

Regueiro Bello, Lourdes María, "La Asociación de Estados del Caribe: ¿Hacia qué Regionalización?", en *Geoeconomía y geopolítica del Caribe: Cuba, Estados Unidos, México*. Editorial UNAM-Instituto de Investigaciones Económicas, México, 1997. Págs. 171-195.

6. LA ASOCIACIÓN DE ESTADOS DEL CARIBE: ¿HACIA QUÉ REGIONALIZACIÓN?

*Lourdes María Regueiro Bello**

INTRODUCCIÓN

El decenio de los noventa se inició con la revitalización de los esquemas integradores de América Latina y el Caribe en el marco de los nuevos entornos regional, hemisférico y mundial al que algunos teóricos llaman "nuevo orden mundial". En el ámbito regional un complejo entramado de viejos y nuevos esquemas emerge como expresión de los "nuevos aires" que asisten a la integración de América Latina y el Caribe. La Asociación de Estados del Caribe (AEC) es el más reciente de ellos. Su Acta Constitutiva, aprobada en julio de 1994, fue ratificada por los jefes de Estado y gobierno de los países miembros en Puerto España, Trinidad y Tobago, en agosto de 1995.

Resalta el número de países miembros de la AEC (25 países);¹ la variedad de organismos de integración participantes en el

* Investigadora del Centro de Estudios sobre América, La Habana.

¹ Son miembros plenos de la AEC Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Costa Rica, Colombia, Cuba, Dominica, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Monserrat, Nicaragua, Panamá, República Dominicana, Saint Kitts-Nevis, Santa Lucía, Surinam, San Vicente, Trinidad y Tobago y Venezuela.

nuevo proyecto (Mercado Común Centroamericano, el Grupo de los Tres —a su vez miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) y, dos de ellos, del Grupo Andino— y la Comunidad del Caribe (Caricom) y que, desde el punto de vista geográfico, es el más accidentado, por agrupar a países de diferentes regiones, incluidas las islas del Caribe. Otro dato interesante es que en la AEC participan tres países² que no se han sumado a otros esquemas: Haití, la República Dominicana y Cuba.

La fundación de la AEC fue promovida por la Caricom, en respuesta a los procesos que están teniendo lugar en el hemisferio —a tenor con los cambios mundiales—, y como una forma de elevar la capacidad de negociación del Caribe frente a Estados Unidos.

El propósito de este trabajo es apuntar, de manera preliminar, algunos elementos en la valoración de la AEC como región.

TENDENCIAS MUNDIALES: ENTRE LA GLOBALIZACIÓN Y LA REGIONALIZACIÓN

Los elementos que dan cuenta del “nuevo orden mundial” son el *acelerado cambio tecnológico* que redefine la división internacional del trabajo y el papel de los países periféricos en el nuevo patrón de acumulación; la *multipolarización económica* ante el deterioro relativo de la hegemonía económica de Estados Unidos frente a Europa y Japón; la *creciente interdependencia económica* de las naciones, manifiesta en el mayor crecimiento relativo del comercio mundial con respecto a la producción y en el creciente peso del financiamiento externo en la producción nacional; los *contradicторios procesos de apertura y desregulación, de globalización³ y regionalización*.

² Desde mayo de 1995 Surinam es miembro de la Caricom.

³ La llamada globalización es el término que eufemísticamente sintetiza esos cambios y se considera que es la tendencia rectora de los actuales procesos económicos. De manera laxa se le puede entender como la “creciente interpenetración de las economías nacionales, un despliegue de la vocación universal del capital a nuevos

Los procesos de regionalización en la economía mundial expresan la tensión entre la apertura impulsada por la globalización y la defensa de los espacios económicos.⁴

La evidencia más relevante de la regionalización son los bloques económicos,⁵ que dan lugar a las regiones de la economía mundial como expresión de la multipolaridad o fragmentación de la hegemonía económica, sustitutiva de la anterior indiscutible hegemonía estadounidense.

El concepto región es objeto de estudio por parte de varias disciplinas; un tratamiento integral del tema implicaría tener en cuenta los aportes de las perspectivas política, económica, cultural, lingüística, étnica, religiosa, histórica, geográfica, etc., lo cual rebasa los propósitos y posibilidades de este trabajo, que se propone un acercamiento al tema de la AEC como región en su dimensión económica.

Así, desde el punto de vista económico una región se define por la proximidad geográfica; la interdependencia existente o potencial, medida por los flujos internos de comercio, inversión y emigración; la existencia de cierta convergencia macroeconómica, y el potencial para el logro de economías de escala, para lo cual son criterios definitorios la población y el ingreso per cápita.

En el caso específico de la AEC, como proyecto de región, es

niveles y a una presencia acrecentada del ‘resto del mundo’ como referente de los procesos nacionales de producción de valores de uso y valorización” en condiciones de una internacionalización inédita de todos los ciclos del capital. Jaime Estay R., “La integración económica americana: encuadre general, balance y situación actual”, trabajo elaborado en el CEILA, Universidad de Guadalajara, 1994.

⁴ A los efectos del presente trabajo, se entenderá por espacio económico el definido por Moneta, o sea el proceso en el que el comercio y las inversiones en una determinada región crecen más rápidamente que en el resto del mundo. Véase Carlos J. Moneta, “Alternativas de la integración en el contexto de la globalización”, en *Nueva Sociedad*, núm. 125, mayo-junio de 1993.

⁵ El bloque encabezado por Estados Unidos está integrado además por Canadá y México y se plantea incorporar otras naciones latinoamericanas; el europeo lo encabeza Alemania, y se integra con otros 15 países de Europa Occidental; a él podrían ingresar algunos países de Europa del Este y de la ex URSS; el asiático, menos formalizado, lo encabeza Japón, abarca a los países de industrialización reciente (NICs por sus siglas en inglés), a la ASEAN y eventualmente podrían incorporarse Vietnam, China y la India.

conveniente aclarar que hay diferentes percepciones acerca de las fronteras de lo regional;⁶ Estados Unidos considera la Cuenca del Caribe como su tercera frontera y por lo tanto un área sensible para su seguridad nacional, pero a tales efectos conceptúa como Cuenca del Caribe sólo la integrada por el Caribe y Centroamérica.⁷

Las regiones pueden abarcar un conjunto de países que establecen *de manera formal o de hecho* formas más o menos elaboradas de interdependencia; pero también pueden constituirse como resultado de la segmentación de subregiones nacionales de países cercanos geográficamente, hacia donde convergen flujos de comercio e inversión en el entorno de una estructura productiva, financiera, comercial y de prestación de servicios común.

En escala mundial, en cambio, una región implica, además, que se tiene un peso relativo en el sistema económico internacional, una capacidad mínima de defensa del espacio articulado⁸ —lo que depende en gran medida de la capacidad real de acumulación—,⁹ y una división internacional del trabajo estructurada al interior de la región que imprime una dinámica propia a esos espacios en los que se generan relaciones de dominación.

Las asimetrías en el desarrollo de los países que participan en estos espacios, y las estrategias de desarrollo diferenciadas de los centros de poder hegemónico, determinan las formas en que los “núcleos” de las regiones y subregiones¹⁰ se

⁶ En este trabajo se asume como Cuenca del Caribe el área integrada por México, Centroamérica, Colombia, Venezuela, Guyana, Guayana Francesa, Surinam y el Caribe insular.

⁷ Cf. Gerardo González, *El Caribe en la política exterior de Cuba. Balance de 30 años: 1959-1989*, República Dominicana, CIPROS, 1991.

⁸ Este indicador como criterio de identificación fue aportado por Jaime Estay.

⁹ Según Valenzuela por capacidad real de acumulación debe entenderse la disponibilidad de aquellos bienes que por su naturaleza pueden funcionar como sustento material del proceso de acumulación. Cf. José Valenzuela, *¿Qué es un patrón de acumulación?*

¹⁰ Nos referimos a los procesos de regionalización en los espacios de influencia de las regiones de la economía mundial.

articulan con el resto de sus integrantes y con sus periferias.¹¹

En el interior de las tres regiones de la economía mundial se desarrollan procesos diferenciados por:

a] la forma en que se articulan las relaciones entre los países que participan en tratados o acuerdos institucionalmente reconocidos, las diferentes formas en que se asocian las fracciones del capital y el de los centros con el capital de sus periferias, y

b] el proceso de vinculación tecnológica de los centros con sus áreas periféricas es diferente en lo que se refiere a la intensidad en el uso de tecnologías y en la colocación de la nueva inversión extranjera directa.

Estos elementos definen en gran medida la forma de inserción de países y subregiones en la economía mundial.

Si bien la idea de que América Latina y el Caribe son áreas de influencia de Estados Unidos es consensual, la intensidad de esa hegemonía no incide de igual manera en el interior de la región.¹² Un análisis sobre la AEC no puede eludir las diferencias que al respecto existen entre esta agrupación regional y otras.

Como este trabajo pretende reflexionar sobre la propuesta de regionalización asociada al surgimiento de la AEC es pertinente, desde el punto de vista metodológico, emplear una tipología general que permita una identificación, aunque primaria y quizás prematura, a la naturaleza de este proceso de regionalización.

¹¹ El proceso de reconfiguración de las regiones económicas, en el contexto de los cambios mundiales y el surgimiento de un nuevo regionalismo, ha relativizado el término periferia y bien podría asumirse la existencia de una semiperiferia. Este criterio se analiza más adelante.

¹² En este trabajo se utilizará el término región en dos sentidos: uno geográfico que abarca a América latina y el Caribe y el otro se refiere a la AEC como proyecto de región en su dimensión económica. Se emplea el término "macrosubregión" en la perspectiva de los procesos de integración para identificar la región resultante de la potencial convergencia en un proyecto más amplio de varios esquemas subregionales de integración y de países no participantes en ellos. Asumiendo esta definición operacional la AEC como esquema de integración es una macrosubregión, al interior de la cual hay mesorregiones, resultantes de los acuerdos de potencial convergencia entre esquemas subregionales, o entre países y esos esquemas.

En un intento por sistematizar estos procesos Manfred Mols¹³ señala tres tipos de regionalización, que él denota como formas de integración.

Tipo I señala aquellos esquemas de integración que en su desarrollo contribuyen a la formación del sistema internacional. Entran en el concierto mundial en calidad de competidores o como contrapeso de los grandes poderes; como casos ilustrativos de este caso señala a la Comunidad Económica Europea y al desaparecido Consejo de Ayuda Mutua Económica.

Tipo II incluye a las agrupaciones que tienen como objetivo promover la creación de mercados ampliados, que cuentan con estrategias conjuntas de desarrollo y que pretenden alcanzar una mejor representación de los intereses de sus asociados frente a los centros de poder capitalista, a fin de fortalecer su capacidad de negociación.

Este tipo de regionalización defiende el estatus político y económico de los asociados, tiene un *carácter defensivo* y su efecto en el sistema de relaciones internacionales es de bajo perfil, aun cuando uno de los propósitos programáticos de su fundación haya sido abrir un espacio a los países periféricos en el concierto mundial.

Los tipos I y II se avienen más a la regionalización que tradicionalmente se ha conceptualizado como integración, pues son procesos presididos por una voluntad política encaminada, en unos casos, a preservar y desarrollar espacios ya creados, a fin de ejercer un papel más decisivo en el entorno internacional, consolidándose como regiones de la economía mundial —la CEE y el CAME—, y en otros, a construir un espacio prácticamente inexistente, como es el caso de los países latinoamericanos y caribeños que participan en estos esquemas.

El *tipo III* se aleja de la concepción más tradicional de integración y refleja procesos que están siendo etiquetados como “nuevo regionalismo”, pues hace más hincapié en las

¹³ Cf. Manfred Mols, “The Integration Agenda: A Framework for Comparison”, en Peter Smith (ed.), “The Challenge of Integration Europa and the Americas”, North-South Center, 1994.

conexiones globales y en la existencia de una “integración de hecho” —relaciones económicas efectivas, reales.

Este tipo de regionalización, vista como integración, no pone el acento en la institucionalización de las relaciones, ni en la creación de cuerpos judiciales y formales de entidad regional.¹⁴ Se trata de un regionalismo sin obligaciones estrictas.

A diferencia de los otros tipos de regionalismos, evita compromisos y metas que impliquen obligaciones más allá de lo que se ha avanzado en la concertación. El caso paradigmático de este tipo de regionalización es el que tiene lugar en el este de Asia (ASEAN-NICs-Japón), aunque también considera, con sus acotaciones, los procesos que se están dando entre América del Norte y América Latina.

Basta dar una simple ojeada a los procesos en curso en América Latina y el Caribe, en general, y a la AEC y salta a la vista la complejidad del entramado asociativo, donde se superponen los acuerdos tradicionales de integración y los de nuevo tipo.

El eje articulador del “nuevo regionalismo” en América Latina y el Caribe son los acuerdos de libre comercio, cuyo referente es el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Los tratados de libre comercio (TLC) son la forma funcional de la estrategia de inserción en el eje mundial en el que Estados Unidos, ejerce la hegemonía.

Los esquemas subregionales tradicionales surgieron basados en la preferencialidad, donde el avance de los procesos se evaluaba por el tránsito hacia la formación de un espacio económico cuya meta era la creación de un mercado común. Los países de América Latina y el Caribe, pertenecientes a la AEC, sin haber renunciado formalmente a los acuerdos tradicionales, como la Caricom y el Mercado Común Centroamericano (MCCA) están envueltos en el nuevo regionalismo por medio del proyecto hemisférico en el que Estados Unidos ejerce su hegemonía y en el cual la perspectiva máxima es la

¹⁴ Manfred Mols menciona a varios autores que ofrecen diferentes puntos de vista sobre el tema. Cf. Manfred Mols, *op. cit.*

formación de una zona de libre comercio hemisférica. La formación de ésta, promovida por Estados Unidos mediante la Iniciativa para las Américas, emitida por el presidente Bush en 1990 y ratificada en la Cumbre Hemisférica por Clinton, es una respuesta defensiva a la pérdida de competitividad relativa de ese país. Por otra parte la difícil recuperación de la crisis mundial determina una lucha por los mercados en la que América Latina y el Caribe son áreas disputables; de ahí el renovado interés estadounidense por la región.

LA ASOCIACIÓN DE ESTADOS DEL CARIBE POR DENTRO

En la AEC participan países pertenecientes a la ALADI, el Grupo Andino, el MCCA, la Caricom, el Grupo de los Tres, el TLCAN, el foro Cooperación Económica Asia Pacífico (APEC) y tres países que no pertenecen a ningún acuerdo de integración. Además, los de la Caricom, República Dominicana y Haití, son signatarios de la Convención de Lomé; los de Centroamérica y Colombia son beneficiarios desde 1991 de un régimen especial preferencial (de acceso unilateral al mercado europeo) de la UE como contribución a la lucha contra el narcotráfico; los del Caribe y Centroamérica son beneficiarios de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe y del Programa de Acceso Garantizado.

Además están los acuerdos bilaterales que muchos de estos países han firmado con otros participantes de la AEC, no miembros de sus esquemas respectivos, con países ajenos a la AEC y procesos de subregionalización¹⁵ dentro de los esquemas de integración.

La AEC es una región muy disímil en cuanto a extensión territorial, población y desarrollo, si se compara con otros organismos de integración.

El PIB de México es 1.5 veces mayor que la suma del PIB del

¹⁵ En la Caricom existe la Organización de Estados del Caribe Oriental que agrupa a las islas más pequeñas: Antigua y Barbuda, Dominica, Granada, Monseñor, Saint Kitts-Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas; en el MCCA está el llamado Triángulo Norte, formado por El Salvador, Honduras y Guatemala.

resto de la región, casi ocho veces el del MCCA y aproximadamente 20 veces el de la Caricom.¹⁶ La economía de ese país representa 75% del total del Grupo de los Tres, cuyo peso en la AEC es de 80 por ciento.¹⁷

La población de México es aproximadamente 1.5 veces mayor que la suma de la de Venezuela y Colombia, casi tres veces la de Centroamérica y 14 la de la Caricom.

En cuanto al comercio, según datos de la CEPAL las exportaciones intra-MCCA en 1994 significaron 20.8%¹⁸ de las totales, lo que representó una disminución de 1.6% con respecto al año anterior.

En el MCCA 56% del comercio intrazonal se concentra en el intercambio bilateral entre Guatemala y El Salvador, y las exportaciones de Guatemala a Costa Rica. De las exportaciones de El Salvador y Guatemala, 20% va al mercado zonal y un poco menos en el caso de Costa Rica.¹⁹

En 1993 el comercio entre los miembros de la Caricom fue de 12.8% del total. En esta agrupación el comercio se concentra en el intercambio bilateral entre Jamaica y Trinidad y Tobago y en las exportaciones de este último país a Barbados. El mercado zonal tiene importancia sólo para las exportaciones de Barbados, Dominica y Trinidad y Tobago.²⁰

En el Grupo de los Tres el eje del comercio son los flujos Venezuela-Colombia, que representan 14% de sus exportaciones, pero para México los envíos al Grupo de los Tres representa sólo el 1% de los totales.²¹

Teniendo en cuenta el bajo nivel de integración²² entre los

¹⁶ Según estadísticas del Banco Mundial, 1993.

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ CEPAL, *Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe, 1994.*

¹⁹ Renato Baumann, "Integración y desviación de comercio", en *Revista de la CEPAL*, núm. 51, diciembre de 1993.

²⁰ *Ibid.*

²¹ Alfredo Guerra-Borges, "México: integración hacia el Sur", ponencia presentada en el Seminario de Economía Mexicana, mayo de 1995.

²² Medido por la importancia relativa del comercio intrazonal en el comercio total de la agrupación.

países asociados a la AEC podría pensarse en las potencialidades de ampliación del espacio por la creación de comercio, como consecuencia del desvío de comercio, aunque existe el riesgo de que si la integración no deviene diversificación de la limitada estructura productiva y desarrollo de la complementariedad de las economías pronto puede tocarse el techo de esas posibilidades.

El espectro arancelario de la Cuenca no es uniforme; de acuerdo con la información disponible los mayores aranceles promedio corresponden al área de los caribeños, donde Belice y los países del Caribe oriental —que son las economías más débiles y oponen mayor resistencia a las reducciones arancelarias— los aranceles son superiores a 40%, mientras en el resto de las agrupaciones no pasan de 19 por ciento.²³

La participación de la Cuenca del Caribe en los flujos de inversión extranjera directa (IED) está concentrada en México y Colombia, y en menor medida en Venezuela, es decir, en el Grupo de los Tres, mientras la participación del Caribe y Centroamérica es marginal.

La IED en América Latina ha aumentado en los últimos cuatro años, pero este crecimiento ha estado muy concentrado en determinados países receptores. Según datos de la CEPAL,²⁴ Argentina, Brasil y México captaron 72% del total de los flujos recibidos por la región de 1986 a 1993; si a la lista se agregaran Colombia y Chile, el resultado sería que 84% del total de la IED recibida por la región se concentró en cinco países, de los cuales México atrajo 33 por ciento.

La misma fuente señala que América Central y los países del Caribe no han sido favorecidos por el interés de los inversionistas extranjeros, a pesar de ser zonas beneficiarias de iniciativas —provenientes de Estados Unidos y de la Unión Europea— para el fomento del comercio y la inversión.

No obstante, debe señalarse que Japón, que como inver-

²³ Asad Alam y Sarath Rajapatirana, *Trade Policy Reform in Latin American and the Caribbean in the 1980s*, World Bank, WPS 1104, 1993, y otras fuentes.

²⁴ CEPAL, "La inversión extranjera y las empresas transnacionales en América Latina: 1995", en *Notas sobre la Economía y el Desarrollo*, mayo-junio de 1995.

sionista en la región sólo ha aportado 5%²⁵ de los flujos totales, concentró su IED en los paraísos tributarios, que se concentran en la Cuenca del Caribe, como Islas Caimán, Bahamas, Bermudas, Islas Vírgenes, Antillas Holandesas y Panamá. Estas colocaciones se identifican con operaciones especulativas muy volátiles.

Otros intereses de Japón en la región están dirigidos a la industria maquiladora y automovilística en México, y a la minería en Venezuela.

Valdría agregar que los bonos se han convertido en los últimos años en una de las fuentes privadas de financiamiento más importantes para la región, pero en Japón hay regulaciones que no permiten el acceso a su mercado de bonos si no son prestatarios confiables, y los países latinoamericanos no parece haber alcanzado una evaluación satisfactoria.

Sin embargo, sí se ha producido una discreta tendencia al incremento de las inversiones de la República de Corea y Taiwán en la región centroamericana;²⁶ en los últimos años también el intercambio comercial con Japón y los países en desarrollo de Asia muestra un ascenso, especialmente en los casos de Honduras, Panamá y la República Dominicana.²⁷

El limitado atractivo de América Latina frente a otras regiones con un comportamiento más dinámico de este indicador, como la asiática, podría relacionarse con una imagen no superada de inestabilidad tanto política como económica; apreciación en la que Centroamérica tiene un peso significativo y la reciente crisis mexicana también ha aportado una nota más de incertidumbre.

²⁵ Robert Devlin, Ricardo Ffrench-Davis y Stephany Griffith-Jones, "Repunte de los flujos de capital y el desarrollo. Implicaciones para las políticas económicas", en Ricardo Ffrench-Davis y Stephany Griffith-Jones (comps.), *Los nuevos flujos financieros hacia América Latina: fuentes, efectos y políticas*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

²⁶ CEPAL, *op. cit.*

²⁷ Según cálculos basados en informaciones del *Direction of Trade Statistics Yearbook*, en 1994 casi 11% del intercambio comercial de Honduras, 30% del de Panamá y 12% del de la República Dominicana se realizaba con Japón y otros países en desarrollo de Asia, donde la relación de los latinoamericanos es importadora.

Teniendo en cuenta el disímil desarrollo de los países de la Cuenca del Caribe y la capacidad de algunos de ellos de generar flujos de capitales hacia el exterior,²⁸ podría pensarse que las relaciones intrarregionales podrían fortalecerse a partir de los flujos de inversión extranjera directa provenientes de los países de la AEC. Sin embargo, las estadísticas nos muestran un comportamiento distante de esa hipótesis.

En términos generales puede plantearse una débil vocación de la IED de origen latinoamericano por la colocación de sus capitales en los mercados regionales; para los flujos de IED generados en México y Venezuela el principal receptor es Estados Unidos, aunque existen inversiones significativas de México en Centroamérica.²⁹

En cambio, las empresas industriales colombianas se muestran mucho más inclinadas a invertir en países de la región, como por ejemplo México, Guatemala, Panamá y Venezuela.³⁰

Las razones apuntadas podrían explicar de manera general una cierta tendencia a la internacionalización de las empresas latinoamericanas, en un entorno de apertura, pero tales argumentos también pueden dar cuenta de la localización de esas inversiones en los países que tienen un mayor peso relativo en sus relaciones económicas, o que potencialmente pudieran tenerlo, lo cual explica el papel de Estados Unidos como receptor de flujos provenientes de América Latina³¹ y el pobre desempeño del área centroamericana y caribeña, donde la estabilización macroeconómica, y en algunos casos política —factores decisivos en la atracción de IED—, es aún una aspiración.

²⁸ Diferenciable de la fuga de capitales.

²⁹ Wilson Peres Núñez, "Internacionalización de empresas industriales latinoamericanas", en *Revista de la CEPAL*, núm. 49, abril de 1993.

³⁰ *Ibid.*

³¹ En el caso de México se explica por una profunda relación preexistente, reforzada posteriormente en el TLCAN y en otros casos por las potencialidades del mercado de ese país y las expectativas de un más o menos lejano acceso al TLCAN.

EL PAPEL DE LOS NUEVOS TLC. VISIÓN DESDE LA CUENCA DEL CARIBE

Ningún análisis sobre la Cuenca del Caribe puede eludir el papel de Estados Unidos en la región, pues para casi todos los países que la conforman tienen a aquella nación como mayor socio comercial³² (véanse cuadros 1 y 2) y el principal inversionista.³³

En este sentido pueden plantearse los TLC como marco general de los procesos de regionalización en la Cuenca del Caribe. El uso de acuerdos internacionales y multilaterales se ha hecho funcional al condicionamiento de las políticas nacionales en América Latina y el Caribe. En la actualidad los acuerdos de libre comercio pueden considerarse como una nueva forma de esa condicionalidad.³⁴ Y lo más novedoso es su proyección en el largo plazo que, de hecho, convertiría la condicionalidad en condición permanente.³⁵

Si bien el interés de los nuevos acuerdos es el libre comercio, su objetivo principal es la atracción de IED; por lo tanto, los países más activos en este proceso captarían mayores montos de aquélla.³⁶

En la óptica tradicional para valorar la viabilidad de un esquema de integración los bajos niveles de comercio intraesquema habrían sido un factor desestimulante: en cambio, en ello radica una de las potencialidades de los nuevos acuerdos de libre comercio, pues significan no sólo un mercado hacia el cual expandirse, sino también una apertura a las inversiones.

De esta manera, los bajos niveles que registra el comercio recíproco de la AEC (aproximadamente 7%)³⁷ se convierten

³² Según datos del *Direction of Trade Statistics Yearbook*, 1994.

³³ Según información del *Directorio de Inversión Extranjera de la CEPAL*, 1992.

³⁴ Ricardo Grinspan y Robert Kreklewich, "Consolidating Neoliberal Reforms: 'Free Trade' as a Conditioning Framework", en *Studies in Political Economy*, núm. 43, primavera de 1994.

³⁵ *Ibid.*

³⁶ Alfredo Guerra-Borges, *op. cit.*

³⁷ Según cálculos a partir de las estadísticas del *Direction of Trade Statistics Yearbook*. 1994.

Cuadro 1
**PARTICIPACIÓN DE ESQUEMAS SUBREGIONALES DE LA AEC EN EL
INTERCAMBIO DE PAÍSES MIEMBROS SELECCIONADOS, 1993 (%)**

	MCCC	G'3	Caricom	AEC*
Colombia	3	12	0.6	15
Costa Rica	7	4	0.5	12
República Dominicana	1	0.7	0.3	3
El Salvador	20	8	0.2	29
Guatemala	19	10	0.7	30
Haití	1	0.7	0.3	3
Honduras	4	2	0.2	7
Jamaica	0.5	6	4	11
México	0.6	0.7	0.2	2
Nicaragua	28	18	0	47
Panamá	5	5	0.5	10
Venezuela	1	7	1	11

* Incluye datos del comercio con todos los países de la agrupación.

FUENTE: Elaborado a partir de los datos del *Direction of Trade Statistics Yearbook (DOTS)*, 1994.

Cuadro 2
**PARTICIPACIÓN DE ESTADOS UNIDOS Y EUROPA OCCIDENTAL EN EL
INTERCAMBIO DE PAÍSES SELECCIONADOS DE LA AEC, 1993 (%)**

	Estados Unidos	Europa Occidental
Colombia	37	22
Costa Rica	55	20
República Dominicana	43	18
El Salvador	52	14
Guatemala	48	17
Haití	59	15
Honduras	60	15
Jamaica	51	18
México	72	9
Nicaragua	26	14
Panamá	28	12
Venezuela	49	14

FUENTE: Elaborado a partir de los datos del *Direction of Trade Statistics Yearbook (DOTS)*, 1994.

en un atractivo para países como México, Venezuela y Colombia, los cuales, por contar con economías relativamente más sólidas, estarían en mejores condiciones de aprovechar los beneficios que emanen de este tipo de acuerdos.

México es uno de los países latinoamericanos que tiene firmados la mayor cantidad de acuerdos de libre comercio,³⁸ y es el único de la región miembro del TLCAN, uno de cuyos posibles efectos sería el desplazamiento de capitales nacionales no competitivos en ese entorno, para los que la Cuenca del Caribe podría ser una válvula de escape.

Por otra parte, la lógica de los TLC privilegia el bilateralismo, que en la experiencia de la Cuenca ha sido un factor de fractura de la cohesión funcional interna de los esquemas subregionales; tal es el caso del acuerdo de libre comercio México-Costa Rica, en el que se otorgan a México preferencias que se conceden entre los propios centroamericanos. Tal acción es violatoria de la Preferencia Arancelaria Centroamericana y donde las normas de origen provocarán el desplazamiento de proveedores del MCCA por los mexicanos.³⁹

También Nicaragua se inclina por el bilateralismo antes que por la negociación conjunta como parte del MCCA. Situaciones similares ocurren con Jamaica y Trinidad y Tobago en la Caricom y con Venezuela y Colombia como parte del Grupo Andino.

Una de las exigencias más lesivas para las economías latinoamericanas y caribeñas son las estrictas normas de origen previstas en los TLC; tales requisitos, en un entorno que por demás privilegia el bilateralismo, es un elemento de fractura de los esquemas subregionales de integración que operan al interior de la AEC. Las tensiones derivadas de esta norma alimentan la contradicción entre el acuerdo de libre comercio México-Costa Rica y el MCCA.

³⁸ México ha firmado acuerdos de libre comercio con Chile, Costa Rica, Venezuela, Colombia y Estados Unidos y Canadá, además tiene previsto la firma de otros.

³⁹ Alfredo Guerra-Borges, "Probable impacto de los TLC en el Mercado Común Centroamericano: una reflexión preliminar", en *Presencia*, El Salvador, octubre de 1994.

Conforme a los principios del multilateralismo modular,⁴⁰ como articulador de las relaciones de Estados Unidos con los países del Sur en los años noventa, se favorece el tratamiento puntual de los problemas de su interés en el Caribe, como el tráfico de drogas, y no se siente obligado a brindar un trato preferencial a la subregión, lo que, en la perspectiva de los elaboradores de la política estadounidense, desalentaría las reformas.⁴¹ De ahí que este proceso se caracteriza por el tránsito de la preferencialidad a la reciprocidad.

Un elemento que hay que tener en cuenta es que Estados Unidos y el TLCAN privilegiarán las negociaciones que brinden mejores oportunidades de comercio y con economías más exitosas, criterio en el que no cabe la generalidad de los países de la AEC, mientras que países aislados podría resultar elegibles, con la consecuente fractura de las preferencias intrarregionales, y produciría nuevas configuraciones del TLCAN en la perspectiva del nuevo regionalismo.

Los países de la Cuenca del Caribe⁴² comparten la preocupación de quedar marginados del TLCAN, de que éste ponga en peligro las concesiones de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (ICC)⁴³ al aumentar las preferencias relativas de México en productos intensivos en fuerza de trabajo, donde precisamente se concentra la capacidad exportadora del Caribe, lo que induciría además una reorientación de las inversiones hacia el territorio mexicano por la dimensión de su mercado interno, las facilidades de acceso al estadounidense y los menores costos de transacción.

⁴⁰ Por tal puede entenderse un patrón de decisión concerniente a un grupo de naciones tanto del Norte como del Sur, las cuales comparten un problema común buscando un acuerdo coordinado. Se dice multilateral porque compulsa a muchos a sentarse a la mesa al mismo tiempo; modular porque cada participante en la mesa puede variar sus criterios de acuerdo con la situación concreta en cualquier momento.

⁴¹ Pedro Monreal, "De la preferencialidad a la reciprocidad en la relación Estados Unidos-Caribe insular", ponencia presentada en la Jornada Científica del CEA, julio de 1995.

⁴² Aquí se utiliza la percepción estadounidense de Cuenca.

⁴³ La ICC ofreció acceso libre de aranceles a los productos provenientes del Caribe, así como inversiones y proyectos de cooperación.

Especialistas en el área plantean que el mayor efecto del TLCAN estará determinado por la exención arancelaria a los productos mexicanos, que hasta ese momento había sido el principal factor de competitividad de los productos caribeños frente a aquéllos.⁴⁴

Los programas económicos preferenciales que Estados Unidos ha brindado al Caribe habían estado estimulados por sus intereses geopolíticos en la guerra fría, teniendo en cuenta su percepción del Caribe como parte de su área de seguridad nacional y el alto nivel de conflictividad de esa subregión en los ochenta.

El virtual ocaso del sistema socialista baja el perfil del Caribe como una prioridad en el interés geopolítico; no obstante habría que considerar el papel protagónico de la subregión en problemas considerados sensibles para la seguridad nacional, como el narcotráfico y la emigración, lo que podría ser un acicate para la prolongación de las preferencias.⁴⁵

LA AEC COMO REGIÓN

Si se valora la AEC como región —a partir de las relaciones interesquemas subregionales— y tomando como referencia los indicadores presentados en las páginas anteriores, el comercio intrarregional representa para los países de Centroamérica (excepto Panamá) más de 60% del intercambio total con la AEC; el comercio con el Grupo de los Tres alcanza 30% del intercambio total con la Cuenca del Caribe. Con esta agrupación los intercambios se concentran en los flujos con México y Venezuela al tenor del Pacto de San José; en esta relación la balanza comercial es de signo negativo para todos los países del istmo. Con esta agrupación la orientación geográfica del comercio es bastante uniforme; en cambio, con el Caribe insular las relaciones son más dispersas y repre-

⁴⁴ Diferentes percepciones de especialistas en el tema pueden consultarse en Gerardo González, "El Caribe frente a los cambios mundiales" (inédito), CEA, 1994.

⁴⁵ Una reflexión sobre la dinámica del interés geopolítico estadounidense en el Caribe se encuentra en Gerardo González, *op. cit.*

sentan entre 0.2 y 7% del comercio con la AEC con Centroamérica.

Los países del istmo han definido sus prioridades en materia de asociación: primero las negociaciones intrarregionales; la segunda prioridad corresponde al GATT; la tercera a las negociaciones comerciales con Estados Unidos;⁴⁶ la cuarta y quinta a las negociaciones con la Unión Europea y el Grupo de los Tres,⁴⁷ respectivamente. Como se aprecia la Cuenca del Caribe como región no es una prioridad para los países de Centroamérica, incluso el Caribe insular ni se menciona.

En el Grupo de los Tres el comercio entre Venezuela y Colombia representa 66 y 75%, respectivamente, de sus intercambios con la Cuenca del Caribe; con Centroamérica es de 15% para Venezuela y 18% para Colombia. Con los países del Caribe insular Venezuela desarrolla 19% de sus relaciones con la Cuenca, mientras para Colombia representa sólo 6% de su comercio con esa área. El peso diferente de las islas del Caribe para uno y otro país está determinado por la relación de Venezuela con esos países por el Pacto de San José, al cual no pertenece Colombia.

Es necesario destacar también el carácter unilateral del comercio con el Grupo de los Tres, pues ni para Centroamérica ni para el Caribe insular esos tres países son un mercado significativo para la colocación de sus exportaciones (sólo 2% de las de Costa Rica, El Salvador y Jamaica; casi 5% de las de Panamá y Guatemala; 8% de las de Nicaragua; 0.2% de las de Honduras, y 0.7% de las de República Dominicana se dirigen a México, Venezuela y Colombia).⁴⁸

Para los países del Caribe insular de los que se dispone información,⁴⁹ el comercio con Centroamérica es prácticamen-

⁴⁶ En estas negociaciones el objetivo fundamental es equiparar las ventajas obtenidas por México en el TLCAN y la Iniciativa para la Cuenca del Caribe.

⁴⁷ CEPAL, "Las relaciones comerciales de Centroamérica frente a los nuevos esquemas de cooperación, integración y comercio", LC/MEX/L.262, 13 de marzo de 1995.

⁴⁸ Segundo cálculos a partir de información del *Direction of Trade Statistics Yearbook*, 1994.

⁴⁹ Jamaica, República Dominicana y Haití.

te marginal dentro del total de su comercio (0.48% del intercambio de Jamaica y 1% del de la República Dominicana y Haití);⁵⁰ con el Grupo de los Tres el peso recae en las importaciones de República Dominicana y Jamaica procedentes de México y Venezuela.

El comercio interesquemas subregionales es bastante discreto; la mayor proporción confluye hacia el Grupo de los Tres por el papel que desempeñan Venezuela y México como suministradores de combustibles.

Si bien los bajos niveles de comercio recíproco es un lugar común en las relaciones intralatinoamericanas, en el caso de los países de América Latina y el Caribe concurren otros elementos que ameritan una breve reflexión por su efecto en el futuro de la AEC como región.

Las relaciones entre América Latina y el Caribe de habla inglesa vistas como dos subregiones no han estado libres de contradicciones históricas más o menos significativas.

Tradicionalmente América Latina ha subestimado a los estados caribeños angloparlantes por su pequeña extensión y menor desarrollo relativo; los ven con desconfianza por el tipo de relaciones que mantienen con sus ex metrópolis, marco en el cual los caribeños han apoyado acciones de aquéllas lesivas a los países latinoamericanos.

Los caribeños, por su parte, observan con sumo recelo las pretensiones hegemónicas de determinados países latinoamericanos. Esta desconfianza se alimenta permanentemente con las disputas fronterizas de Guatemala y Belice y entre Venezuela y Guyana, al igual que con las posiciones de resistencia de algunos países latinoamericanos a la participación caribeña en ciertos foros.⁵¹

Estos elementos pesan en la memoria histórica de las relaciones entre estas dos subregiones y no se deben subestimar en la perspectiva de la AEC a la hora de la negociación conjunta frente a terceros.

⁵⁰ Datos del DOTS, 1994.

⁵¹ Cf. Gerardo González, *op. cit.*

Las corrientes de inversión intrarregionales también son débiles; están muy concentradas en México, Colombia y Venezuela y un peso importante lo tienen los paraísos fiscales.

Para el desempeño de la AEC como región la cuestión del uso de las monedas nacionales en los cobros y pagos del comercio recíproco es un problema a resolver en el futuro desarrollo de este esquema.⁵²

Un elemento central para la conversión de la AEC en una región es la disponibilidad de una infraestructura de transporte que permita la comunicación entre los diferentes territorios. La consolidación de algunos esquemas subregionales como el Grupo de los Tres requeriría la articulación con Centroamérica que es el puente de comunicación entre ellos. En el caso del Caribe el problema es más complejo por la insularidad de la subregión.

Los costos previsibles de la integración en una zona tan disímil como la Cuenca del Caribe podrían ser la desarticulación de la industria nacional, escasa investigación y desarrollo nacionales, incremento de la IED en manufacturas intensivas en recursos naturales, lo que reforzaría el patrón de ventajas comparativas tradicionales.

La viabilidad funcional de la AEC como región y su perdurabilidad estarán vinculadas al empleo de mecanismos de cooperación que consideren preferencias asimétricas, lo que en la práctica ha estado presente en las negociaciones de Venezuela con el MCCA y la Caricom, en la letra del Pacto de Cooperación Energética (Pacto de San José), así como a la secuencia y gradualidad de la apertura extrarregional, con relación a la apertura intra-AEC.

REFLEXIÓN FINAL. AEC: ¿POR EL NORTE O POR EL SUR?

La AEC se debate entre dos grandes macroproyectos de integración, cuya meta común es la formación de una zona he-

⁵² Una interesante reflexión sobre este particular se encuentra en Tania García, "Potencialidades y desafíos de la Asociación de Estados del Caribe", en *Cuadernos de Nuestra América*, vol. XI, núm. 22, julio-diciembre de 1994.

misférica de libre comercio; de los dos proyectos emergen macrosubregiones diferenciadas por el peso de sus relaciones con Estados Unidos y por las metas finales de sus propuestas de integración.

La meta común plantea el problema de la convergencia de todos los esquemas de integración en una zona de libre comercio de alcance hemisférico. La interrogante de cómo se produciría este proceso (por el acceso de países o grupos de éstos al TLCAN o por la convergencia previa de los principales esquemas subregionales y posterior negociación con aquél), es el quid del futuro de la integración latinoamericana y caribeña.

La primera propuesta la avalan algunos países y esquemas de integración, cuyos pasos han estado claramente dirigidos a lograr las condiciones de elegibilidad y aunque no descartan la convergencia latinoamericana previa, su divisa es colocarse en la vía que la que sostiene, fundamentalmente, el Mercosur, dando curso así a la posición brasileña, la cual canaliza sus intereses geopolíticos en el área.

Brasil, por medio del Mercosur,⁵³ impulsa el proyecto de una Zona Suramericana de Libre Comercio, como resultado de la convergencia con el Grupo Andino y la incorporación de Chile, que a su vez es candidato a ingresar al TLCAN.

Los países y esquemas subregionales participantes en la AEC (excepto Cuba) parecen estar identificados con la primera propuesta; incluso una de las motivaciones para la formación del "macroesquema del norte" fue ganar una "masa crítica" en la negociación frente al TLCAN, que lo hiciera más atractivo, como posible elegido.

La AEC parece obedecer más a la creación de condiciones para una integración hemisférica que a la de un mercado regional. México —que parece ser el articulador de la "macrosubregión del norte"—⁵⁴ ha tenido al TLCAN como referente⁵⁵ en todos los acuerdos que ha negociado hasta el momento.

⁵³ Único esquema de integración regional del cual ningún país es miembro de la AEC.

⁵⁴ Se reserva el término región para la totalidad de América Latina y el Caribe.

⁵⁵ Alfredo Guerra-Borges, *op. cit.*

La lógica interna y de asociación del Mercosur es diferente y no apunta de manera prioritaria al TLCAN sino a la Unión Europea, con la cual negocia un acuerdo de libre comercio, que a todas luces adelantará en el tiempo un posible acceso al TLCAN.

Por su parte, en la práctica Estados Unidos, por medio del TLCAN, privilegia la negociación bilateral con países y no con esquemas de integración, a pesar de su retórica diferente, por lo que las posibilidades de la convergencia con la AEC en su conjunto o con otros países del área son poco factibles. Algunos especialistas opinan que sólo Chile ingresará en un plazo más o menos inmediato.⁵⁶

En determinados círculos se ha manejado la posible incorporación al TLCAN de países emergentes de Asia como Singapur y Corea del Sur; si así fuera éstos entrarían con francas ventajas competitivas en relación con los miembros de la AEC.

Si la conciencia de las incertidumbres en torno al TLCAN ganara adeptos en la AEC, el proyecto de un Mercosur ampliado sería evaluable, pues ofrece los beneficios del factor tiempo y el atractivo del mercado europeo, todo lo cual podría inclinar la balanza en su favor, con el resultado de la fragmentación de la AEC en su actual configuración, pues no estaría dentro de la actual lógica mexicana, ni quizás en la de otros miembros, subvertir sus actuales patrones de asociación.

Ante la postergación de las posibilidades reales de muchos países de insertarse, por medio del TLCAN y la incertidumbre sobre el futuro de las actuales preferencias que los países beneficiarios de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe cuentan en el mercado de Estados Unidos, al menos un grupo de ellos —los beneficiarios de la Convención de Lomé— podrían reevaluar sus posiciones⁵⁷ sobre los costos-beneficios de sus potencialidades asociativas por el norte o por el sur.

⁵⁶ Incluso el recurso del *fast track* puede ser un proceso más lento después de la crisis mexicana.

⁵⁷ Ante la posibilidad de perder unas y otras, pues habría que incorporar como variable en el análisis la reacción europea.

No obstante, si se acepta la hipótesis de la perspectiva de dos sendas de integración, una por el norte y otra por el sur, el factor que inclinaría la balanza en favor de una u otra sería la posición del Grupo Andino, que podría sufrir una fractura si Colombia y Venezuela privilegian sus vínculos con el norte, mientras Ecuador, Perú y Bolivia lo hacen con el Mercosur. En el primer caso fortalecería el proyecto de la AEC, en el segundo favorecería la expansión del Mercosur, o al área suramericana de libre comercio.

Estaría por definir la inserción de Chile en este entorno; su posible ingreso al TLCAN, podría convertirlo en un posible miembro de la AEC, con lo cual la potencialidad de esta agrupación crecería significativamente.

Un elemento merecedor de un seguimiento más sistemático son las relaciones con los países emergentes de Asia. En América Central se aprecia un discreto crecimiento de las inversiones originarias de esa región⁵⁸ y en muchos países de la Cuenca del Caribe se observa un crecimiento de las importaciones provenientes de las naciones asiáticas en desarrollo.⁵⁹

Otro hecho significativo en ese sentido es la participación de Chile, México, Estados Unidos y Canadá en la APEC. Estados Unidos está practicando un doble regionalismo —con Asia y con América— al cual virtualmente podría arrastrar a los países del área en función de sus intereses.

No se deben descartar eventuales fragmentaciones en los esquemas subregionales o del propio AEC. Algunos países podrían asumir los riesgos de buscar una inserción individual en la economía mundial o en el TLCAN, ante la perspectiva real de que la participación en acuerdos de integración, donde operan diferentes velocidades, los aleje de la meta en vez de acercarlos; esto dependerá mucho de la valoración de los agentes económicos participantes en este proceso de los beneficios potenciales de ser miembro de un macroesquema como la AEC.

La convergencia de los esquemas subregionales dentro de

⁵⁸ CEPAL, *La inversión extranjera..., op. cit.*

⁵⁹ Según el *Direction of Trade Statistics Yearbook*, 1994.

la AEC podría ocurrir a costa de la desintegración de los más débiles y en tal sentido está por ver el efecto de la integración en un esquema de las dimensiones de la AEC entre países con significativas diferencias en los niveles de desarrollo, tamaño y población.

La AEC involucra potencial económico suficiente como para tener una dinámica propia. En ella la redefinición del patrón de acumulación en escala subregional podría implicar una peculiar estratificación en la configuración del nuevo espacio, en el que países en lo individual, como México, o una agrupación de ellos, como el Grupo de los Tres, sean el centro del esquema, erigiéndose en una suerte de semiperiferia o subcentro.

Manifestaciones perversas al sentido de equidad se hacen presentes en determinadas formas de cooperación, como el que ocurre en el Pacto de San José, en el que las preferencias vienen acompañadas de una suerte de comercio "atado".

La AEC como esquema de integración sólo empieza a dar sus primeros pasos; la recién concluida Cumbre de Puerto España identificó el comercio, el transporte y el turismo como las áreas prioritarias de la organización.

El ingreso de Cuba es una novedad de la nueva organización, no exenta de conflictividad; la participación de Cuba en un área de libre comercio, dependiente de la asistencia financiera y técnica de las agencias multilaterales controladas por Estados Unidos, de momento, no parece viable. La presencia cubana aporta un elemento de tensión política, pero también puede ofrecer posiciones alternativas sustentadas en su definida independencia política al proceso de integración.

Si para cualquiera de los esquemas en curso lograr la integración real supone sortear numerosos obstáculos, en las condiciones particulares de la AEC el desafío se multiplica.

Avanzar más rápidamente en la liberalización del intercambio mutuo que en la apertura general, buscar mecanismos de compensación para los más afectados por este proceso y pensar en soluciones financieras propias, recolocaría el tema de la integración en una dinámica propia y no como subproducto de la liberalización.

esta organización, cuyo desafío inminente es transitar de los propósitos protocolares a hacer de la Cuenca del Caribe una región real.

