

Mónica López Universidad Autónoma de Madrid

Resumen

La amplia zona geográfica del Caribe se complejiza por la multitud de Estados insulares y ribereños que la componen; de muy diversas culturas, idiomas y estructuras económicas. A pesar de lo cual, este área se encuentra relativamente avanzado en un proceso de integración que comenzó al crearse una zona de libre comercio (Carifta, 1965), que tras una serie de ajustes se transformó en el Mercado Común del Caribe (Caricom, 1973). Esos pasos significaron un indudable progreso sobre la anterior situación de fragmentaciones de todo orden, con la prevalencia de las relaciones económicas con las antiguas metrópolis sobre las zonales. Posteriormente, el proceso integratorio se vio reforzado por el hecho, políticamente significativo, del nacimiento y desarrollo de la Asociación de Estados del Caribe (AECA, 1994); con pretensiones geográficamente más amplias, pero con menor instrumentación económica que el Caricom.

Abstract

The Caribbean Sea is a very broad space, with a great number of insular and rim states, with very different cultures, languages, and economic structures. But even with so much variety, the Caribbean area shows at present a comparatively advanced process of inte-gration. Originated by a Free Trade Area (Carifia, 1969), later reconverted to a real common market with its external common tariff (Caricom, 1973). A transformation that contributed to overcome some of the previous fragmentations and to countervail the previous lack of intra-zone links because of the prevalence of economic relations with the ancient metropolis. Later on, Caricom has been reinforced with the creation of the Association of the Caribbean States (AECA), founded in 1994, including the Caricom, Mexico and all the Caribbean rim countries. A new institution that still lacks a real eco-nomic endeavour.

1. Zonificación del área y primeros intentos de cooperación e integración¹

La zona del Caribe, geográficamente muy amplia, está formada políticamente por un cierto número de países, generalmente insulares y pequeños; con toda clase de regímenes políticos: desde naciones soberanos miembros de la Commonwealth, departamentos franceses de ultramar; un Estado Libre Asociado de EEUU (Puerto Rico) y todavía una serie de territorios insulares coloniales. El área aparece ante el observador, por tanto,

como un verdadero mosaico de pequeñas entidades y de mercados locales originariamente muy reducidos, tradicionalmente y más ligados a sistemas económicos de fuera del Caribe que no al propio espacio de ese amplio mar tropical.

La raíz básica de esta situación era fundamentalmente histórica, empezando porque en un momento dado, cronológicamente dilatado, casi toda el área se encontró sometida a una misma soberanía, la de España; lo que tiene sólo hoy un interés histórico, pues a través de una serie de movimientos de conquista e independencia, fueron surgiendo países étnicamente muy diversos, con lenguas y culturas distintas, y con características económicas diferentes. Diversidad que condiciona por completo desarrollo económico del área, en la que figuran las siguientes unidades territoriales:

¹ En buena medida, la elaboración de este capítulo tiene su base en el informe de Ramón Tamames Aspectos económicos de la vinculación de Panamá al MCCA, Ministerio de Relaciones Exteriores, Panamá, 1966, así como en el capítulo XII (págs. 194 a 207) del libro El proceso de integración de América Latina, 1968-1971 (publicado por el INTAL, en 1972); naturalmente, con las indispensables actualizaciones.

- Estados independientes: Cuba, Haití y República Dominicana, Cuba fue Estado miembro del COMECON durante 1973-1991² y la República Dominicana y Haití son países asociados ACP (Afirca, Caribe, Pacífico) de la UE.
- Países independientes que forman parte de la Commonwealth: Jamaica, Trinidad y Tobago, Guyana y Barbados; todos ellos miembros del CARICOM según veremos.
- Islas que constituían la extinguida Federación de las Indias Occidentales y que actualmente tienen régimen individualizado de autogobierno; bajo responsabilidad internacional del Reino Unido. Generalmente son conocidas con el nombre de *The Little Eight* o *The Little Seven*, según se incluyan o no las Islas Vírgenes.
- Puerto Rico, como ya se dijo, Estado libre asociado de EEUU.

El principal problema en cualquier proyecto de integración económica con tan distintos países como coexisten en el área, reside en la estructura de su intercambio comercial. Como pusieron de relieve los economistas
Fuat Andic y Elías Gutiérrez en un trabajo sobre el tema,
la estructura del comercio de los países del Caribe no ha
experimentado cambios sustanciales en su estructura
productiva a lo largo de las últimas décadas, salvo en lo
que se refiere a su *boom* turístico. Tradicionalmente, el
área ha exportado, y sigue exportando, productos petroleros, azúcar y sus derivados, bauxita, alúmina, una gama
no muy variada de frutas frescas y en conserva, y pesca.
Con el contravalor de esas exportaciones y del turismo,
los países caribeños compran alimentos y productos
manufacturados de todas clases.

Puerto Rico es el único país del Caribe donde se ha producido una más profunda diversificación productiva y de las exportaciones en la segunda mitad del siglo XX; si en 1953 el azúcar y sus derivados suponían un 53 por 100 del todo lo que exportaba, ese porcentaje que en 1962 cayó al 15,5 por 100, y ulteriormente por debajo del 10 por 100. Por su parte, Cuba ha transformado profundamente su actividad económica dentro de un régimen político opresor, y globalmente en fuerte declive; sin grandes cambios en las pautas de su intercambio salvo también en el caso del turismo.

Con la estructura de producción y de exportaciones descritas, no es extraño que el comercio intrarregional en el Caribe no sea particularmente intenso: las exportaciones o importaciones a o del resto del área nunca representan más del 10 por 100 del total comercio exterior del área. En la matriz importaciones-exportaciones de la zona, muchas de las casillas aparecen en blanco, como verdaderas «cajas vacías».

2. El primer proyecto de integración: Carifta

La forma de contribuir a resolver esa situación de escaso intercambio se vio –desde 1945– en la cooperación y la integración, si bien es cierto que el establecimiento de acuerdos de ese tipo se reveló bastante arduo, con un primer antecedente en el proceso de integración de la *Federación de las Indias Occidentales;* constituida por los países de la Commonwealth en el Caribe (Jamaica, Trinidad y Tobago, Guyana, Barbados y Antigua) y las islas británicas de Barlovento y Sotavento (St. Kitts-Nevis-Anguilla, Dominica, Grenada, Montserrat, Santa Lucía y San Vicente). Sin embargo, esa Federación, patrocinada por el Reino Unido, sólo duró cuatro años, pues Trinidad y Tobago y Jamaica, tras su independencia, decidieron retirarse, por considerar que los objetivos de la Federación eran limitados.

Con el propósito de hallar un nuevo mecanismo de cooperación regional que reemplazara a la antigua Federación, esos mismos países del Caribe celebraron

² Sobre la difícil situación en Cuba tras el hundimiento del bloque soviético, pueden verse, entre otros trabajos, discutibles en no pocos aspectos: Eduardo Oppenheimer, Castro, hora final (Javier Vergara, Madrid, 1993); y Claes Brudenius y otros, «Cuba en la encrucijada», Cuadernos del Este, n.o. 6, 1992. En la Tercera Cumbre Iberoamericana, de Salvador de Bahía (julio 1993), se condenó el embargo de EEUU a Cuba; al tiempo que se enfatizó la necesidad de medidas por el régimen de Fidel Castro para una transición pacífica a la democracia en la isla. Desde 1992 Haití y la República Dominicana son países ACP asociados a la UE por la Convención de Lomé IV.

diversas reuniones que culminaron en la firma de un convenio que dio origen, en diciembre de 1965, a la Asociación de Libre Comercio del Caribe; o *Carifta*, por la siglas de su denominación en inglés (*Caribbean Free Trade Association*).

El Convenio fue aprobado en principio por los jefes de Estado de Barbados, Guyana y Antigua, en Dickenson Bay (Antigua), y en él se planteó la creación, primero, de una unión aduanera y, a más largo plazo, de una comunidad económica. El acuerdo, limitado inicialmente a sólo los tres países citados, no se vio instrumentado de inmediato, si bien a lo largo de 1966 y 1967 fue ganando fuerza la idea de que todos los países de la región debían participar en el proceso de integración. En el contexto indicado, el 30 de abril de 1968, los mandatarios de Guyana, Barbados, Antigua, y además Trinidad y Tobago suscribieron el Tratado de Carifta; o de St. Johns, por haberse concluido en la capital de Antigua.

Las islas británicas de Barlovento y Sotavento³ –con excepción de Montserrat– se adhirieron a Carifta el 1 de julio de 1968; Jamaica y Montserrat, al mes siguiente; y el 1 de mayo de 1971 se incorporó Honduras Británicas (Belice, independiente, con la protesta de Guatemala, desde 1981). De ese modo, Carifta, pasó a agrupar todos los países y territorios británicos en el Caribe, a excepción de Bahamas (que en 1983, tras su independencia se incorporó al Caricom la entidad subsiguiente a Carifta, sin ser partícipe del mercado común)⁴.

2.1. Objetivos y organización

Aunque en 1973 Carifta se transformó oficialmente en el ya aludido Mercado Común del Caribe (Caricom), lo cierto es que parece de interés una referencia a su funcionamiento (entre 1968 y 1973)

como zona de libre comercio. Teniendo en cuenta, desde un principio, las circunstancias del desigual desarrollo relativo de los países miembros del acuerdo; y cuyos fines originales comparativamente modestos, fueron reforzándose con propósitos de mayor alcance, al promoverse una serie de instituciones:

- Conferencia de los jefes de Gobierno, como órgano supremo a nivel regional.
- Consejo de Ministros, como órgano central de la Asociación.
- El Secretariado Regional de la Commonwealth para el Caribe, creado por la Conferencia de jefes de Gobierno de febrero de 1968, con sede en Georgetown, capital de Guyana.
- El Consejo Regional de Navegación y la West Indies Shipping Corporation (Wisco) como instrumento empresarial del propio Consejo, armadora de varios buques federales, de explotación conjunta.
- El Caribbean Development Bank (Caribank), con sede en Jamaica.
- La Regional Development Agency, entidad que se dedicó a la distribución de la ayuda económica que Canadá, EEUU y Reino Unido concedían por entonces a los ocho países no independientes que formaban la West Indies States Association: los mismos que constituyeron el Mercado Común del Caribe Oriental al que nos referiremos luego.
- La Oficina de la CEPAL en el Caribe, con su sede en Puerto España, Trinidad.
- El Statistical Co-ordinating Advisory Commitee, creado en 1969 con la finalidad que indica su propio nombre.

³ St. Kitts and Nevis, Antigua y Barbuda, Dominica, Santa Lucía, Barbados, St. Vincent, Granada, Montserrat y Anguilla.

⁴ Un buen resumen de la historia del Caricom, incluyendo fechas de adhesión y firmas de acuerdos, puede encontrarse en la página web de la comunidad: www.caricom.org, en el apartado «Community».

2.2. Liberalización comercial

A partir de la fecha de entrada en vigor del Tratado de St. Johns –1 de mayo de 1968– quedaron abolidos de forma inmediata todos los derechos aduaneros entre sus Estados miembros; con excepción de los incluidos en la denominada «lista reservada» por su carácter de «más sensibles», con calendarios para su eliminación gradual y con algunas particularidades para los territorios menos desarrollados. En cumplimiento del objetivo de liberación del comercio, el Convenio de St. Johns prohibió asimismo que se mantuviesen barreras no arancelarias entre los países signatarios.

2.3. Política industrial

En materia de política industrial, además de los informes encargados a la CEPAL y a la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) por los gobiernos de la zona, Carifta encomendó un estudio de localización de industrias, que llevó a cabo la propia ONUDI, pero con un carácter tan general que apenas tuvo consecuencias. Nos referimos al «Final Report of the Industrial Development mission to Carifta Countries», presentado en julio de 1969 y en el que se recomendaron diversos proyectos de industrias textil, alimentaria, pasta de papel, química y petroquímica.

En 1970 se creó el ya mencionado *Caribbean Development Bank*, que pronto se reveló insuficiente. Por ello, el Consejo de Ministros de Carifta, en su reunión de Dominica, en julio de 1972, estableció un *Task Force* sobre localización de industrias en los países menos desarrollados, en un intento de encontrar verdaderas soluciones al problema de las grandes diferencias de actividad econónica. Ulteriormente, con ocasión de la séptima conferencia de jefes de Gobierno de la *Commonwealth* en el Caribe, de acuerdo con la CEPAL y la ONUDI, en octubre de 1972 en Puerto España, se decidió la creación de una compañía multinacional

de inversiones para financiar la industrialización en los territorios menos desarrollados. También en esa séptima Conferencia se acordó el montaje de un sistema de crédito y seguro de crédito a la exportación, a instrumentar por el Caribank, y el reforzamiento de la asistencia técnica, tanto pública como privada, de los países más desarrollados a los PVD de Carifta.

3. El Caricom

Con ocasión de la aludida séptima Conferencia de jefes de Gobierno de la Commonwealth del Caribe, (Trinidad, 1972), se acordó la transformación de Carifta en un Mercado Común del Caribe (*Caribbean Common Market*, por contracción Caricom), que además de incluir a todos los antiguos miembros de Carifta incorporó el amplio archipiélago de las Bahamas, que se había de erigir en Estado independiente el 10 de julio de 1973.

3.1. El Tratado de Chaguaramas: iniciativas, y tarifa exterior

De la citada Conferencia fundacional de Puerto España de 1972 de Caricom surgió el *Tratado de Chaguaramas* que rige el Caricom, cuyos objetivos más importantes cabe resumir como sigue:

- Establecimiento de sistemas de crédito y de seguro de crédito a la exportación.
- Preparación de un plan «amplio y a largo plazo», al objeto de identificar los recursos regionales para hacer proyecciones de demanda de productos agrícolas, mineros, industriales y de servicios turísticos.

- Consolidación y transformación de la antigua zona de libre comercio de Carifta en un mercado común, con el establecimiento de un arancel aduanero externo común (que entró en vigor para sus países más desarrollados en agosto de 1973).
- Realización de un estudio para considerar la adhesión al Caricom de todas las islas del Caribe, así como de Surinam (que se independizaría de Holanda en noviembre de 1975).
- Fijación de una estrategia común de los países del Caricom, respecto del futuro de sus relaciones con la CEE ampliada. Esa negociación se llevó efectivamente a la práctica con el resultado final de que todos los Estados del Caricom pasaron a ser países ACP (África, Caribe y Pacífico).
- Negociación de un convenio a escala del Caricom para evitar la doble imposición.
- Coordinación de las posturas de los países del Caricom en los foros internacionales.

4. Organización

Los órganos principales de gobierno del CA-RICOM son la Conferencia de jefes de Estado y de Gobierno, y en el plano más ejecutivo, el Consejo de Ministros; que puede funcionar en diversos formatos: Finanzas y planificación, Comercio y desarrollo económico, Relaciones Internacionales (COFCOR), y Desarrollo humano y social (COHSOD). Ligados al Consejo hay tres Comités: Asuntos Legales, Presupuesto, y Comité de Gobernadores del Banco Central.

Por lo demás hay una serie de instituciones creadas bajo los auspicios de la Comunidad, como son: Instituto Meteorológico del Caribe, Organización Meteorológica del Caribe, Instituto de Investigaciones Agrícolas del Caribe, Organización Caribeña de Administradores de Impuestos, y el Instituto para la Alimentación y Nutrición del Caribe. Otras instituciones se han asociado formalmente con la Comunidad: la Universidad de Guyana, la Universidad de las Indias Occidentales y la Organización de Estados del Caribe Oriental.

Señalemos además, que si bien la lengua inglesa es la oficial de la Comunidad del Caribe y de la mayoría de sus miembros, el español va ganando terreno. De tal modo que en 2003 se acordó hacer de él un segundo idioma oficial, reconociéndose la necesidad de popularizarlo en la región. Para lo cual se solicitó ayuda a Cuba y a la Organización de Estados Americanos. Según declaró el 9 de octubre de ese año su subsecretaria general, Lolita Applewhite, los jefes de Estado de la Comunidad «tomaron esa decisión para ayudar a reducir las distancias culturales y de comunicación que las separan de sus vecinos latinoamericanos».

4.1. Iniciativa USA y metas del Caricom

En mayo de 1982, el Presidente Reagan lanzó la *Iniciativa para los países del Caribe⁵*, con un llamamiento a las multinacionales para invertir en el área; y un lustro después, en 1987, se presentó en el Congreso de Estados Unidos nueva legislación para ampliar los beneficios de la *Iniciativa*. El proyecto propuesto, la «Ley de Recuperación Económica de la Cuenca del Caribe, de 1987», prorrogó la validez de la Iniciativa por otros doce años, ampliando la gama de productos en régimen de franquicia aduanera en EEUU; estableciéndose contingentes para el azúcar, con medidas especiales para las islas más pequeñas y menos desarrolladas del Caribe Oriental.

En línea con los progresos comentados, y como sucede en los otros proyectos integratorios de las Américas, en el Caricom también se planteó acelerar la integración. A tal efecto, los presidentes de sus países miembros se reunieron del 30 de julio al 2 de agosto de 1990, en Kingston, Jamaica, para tomar en consi-

⁵ Lawrence E. Mann, «La iniciativa de la Cuenca del Caribe», en *Integración Latinoamericana*, n 82, agosto de 1983.

deración el avance hacia un mercado común efectivo (Caricom Single Market and Economy, CSM), siguiendo el modelo de la Unión Europea. Para lo cual existen todavía no pocas dificultades. En ese sentido, el resultado inmediato más significativo de la cumbre de agosto de 1990 fue la decisión de establecer una tarifa exterior común renovada, así como una redefinición de las normas de origen; con un aumento gradual del tratamiento preferencial en el marco de Caricom, coincidiendo con que hacia mediados de 1991, todas las barreras existentes al comercio interno fueron suprimidas⁶.

4.2. Nuevos socios y proyectos

En enero de 1993, entró en vigor un acuerdo de libre comercio entre Venezuela y los países del Caricom; con la reducción unilateral venezolana de sus aranceles, a fin de mejorar el acceso de los productos de la cuenca caribeña, tras un período transitorio de cinco años⁷. Y el proceso de expansión comercial de la zona recibió un nuevo impulso cuando el 5 de julio de 1998 se firmó un tratado con la República Dominicana para la libre circulación de bienes con ella de bienes, servicios y capitales⁸. Por su parte, en 1999, ingresó Haití como decimoquinto Estado miembro de pleno derecho en Caricom. En tanto que las islas Caimán lo hicieron con el status de asociadas.

Como complemento de lo expuesto, podemos hacer un resumen de otras cuestiones relativas al Caricom:

 El Grupo de Trabajo Conjunto del Caribe y EEUU (GTC) se ocupa de las relaciones especiales entre Washington DC y el área caribeña. • El Caricom se ocupó, además, de los estudios relativos a la incorporación del mercado común al proyecto Asociación de Libre Comercio de las Américas, ALCA, de integración de todo el continente americano para el 2005. Sin embargo, la suspensión de los trabajos en esa dirección desde 2009 significó el aplazamiento sine die de tales trabajosº.

Los países de la Comunidad del Caribe (Caricom) pidieron a Chile que se convirtiera en vocero de los intereses de sus Estados miembros en la reunión del G-20 a celebrar en junio de 2012 en México, a la que esta nación asistirá como invitada. Siete cancilleres de países caribeños y altos funcionarios de otras seis naciones asistieron a la segunda reunión de la Comisión Mixta entre Caricom y Chile, inaugurada por su ministro de Relaciones Exteriores, Alfredo Moreno.

El canciller recordó que Chile asume este año un papel relevante en la región como presidente pro témpore de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac), que reúne a 33 países, entre ellos 14 agrupados en el Caricom. El país ha logrado además abrirse un espacio entre las 20 potencias más desarrolladas y las emergentes, y por primera vez asistirá como invitado a la cumbre de junio del G-20, del que sólo forman parte tres países latinoamericanos: Argentina, Brasil y México. «Chile va a ir al G-20. Hemos estado hablando sobre cómo Chile puede representar no sólo al Caricom, sino también el conjunto de la región latinoamericana y caribeña», declaró a *EFE* el ministro de Exteriores de Bahamas, Theodore Brent.

El Presidente del Banco de Desarrollo del Caribe y una representación del Banco Interamericano de Desarrollo anunciaron en Barbados, el 1 de noviembre de 1996, la firma de un acuerdo para financiar programas de desarrollo de mercados de capitales en la subregión.

⁶ Integración Latinoamericana, septiembre de 1990, pág. 60.

⁷ Sobre las posibilidades de progreso del Caricom, Carlos Alzugaray Treto, «La asociación de Estados del Caribe y la Unión Europea: los desafios mutuos de una relación asimétrica», *Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas*, Documento de trabajo nº 40, 1999. También los artículos siguientes: Toby Muse, «Fly the beloved country», *Business Week*, 14 de agosto de 2000; *Business Week*, «Caricom braves the new world», 5 de marzo de 2001; Canute James, «Caricom in hunt for stocks to market», *Financial Times*, 1 de diciembre de 2002.

⁹ Sobre las últimas novedades de Caricom, «Communiqué issued at the conclusion of the twenty-third inter-sessional meeting of the conference of heads of government of the caribbean community (Caricom), 8-9 march 2012, Paramaribo, Suriname», http://www.caricom.org/jsp/pressreleases/press_releases_2012/pres67_11.jsp

5. La AECA

Los jefes de Estado y de Gobierno de 25 Estados independientes del Caribe suscribieron, el 24 de julio de 1994 en Cartagena de Indias, el convenio constitutivo de la *Asociación de Estados del Caribe* (AECA), al que se adhirieron de inmediato doce países del área para luego llegar a una nómina de 25 Estados, que por orden alfabético son los siguientes: Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Colombia, Costa Rica, Cuba, Dominica, El Salvador, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, República Dominicana, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Surinam, Trinidad y Tobago, y Venezuela. Son miembros asociados Aruba, Francia (en nombre de Guyana francesa, Guadalupe y Martinica), las Antillas Neerlandesas y las Islas Turcos y Caicos¹⁰.

La Asociación se concibió como un organismo de consulta, concertación y cooperación, al objeto de identificar y promover la instrumentación de políticas y programas orientados a:

- Impulsar las capacidades del escenario del Caribe, para lograr un desarrollo sostenido en lo cultural, económico, social, científico y tecnológico.
- Forzar ese potencial por medio de la interacción de los Estados miembros, y en relación con terceros.

- Promover un espacio económico ampliado para el comercio y la inversión; con oportunidades de cooperación y concertación a fin de incrementar los beneficios que a los pueblos del Caribe brindan los recursos y activos de la región¹¹.
- Establecer, consolidar y ampliar, según el caso, las estructuras institucionales y los acuerdos de cooperación.

Los objetivos de la AECA están contenidos en su Convenio Constitutivo de 1994: fortalecimiento de la cooperación regional y del proceso de integración, con el propósito de crear un espacio económico ampliado en la región; preservar la integridad medioambiental del Mar Caribe, considerado como patrimonio común de los pueblos de la región; y promover el desarrollo sostenible del Gran Caribe. Sus áreas focales son el comercio, el transporte, el turismo sostenible y los desastres naturales.

El principal órgano de la Asociación es el Consejo de Ministros, para la formulación de políticas y orientación de la Asociación, que tiene como ente operativo una Secretaría General. La sede funcional en Puerto España, Trinidad.

AECA cuenta con cinco Comités Especiales de: Desarrollo del Comercio y las Relaciones Económicas Externas; Turismo Sustentable; Transporte; Desastres Naturales; y Presupuesto y Administración. Tiene también un Consejo de Representantes Nacionales del Fondo Especial, responsable de supervisar los esfuerzos de movilización de recursos y el desarrollo de proyectos.

¹⁰ Integración Latinoamericana, n.º 202, julio de 1994, pág. 44.

¹¹ Integración Latinoamericana, n.º 203, agosto-septiembre de 1994, pág. 72.