociaciones comerciales. En la segunda Cumbre de Presidentes de la AEC, celebrada en Santo Domingo en abril de 1999, se continuó expresando el compromiso de intensificar el comercio entre los países de la AEC, uno de cuyos mecanismos era la PAR. Sin embargo, ésta fue mencionada apenas una vez en la Declaración final de la Cumbre.

No sería sorprendente que la propuesta de la PAR fuese abandonada en el 2000. Especialistas como Norman Girvan, ex secretario general de la AEC, seña-

lan que países con un peso significativo en la AEC nunca se comprometieron con la PAR. México reiteró varias veces su falta de interés de participar en ella, pues le otorgaba prioridad al ALCA, al acuerdo de libre comercio que negociaba entonces con la UE y a los acuerdos bilaterales con los países centroamericanos. Estos últimos tampoco mostraron entusiasmo con la idea de crear la PAR, argumentando el gran esfuerzo diplomático que implicaba para ellos las negociaciones del ALCA y la consolidación del MCCA. Ante la falta de interés de México y de los países centroamericanos, la CARICOM también redujo su interés en la PAR, pues ya había suscrito acuerdos comerciales con Colombia, Cuba, República Dominicana y Venezuela, además de tener una agenda de negociación que incluía al ALCA, las negociaciones con la Unión Europea y el perfeccionamiento del Mercado Común y Economía Única entre sus miembros (Girvan, 2002).

Una segunda estrategia para los países de la Cuenca del Caribe es su acercamiento a América del Sur. En tal sentido, los países del denominado Triángulo del Norte (Guatemala, Honduras y El Salvador) están negociando desde el año 2000 un acuerdo comercial con la Comunidad Andina (CAN). Por otra parte, una delegación de la Secretaría General de la CAN visitó en 1999 a su similar de CARICOM, en Georgetown, Guyana, para intercambiar información y elaborar un Acuerdo de Entendimiento, cuyo proyecto ya se encuentra listo para su suscripción (Secretaría de la CAN, 2002).

El Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y el MCCA, por su parte, suscribieron un acuerdo sobre comercio e inversiones en abril de 1998 (Grandi y Schutt, 1999:349). Sin embargo, las negociaciones sobre libre comercio entre los países caribeños y los esquemas de integración sudamericanos se han estancado. La promoción de relaciones más estrechas entre ambas regiones implica un compromiso político que permite superar obstáculos como el bajo volumen de intercambio comercial, la distancia y las deficiencias en el transporte, la dependencia de los países caribeños del mercado norteamericano y la falta de interés en el mercado sudamericano por parte del sector privado del Gran Caribe.

El colapso del proceso negociador de la PAR y el estancamiento de las negociaciones con el MERCOSUR y la CAN evidencian el sesgo reactivo del nuevo regionalismo caribeño y demuestran que a pesar de la retórica sobre la necesidad de ampliar la integración, muchos países caribeños continúan convencidos de que sus intereses comerciales no están localizados en la Cuenca del Caribe o en América Latina sino en Europa y América del Norte. En consecuencia, la integración y la cooperación regionales son apoyadas en la medida que puedan ser instrumentos para defender el ingreso de sus productos a estos mercados prioritarios. No son percibidos como mecanismos para incrementar la interdependencia regional.

Conclusión

La nueva oleada de integración económica y de cooperación política está produciendo una reconfiguración de la Cuenca del Caribe. Las diferencias culturales y

étnicas que tradicionalmente han separado a los países caribeños no son percibidas actualmente como obstáculos a una mayor cooperación entre ellos.

Este proceso de construcción de un nuevo concepto de región en el Caribe es una respuesta a las transformaciones globales que se aceleraron durante la década pasada. Sin embargo, la creación del TLCAN y las negociaciones del ALCA han dado a este nuevo regionalismo un carácter excesivamente reactivo. El TLCAN y el ALCA son factores claves para comprender las razones que han llevado a los países de la región a participar en este proceso. Como se argumenta en este ensayo, el TLCAN ha supuesto el incremento de la competitividad mexicana en el mercado estadounidense, lo que ha significado que muchas producciones caribeñas hayan sido desplazadas por otras provenientes de México. Por estas razones, los países de la CARICOM, el MCCA y República Dominicana han decidido promover la cooperación para defender sus intereses en el mercado estadounidense y para incrementar el grado de preparación de estos países para ingresar al ALCA. No obstante, la integración caribeña no puede ser una simple respuesta a estos cambios o un mecanismo para profundizar la reforma estructural sino una estrategia para promover la concertación política, la cooperación funcional y la interdependencia económica.

El sesgo reactivo que caracteriza actualmente al nuevo regionalismo caribeño debe ser sustituido por una estrategia política dirigida a transformar el modelo de desarrollo basado en el bajo costo de la mano de obra y las preferencias comerciales. Esto supone la promoción de la interdependencia a través del libre comercio. Sin embargo, el libre comercio es tan sólo uno de los elementos de esta estrategia que además debe incluir políticas para mejorar las ventajas competitivas de la región, comprometer alianzas entre las empresas caribeñas y considerar la dimensión social de la integración, como sería la protección de los trabajadores y del medio ambiente.

Asimismo, como señalan Bryan y Bryan (1999:15) para referirse a la CARICOM, los países caribeños deben "desplazarse de una simple integración comercial a una integración de la producción cuyo objetivo sea racionalizar la utilización de los recursos y explotar el potencial de desarrollo de sus miembros". Ello supone un consenso político sobre la necesidad de explorar una estrategia alternativa. Sin embargo, el fracaso de las discusiones sobre la PAR y el estancamiento de las negociaciones comerciales con el MERCOSUR y la CAN demuestran en qué medida resulta difícil para los países caribeños avanzar más allá del regionalismo reactivo.

Bibliografía

- Association of Caribbean States (1998), *Towards a Free Trade Area of the Wider Caribbean*, Port of Spain, ACS, IV Meeting of the Special Committee on Trade Development and External Economic Relations of the ACS.
- (1999), *Towards a Free Trade Area of the Wider Caribbean*, Port of Spain, ACS, V Meeting of the Special Committee on Trade Development and External Economic Relations of the ACS.

- (1999), *Caribbean Trade Preference*, en <http://www.americasnet.net/headlines/eng/acsnegocios.htm>
- Bryan, Anthony (1994), "Más allá del Tratado de Libre Comercio de América del Norte: el dilema de CARICOM", en *Integración Latinoamericana*, Buenos Aires, INTAL, vol. 19, núm. 202, julio, pp. 35-42.
- & Roget V. Bryan (1999), "The Face of Regionalism in the Caribbean: the Western Hemispheric Dynamic", en *The North-South Agenda Papers*, Miami, University of Miami, North-South Center, núm. 35, march.
- Ceara Hatton, Miguel (1998), "El Caribe insular en la dinámica de la integración en la dimensión hemisférica", en *Revista Centroamericana de Economía*, Tegucigalpa, Universidad Nacional Autónoma de Honduras, II época, vol. 3, núm. 51-52, enero-agosto, pp. 219-250.
- (1999), *Hacia la preferencia arancelaria regional*, en http://www.cieca.org/documentos/Preferencia_Arancelaria.asp
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (1996), *La integración hemisférica: el grado de preparación en el istmo centroamericano y República Dominicana*, México, CEPAL, agosto.
- Escaith, Hubert (1997), "Los países del Mercado Común Centroamericano frente a los desafíos de una zona de libre comercio hemisférico: el grado de preparación macroeconómica", en *Integración y Comercio*, Buenos Aires, INTAL, vol. 1, núm. 1, enero-abril, pp. 41-64.
- Feinberg, Richard E. (1997), *Summitry in the Americas: A Progress Report*, Washington, D. C., Institute for International Economics.
- Gittli, Eduardo y Randall Arce (2000), "Los desbalances de los países de la Cuenca del Caribe frente al TLCAN: la industria de la confección", en *Integración y Comercio*, Buenos Aires, INTAL, núm. 11, mayo-agosto, pp. 109-134.
- Girvan, Norman (2002), *Los procesos de integración regional: convergencia o divergencia* (Discurso), Caracas, GRULAC/SELA/CAF, 17 de septiembre.
- Grandi, Jorge y Daniel Schutt (1999), "Radiografía de un gigante emergente: contribuciones para un balance de siete años del MERCOSUR", en José Briceño Ruiz (compilador), *Escenarios de la integración regional en las Américas*, Mérida, Venezuela, Universidad de los Andes, Grupo de Trabajo sobre Integración Regional.
- Hinojosa-Ojeda, Raúl y Robert K. McCleery (1999), "Por qué la reconstrucción del Caribe requiere a los países de la ICC la paridad con el TLCAN: hacia una estrategia en que 'todos ganan'", en *Integración y Comercio*, Buenos Aires, INTAL, año 3, septiembre-diciembre, pp. 3-26.
- Horkan M., Kathleen (1994), *El Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (TLC): sus implicaciones para Estados Unidos y Centroamérica*, Guatemala, USAID Guatemala/ROCAP.
- Hufbauer, Gary & Jeffrey Schott (1994), *Western Hemisphere Economic Integration*, Washington D. C., Institute of International Economics.
- Latin American Economic System (1999), *Trade Liberalisation among the ACS Countries Initial Proposals*, Caracas, SELA, march, SP/Di No. 3-99.

- Lewis, David (1994), "Los acuerdos regionales de libre comercio y el Caribe: retos y oportunidades del Tratado de Libre Comercio Norteamericano", en Andrés Serbin y Joseph Tulchin (editores), *El Caribe y Cuba en la post-guerra fría*, Caracas, Nueva Sociedad.
- León, René y José Manuel Salazar Xirinachs (2001), "La nueva iniciativa de la Cuenca del Caribe: impactos y oportunidades", en *Integración y Comercio*, Buenos Aires, INTAL, núm. 13, enero-abril, pp. 119-133.
- Lewis, David (1991), "The North American Free Trade Agreement: its Impact on Caribbean Basin Economies", en *Caribbean Affairs*, Port of Spain, vol. 4, núm. 4, october-december, pp. 56-57.
- Nogueira, Uziel (1997), *Integration Movement in the Caribbean at the Crossroad. Towards a New Approach to Integration*, Buenos Aires, Department of Integration and Regional Programs, Institute of Latin American and Caribbean Integration, INTAL, Working Paper Series 1, april.
- Pantoja García, Emilio & James L. Dietz (1996), "North America Free Trade, Economic Restructuring and Export-Led Industrialization in the Caribbean", en *Caribbean Studies*, Río Piedras, Instituto de Estudios del Caribe, Universidad de Puerto Rico, vol. 29, núm. 1, january-june, pp. 46-66.
- Ramírez, Socorro (2000), "Precarios resultados del pragmatismo: diez años del Grupo de los Tres", en *Anuario de la integración regional en el Gran Caribe*, Caracas, Nueva Sociedad/INVEP/CRIES/CIEI.
- Secretaría General de la Comunidad Andina (2002), *Centroamérica y el Caribe*, en http://www.comunidadandina.org/exterior/centro_caribe.htm
- Serbin, Andrés (1994), "ACS: Future of the Region", en *Caribbean Affairs*, Port of Spain, vol. 7, núm. 2, may-june, pp. 10-26.
- y Anthony Bryan (1990), *El Caribe y América Latina: vecinos indiferentes*, Caracas, Nueva Sociedad.
- Tirado de Alonso, Irma (1998), *US-Caribbean Trade Relations*, ponencia presentada en la 73 Conferencia Anual de la Western Economic Association, Lake Tahoe, Nevada, 29 de junio al 2 de julio, <http://www.americasnet.net/indexdocs/eng/2453.html>