

América Latina y el Caribe: En una década de incertidumbres

Josette Altmann Borbón
Francisco Rojas Aravena
Editores

Carlos Malamud
Rebeca Grynspan
Alicia Bárcena
Enrique García
Vinicio Cerezo
Ernesto Samper
Iván Ogando
Mónica Xavier Yelpo



Universidad
para la Paz



FLACSO
SECRETARÍA
GENERAL

América Latina y el Caribe: En una década de incertidumbres

Josette Altmann Borbón – Francisco Rojas Aravena
Editores



Universidad
para la Paz



FLACSO
SECRETARÍA
GENERAL

FLACSO Secretaría General
www.flacso.com
Josette Altmann Borbón, Secretaria General



Universidad para la Paz
www.upeace.com
Francisco Rojas Aravena, Rector



ISBN 978-9930-542-10-1

Digitalizado en San José, Costa Rica por PDigital S.A.
impresion@pdigitalcr.com

Noviembre, 2018.

Las opiniones que se presentan en este libro, así como los análisis e interpretaciones que en él se contienen, son de responsabilidad exclusiva de sus autores (as) y no reflejan necesariamente los puntos de vista de FLACSO, ni de la UPAZ y las instituciones a las cuales se encuentren vinculados (as).

El Estado Actual de la Integración en el Caribe Insular

Iván Ogando Lora

Director del Programa FLACSO-República Dominicana.

1. Introducción

El Caribe es una de las regiones de mayor diversidad política, económica, histórica y cultural no tan solo de nuestro hemisferio, sino del mundo. Por eso no sorprende que en dicha región coexistan diversos esquemas de integración y cooperación entre los países, cuyas dinámicas se entrelazan y se condicionan mutuamente.

En este contexto, la Comunidad del Caribe (CARICOM)⁶⁵, constituye la principal expresión de la integración en la región. Como uno de los esquemas de mayor duración en el hemisferio occidental, ha atravesado por períodos de auge, crisis, desaceleración y estancamiento de manera alternativa a lo largo de su historia, logrando avances concretos relevantes. Pero la celebración de su cuadragésimo quinto aniversario, el 4 de julio de 2018, encuentra a la CARICOM en un escenario caracterizado por cuestionamientos sobre su estructura, su gobernanza, su viabilidad, los compromisos y los costos del proceso.

Lo anterior se deriva de la apreciación generalizada de que los beneficios tangibles derivados de la integración, siguen siendo esquivos para la gran mayoría de la población caribeña. Como resultado de esto, recientemente el gobierno de Jamaica se ha planteado oficialmente evaluar su vinculación al bloque, un hecho

⁶⁵ La CARICOM tiene quince miembros que incluyen catorce Estados soberanos y un territorio dependiente. Los Estados soberanos son Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Grenada, Guyana, Haití, Jamaica, Santa Lucía, San Kitts & Nevis, San Vicente & Las Granadinas, Surinam y Trinidad & Tobago. Monserrat es territorio británico dependiente.

sin precedentes que evidencia la profundidad de las preocupaciones y frustraciones existentes.⁶⁶

Pero aparte de la CARICOM, en la región operan otras dinámicas integracionistas y de cooperación regional muy relevantes, las cuales condicionan y al mismo tiempo son condicionadas de manera directa e indirecta por el proceso la integración caribeña. Nos referimos a la Organización de Estados del Caribe Oriental (OECO) y al relativamente poco conocido esquema de cooperación regional que representa el Foro Caribeño de Países ACP (CARIFORUM), el cual incorpora la participación de Cuba y a la República Dominicana. En adición está la Asociación de Estados de Caribe (AEC), la cual es un espacio de cooperación con la perspectiva del Gran Caribe, pues incluye además a México, toda Centroamérica, Colombia y Venezuela.

Este ensayo presenta algunos de los logros y desafíos presentes de las dinámicas en integración caribeña, haciendo énfasis en la CARICOM como principal expresión de dicha integración, e incorporando los aspectos más relevantes de la OECO y el CARIFORUM para ofrecer una visión holística de la perspectiva regional en el Caribe.

CARICOM: Un Poco de historia

La CARICOM fue establecida por el Tratado de Chaguaramas suscrito el 4 de julio de 1973⁶⁷ que definió el establecimiento de una Comunidad, como eje político y de cooperación, así como también un Mercado Común que incluía un Arancel Externo Común como mecanismo para avanzar en la integración comercial.

El optimismo integracionista inicial del bloque dio al traste con la crisis petrolera de octubre de ese mismo año, la cual tuvo efectos negativos en la mayoría de los miembros, impidiendo concretar avances significativos en la aplicación del Arancel Común y demás objetivos del Mercado Común. Posteriormente en los ochenta, la

66 La Comisión de Revisión de CARICOM fue establecida por el Primer Ministro Andrew Holness en Julio de 2016 con el objetivo de evaluar la relación de su país. El reporte final de la Comisión, que fue encabezada por el ex – Primer Ministro Bruce Golding, fue presentado en el Parlamento Jamaicano para discusión de sus recomendaciones en febrero de 2018.

67 Los fundadores fueron Guyana, Jamaica, Barbados y Trinidad & Tobago, a los que posteriormente se le fueron adhiriendo los demás miembros

crisis de la deuda también limitó el impulso integrador caribeño. En esos años, en vez de profundizar el comercio intra-regional y la complementariedad productiva entre los países miembros, estos se enfocaron más por competir por el aprovechamiento de esquemas de comercio preferenciales e unilaterales con países desarrollados, tales como la Iniciativa de la Cuenca del Caribe con Estados Unidos y el régimen comercial en el marco de la Convención de Lomé, con la entonces Comunidad Económica Europea.

La Cumbre de Jefes de Gobierno de la CARICOM celebrada en 1989 en Grand Anse, Grenada, marcó un cambio importante en la visión de la integración caribeña. Teniendo como trasfondo el magro crecimiento de las economías del bloque, el avance de las negociaciones de la Ronda Uruguay y su amenaza de la erosión de las preferencias comerciales unilaterales, así como los dramáticos cambios en la geopolítica mundial, los Estados miembros se propusieron dar un nuevo impulso a la integración económica regional vía la conformación de un espacio económico único dirigido a estimular una mayor eficiencia productiva, mayores niveles de inversión y una mejor complementariedad entre los sectores económicos del bloque, como alternativa para una inserción más competitiva a la economía internacional.

Este nuevo impulso se enmarcó dentro del paradigma del regionalismo abierto, y se planteó como objetivo la conformación de un mercado y economía únicos para julio de 1993. Lo anterior fue reforzado por las recomendaciones del reporte "Time for Action" preparado en 1992 por un grupo de personalidades y expertos independientes de la Comisión de las Indias Occidentales. El reporte favorecía reformas sustanciales para la profundización y ampliación de la integración caribeña. A partir de lo anterior, se inició un largo y complejo período de consultas y negociación entre los miembros que resultó en una sustancial reingeniería del proyecto de integración de la CARICOM.

Este proceso tomó nueve años y culminó en julio de 2001 con la firma del Tratado de Chaguaramas Revisado, el cual introdujo cambios significativos en el Tratado original de 1973, en lo que concierne a los objetivos, la estructura operativa e institucional y los mecanismos de gobernanza, entre otros. La parte más relevante

del Tratado Revisado fue el compromiso para establecer un Mercado Único y Economía Caribeña (CSME por sus siglas en inglés) como la vía para promover el crecimiento económico sostenible basado en el desarrollo de una mayor competitividad internacional de las estructuras productivas de sus miembros.

Tomó otros cinco años para que la parte relativa al Mercado Único llegara a ser ratificada por 12 de los 15 Estados miembros y la meta original de establecer una Economía Única en el 2009, debió ser postergada para el 2015. No obstante, en 2011, dado el nivel general de atrasos en la implementación de aspectos críticos del CSME, se evidenció que era irrealista alcanzar el objetivo de establecer la Economía Única para el 2015 y los Jefes de Gobierno acordaron poner una “pausa” al proceso de implementación CSME, a fin de repensar la estrategia regional. En seguimiento a las recomendaciones del estudio desarrollado por la firma Landell Mills (2012), se embarcaron en un nuevo proceso de consultas en el que se trató de incorporar opiniones y observaciones de todos los sectores productivos, sociales y económicos de todos los Estados miembros, a fin de diseñar un plan estratégico dirigido a reposicionar a la CARICOM e identificar prioridades y actividades necesarias para enfrentar los retos del contexto internacional.

De esta forma se concibió el Plan Estratégico 2015-2019 aprobado por los Jefes de Gobierno en 2015, el cual establece ocho áreas de trabajo prioritarias: construcción de resiliencia económica, social, medio ambiental, tecnológica; fortalecimiento de la identidad CARICOM y el espíritu comunitario; robustecimiento de la gobernanza de la Comunidad; mejoramiento de la coordinación de la política exterior; y finalmente, investigación y desarrollo e innovación. Ha habido avances importantes relativos a los compromisos legales e institucionales, así como en varias áreas del Plan Estratégico, pero, persisten niveles de implementación y avances muy desiguales entre los países miembros.

3. La Integración en la CARICOM: Avances y Limitaciones

En la Declaración de Rose Hall, Dominica, adoptada por la Conferencia de Jefes de Gobierno en julio del 2003, se define a la CARICOM como una Comunidad de Estados Soberanos, reafirmando el carácter intergubernamental de este proyecto de

integración. Esto se refleja en la modalidad de operación de la Conferencia de Jefes de Gobierno de la CARICOM, el órgano de mayor jerarquía en la estructura del grupo, en el que se mantiene criterio de la unanimidad para la toma de decisiones.

Esta modalidad de decisión es señalada como uno de los obstáculos del proceso de integración, pues en la práctica, obliga a avanzar sobre la base de acuerdos de mínimo común denominador determinados por los miembros menos entusiastas, lo que frena la velocidad del proceso. De esta forma, el mecanismo de unanimidad también permite que con frecuencia, la posibilidad de concretar avances, esté más subordinada a los intereses nacionales o sub-regionales particulares que a los objetivos regionales.

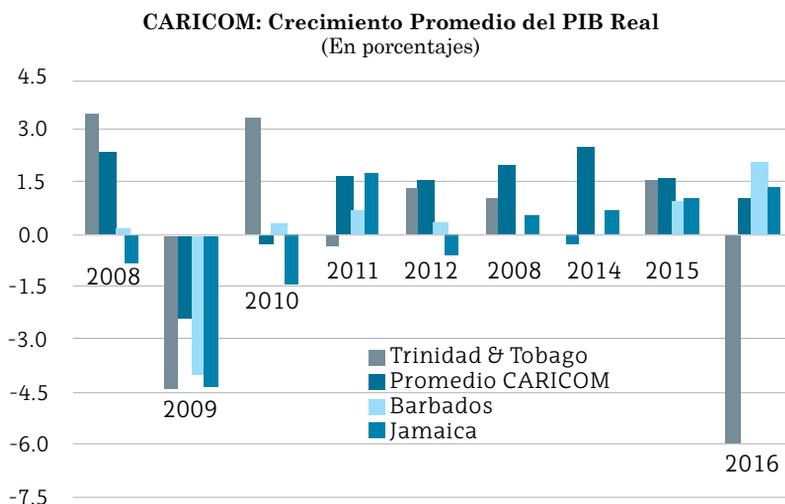
Sin embargo, también se reconoce que la unanimidad garantiza una mayor legitimidad y compromiso sobre lo acordado, ya que asegura que los intereses de todos los Estados miembros estén reflejados en las decisiones de mayor trascendencia del bloque, evitando imposiciones de la mayoría que vayan en contra de los intereses individuales de los países. Los defensores de esta modalidad argumentan que gracias a ello, se ha logrado que el proceso de integración caribeño haya podido sobrevivir a través de los años y avanzar, aunque sea de manera lenta y muy gradual.

El énfasis en el carácter inter-gubernamental de la CARICOM también ha impedido que prosperen iniciativas y propuestas planteadas en el pasado para crear cualquier mecanismo supranacional con autoridad ejecutiva para tomar acciones que permitan avanzar más aceleradamente el cumplimiento de los compromisos y obligaciones asumidas por los países como parte del proceso de integración. Siempre ha existido una marcada oposición entre los líderes regionales de introducir cambios en la gobernanza del bloque que puedan atentar contra la soberanía los Estados miembros.

Con las limitaciones que la estructura inter-gubernamental plantea, el proyecto de la CARICOM se construye sobre la base de cuatro pilares: integración económica, desarrollo humano y social, cooperación en seguridad y coordinación de la política exterior. A continuación se abordan algunos de los alcances y limitaciones de cada uno de estos.

3.1 La integración económica: el Mercado y Economía Caribeña Únicos (CSME)

El marco para la integración económica de la CARICOM lo constituye el establecimiento del CSME, el cual busca la creación de un espacio económico único, basado en cinco regímenes fundamentales que garantizan la libre movilidad de bienes, libre movilidad de personas, libre movilidad de servicios, movilidad de capital y derecho de establecimiento por parte de los nacionales de países miembros del bloque. Lo anterior se complementa con otras medidas como son el desmantelamiento de controles de cambio, la libre convertibilidad de las monedas, la integración de los mercados de capitales, la convergencia de las políticas macro-económicas y la armonización de leyes y procedimientos administrativos.



Fuente: Elaborado con base a datos de la CEPAL

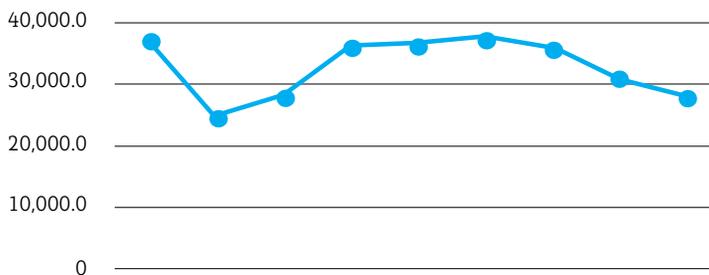
Pero no todos los miembros de la CARICOM participan en el CSME. Bahamas ha optado por ser parte de este mecanismo económico, mientras que Haití, aún está en proceso de cumplir con los requerimientos mínimos para su incorporación.

En general se reconoce que la implementación del CSME ha sido lenta y ha estado por debajo de las expectativas creadas. Una de las razones esgrimidas para justificar este lento avance ha sido el

exiguo desempeño económico que han tenido los países miembros en la última década. El contexto económico siempre ha sido un condicionante importante del proceso integración de la región, ya que en períodos de recesión económica los países tienden a concentrarse más en los temas internos que en los regionales.

La crisis financiera internacional de 2008 tuvo un impacto económico muy negativo en los países de la CARICOM. No es hasta el 2014 que empieza una lenta recuperación en varios de ellos. Sin embargo, para el 2016, las tres economías más grandes del bloque, Barbados, Jamaica y Trinidad & Tobago, reflejaron un estancamiento económico, e incluso, en el caso de Trinidad & Tobago sufrió una significativa contracción del orden del -6.6% según las cifras de la CEPAL (2018).

CARICOM: Exportaciones totales de bienes y servicios
(En millones de USD)



Fuente: CEPAL

2008 2009 2010 2011 2012 2013 2014 2015 2016

En lo que respecta al sector externo de las economías el rendimiento de los últimos años no ha sido muy favorable. Según cifras de la CEPAL, las exportaciones de bienes y servicios del bloque muestran una tendencia negativa en los últimos años, a pesar de que el bloque participa en varios acuerdos de comercio y es beneficiario de varios esquemas unilaterales de preferencia comercial⁶⁸.

⁶⁸ CARICOM tiene acuerdos parciales de comercio con Venezuela (1990), Colombia (1994) y Cuba (2000); Tratados de libre comercio con República Dominicana (1998) y Costa Rica (2004). Un Acuerdo de Asociación Económica con la Unión Europea (2008). Además, es beneficiario de esquemas unilaterales de comercio con Estados Unidos y Canadá. también de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe con Estados Unidos.

Existe también una alta concentración de las exportaciones en el mercado de los Estados Unidos, el cual recibe cerca del 42% del total de las exportaciones del bloque, seguido por la Unión Europea con alrededor del 22%. Trinidad y Tobago, con sus exportaciones de derivados de petróleo aporta, en promedio, el 40% del total exportado del bloque.

Asimismo, entre 2014-2016 la inversión extranjera directa (IED), hubo una contracción generalizada de los flujos registrados en casi todos los países del bloque. Al 2016 la IED registrada estaba muy por debajo de la registrada en el 2007 (CEPAL, 2017)

En adición a lo anterior, gran parte de los Estados miembros se caracterizan por tener altos niveles de endeudamiento externo, lo que obliga a dedicar importantes recursos al servicio del pago de la deuda, lo que les resta capacidad de inversión para el crecimiento.

El adverso cuadro económico ha sido agravado debido a que las posibilidades de acceso a financiamiento concesionario y a necesarios recursos de cooperación financiera no reembolsable son cada vez más reducidas debido a que, con la excepción de Haití y Guyana, los miembros de la CARICOM son considerados países de renta media alta y no son prioridad para la asignación de la cooperación al desarrollo por parte de los principales donantes internacionales.

Otro elemento que ha tenido un impacto nefasto en el desempeño económico de la región, ha sido la recurrencia de desastres naturales que causan cuantiosas pérdidas materiales y humanas con un impacto sustancial la capacidad productiva de los países. Esto implica procesos de recuperación muy costosos y lentos y es un reflejo de la alta vulnerabilidad y la limitada capacidad de resiliencia de los países del bloque.

Por otro lado, contrario a otros esquemas de integración económica, en el caso de la CARICOM, el mercado regional interno no constituye una alternativa para compensar el mediocre comportamiento de las exportaciones generales, ya que los Estados miembros se caracterizan por una escasa complementariedad productiva entre ellos y los niveles de comercio intra-regionales nunca han sido significativos.

**CARICOM: Impacto Económico por Huracanes
(2007-2017)**

Año	Huracan Tormenta	País	Pérdidas Est. Millones US\$	% PIB
2007	Dean	St. Lucía	6.4	1.2
2007	Dean	Jamaica	329.3	10.1
2008	Fay Gustav	Haití	ND	
2010	Tomás	St. Lucía	110.8	14.3
2012	Sandy	Jamaica	107	1.0
2013	Dep. Tropical	Dominica	ND	
2013	Dep. Tropical	St. Lucía	99.8	8.3
2012	Dep. Tropical	S. Vicente	108.3	15.1
2015	Erika	Dominica	483	95.0
2017	Inundaciones	Jamaica	20	0.1
2017	María	Dominica	1313	225.0
2017	María	Ant. & Bermuda	300	9

Fuente: CDEMA

Lo anterior se agudizada por las debilidades y limitaciones estructurales, tales como el tamaño del mercado regional, la dispersión geográfica, los altos costos de transporte y la poca diversificación productiva de los países miembros. Conjugado con la desigual implementación de los compromisos regionales, el comercio intra-regional de bienes está lejos de constituirse en una herramienta que pueda motorizar la integración y el crecimiento económico real del grupo.

Se estima que las exportaciones intra-regionales de bienes representaron solo un 13.7% en el 2009 de las cuales, alrededor del 70% es atribuible a las exportaciones de gas natural y productos derivados del petróleo de Trinidad y Tobago (Caribbean Community Secretariat, 2012).

Para el 2014, aunque hubo un crecimiento en términos absolutos de las exportaciones intra-regionales que ascendieron a USD\$2.74 billones, estas solo representaron el 13.5% de los USD\$20.2 billones totales exportados por toda la región, lo que indica un estancamiento del comercio intrarregional en términos relativos. Alrededor de un 70% de este comercio es atribuible a las exportaciones de gas natural y productos derivados de petróleo de Trinidad y Tobago

lo que refleja aún más las limitaciones del mercado interno (CARICOM Secretariat, 2018).

El CSME se limita a garantizar la libre movilidad de los bienes producidos dentro de la Comunidad, así como también a incorporar un arancel externo común, pero está muy lejos de lograr el establecimiento de una verdadera unión aduanera que permita el libre tránsito de las mercancías de terceros países dentro de los espacios aduaneros de la región. Además el arancel externo común de la CARICOM tampoco es aplicado de manera homogénea en todos los países, de hecho existen múltiples excepciones aplicadas de manera unilateral, además de que dicho arancel no ha sido notificado oficialmente ante la Organización Mundial del Comercio (OMC). En la actualidad, tanto el régimen de Arancel Común Externo como el Régimen Comunitario de Reglas de Origen están siendo revisados para su modificación, aunque no hay fecha estipulada para la conclusión de este proceso.

Hay otros elementos que han limitado el comercio de bienes en la región. Entre estos están la utilización desproporcionada de barreras sanitarias y fitosanitarias entre los países miembros. También los problemas en cuanto a temas de facilitación de comercio y la falta de homogenización de los procedimientos utilizados por los países a pesar de que un Modelo de Armonización de Regulaciones Aduaneras ha sido acordado a nivel regional pero aún está en proceso de ser aprobado e incorporado en las diferentes legislaciones de los países miembros (CARICOM Secretariat, 2018).

Un elemento que eventualmente puede ayudar a expandir el comercio intra-regional serían las compras gubernamentales, pero aún se está en negociación un Protocolo para definir un régimen que permita a empresas de un país miembro de la CARICOM participar abiertamente y en igualdad de condiciones en las licitaciones para las adquisiciones de bienes y servicios por parte de los demás gobiernos del bloque.

Por otro lado, para la mayoría de las economías de la CARICOM, los servicios constituyen el sector de mayor relevancia y se entiende que el comercio intra-regional de servicios ha venido contribuyendo de forma importante al proceso de integración del grupo. Sin embargo, a pesar de algunas evidencias concretas, la ausencia de

estadísticas detalladas no permite hacer una evaluación objetiva de esta contribución. No ha habido suficiente progreso en la finalización de aspectos claves para promover la competitividad regional en servicios, pues están pendientes un marco regulatorio regional para servicios financieros y un código de inversiones común.

En cuanto a la libre movilidad de los ciudadanos entre los países miembros, se han removido barreras importantes como la eliminación de permisos de trabajo para diversas profesiones y oficios. Sin embargo, la desigualdad en el ingreso per cápita entre los países del bloque, conjugado con los elevados porcentajes de desempleo que exhiben algunas de sus economías, hace que la total y libre movilidad de los ciudadanos de la CARICOM en la región presente limitaciones. Esto se desprende del temor a que se produzcan flujos migratorios excesivos desde los países de menor ingreso, lo que supondría una presión adicional para los Estados receptores. Debido a esto, la libre movilidad sigue siendo un aspecto muy sensible en la implementación del CSME.

Para 2012 la Secretaría de la CARICOM informó que alrededor de un 64% de la estructura legal y normativa del CSME había sido elaborada y estaba en proceso de adopción por los países para la implementación de los compromisos a nivel nacional (CARICOM, 2012). También se había avanzado en el diseño y aprobación de políticas regionales comunes en áreas como agricultura, seguridad alimentaria, energía, industria y en tecnología de la información y comunicación.

No obstante lo anterior, en un informe presentado a inicios del 2017 sobre el desarrollo de la implementación del Plan Estratégico Para Reposicionar la CARICOM 2015-2019, se reconocía que, a pesar de los avances logrados, había aspectos críticos que no permitirían cumplir con las metas establecidas para 2019 (CARICOM Secretariat, 2017).

A pesar del lento proceso de implementación de los mecanismos del CSME en cuanto a la creación de un mercado común, el establecimiento de una economía única se mantiene como un objetivo fundamental de la integración. En el 2016 se encargó a la Secretaría de la CARICOM llevar a cabo una revisión general

del estado del CSME para re-evaluar los compromisos establecidos previamente, las metas y los plazos de ejecución. El informe de este ejercicio ha sido concluido y será sometido a la consideración de los Jefes de Gobierno en la reunión de julio de 2018 cuando deberá hacerse público.

Mientras, el Comunicado Oficial emanado de la 29^{na} reunión Inter-Sesional de Jefes de Gobierno realizada en Haití en febrero de 2018, reiteró la importancia crítica del CSME para los miembros y se insiste en la necesidad de avanzar en su implementación. Sin embargo, este tipo de llamado se ha convertido en una retórica recurrente de las reuniones de los Jefes de Gobierno. Se ha caído en una especie de círculo vicioso en el que, por un lado, la falta de implementación de los compromisos del CSME ha resultado en un limitado impacto en el mejoramiento de la competitividad productiva y en las expectativas creadas por la integración económica. Pero por el otro lado, el impacto limitado del CSME se utiliza como excusa para denostar la integración y no avanzar en la implementación de los mecanismos y compromisos contraídos por los miembros.

3.1.1 El Fondo de Desarrollo de la CARICOM (CDF)

El Fondo de Desarrollo de CARICOM (CDF por sus siglas en inglés) es uno de los mecanismos diseñados para apoyar la implementación de los compromisos del CSME y atender a las disparidades económicas y estructurales entre los países miembros. Su objetivo es prestar asistencia técnica y financiera a los países, regiones y sectores más desfavorecidos del bloque para mejorar las capacidades que le permitan participar de manera efectiva en los beneficios del proceso de integración, reducir las asimetrías entre los países, así como también para amortiguar los impactos negativos que se puedan derivar de la implementación del CSME. Tomó ocho años para que el CDF entrara formalmente en operación en agosto de 2009. El hecho de haber coincidido con la crisis de los mercados financieros internacionales, afectó seriamente el proceso de capitalización del fondo desde su inicio.

El Plan Estratégico del CDF 2015-2020, definió como objetivos: mejorar la competitividad y el desarrollo de negocios; apoyar al desarrollo de infraestructuras para facilitar el comercio y la

inversión privada. Para finales del 2016, el capital del FDC alcanzó USD\$94.52 millones. Los recursos, tanto en forma de préstamos concesionarios como donaciones, están dirigidos a financiar los Programas de Asistencia a los Países (CAPs en inglés) en las áreas como desarrollo del sector privado, exportaciones de productos agropecuarios, manufactura ligera y turismo, entre otros.

Sin embargo, para ese mismo año 2016, los montos desembolsados para proyectos a los países beneficiarios apenas ascendieron a USD\$7.24 millones, de los cuales USD\$5.01 millones fueron en forma de préstamos y USD\$2.23 millones en transferencias no reembolsables. Este pobre desempeño es atribuible en gran medida a la baja capacidad de absorción de recursos de los países beneficiarios y a las limitaciones técnicas para preparar propuestas de proyectos viables (CARICOM Development Fund, 2017). En función de lo anterior el CDF ha tenido una limitada incidencia en promover una mayor convergencia económica entre los países menos avanzados del bloque.

Por otro lado, una de las críticas al CDF es el hecho de que se ha concentrado en los países catalogados como menos desarrollados (LDCs) dentro de la CARICOM, sin atender sectores económicos en desventaja dentro de los países más desarrollados (MDCs) del bloque, los cuales son los que más contribuyen al CDF⁶⁹.

3.1.2 La Corte Caribeña de Justicia (CCJ)

La CCJ constituye una de las instituciones más relevantes en la arquitectura de la integración de la CARICOM. Fue establecida mediante el convenio firmado en febrero de 2001 por doce de los quince miembros de la CARICOM y entró en operación en el 2003. El Tratado de Chaguaramas Revisado le confiere a la CCJ la jurisdicción y competencia de tribunal internacional para

⁶⁹ El Protocolo VII del Tratado de Chaguaramas Revisado, estipula que los países miembros se clasifican en Países Menos Desarrollados (LDC's por sus siglas en inglés) y Países Más Desarrollados (MDC's). Los LDCs gozan de tratamiento especial y diferenciado permanente con respecto a los MDCs en cuanto a preferencias para la protección de sus industrias locales, así como también tienen derecho a excepciones para la implementación de compromisos respecto a asuntos arancelarios regionales. La lógica de la clasificación está más en función del tamaño, la capacidad de recursos y de la vulnerabilidad de las economías que en función del ingreso per cápita de los países. Los LDCs son Antigua y Barbuda, Dominica, Grenada, St. Kitts y Nevis, St. Lucia, St. Vicente y las Granadinas, Haití y Belize. Esta clasificación se estableció desde la creación misma del bloque y ha sido tema de mucha discusión y divergencias a través de los años.

la interpretación y la aplicación del derecho comunitario de la CARICOM. En este contexto, el uso de la CCJ como órgano superior para la resolución de diferencias y litigios surgidos, es obligatorio en el marco de aplicación del CSME entre los estados signatarios y entre los diferentes órganos de la CARICOM. Asimismo, la CCJ interpreta los derechos y privilegios de los ciudadanos estipulados en el Tratado Revisado y en el CSME. Esto es lo que se conoce como la jurisdicción original de la CCJ.

La segunda función de la Corte es servir como órgano de última instancia para casos judiciales y criminales provenientes de los sistemas judiciales nacionales de los países miembros. Sin embargo, no todos los países signatarios le reconocen esta función y a más de 15 años de operación de la CCJ, diversos países anglófonos de la CARICOM, aún conservan al Privy Council de Londres como su mecanismo judicial de última instancia. A finales del 2017, solo cuatro países, Guyana, Dominica, Barbados y Belice reconocían oficialmente a la CCJ como órgano de última instancia para apelación de procesos judiciales criminales y civiles. Grenada sostuvo un referendo en el 2016 en el que la población votó en contra de reconocer la CCJ y se apresta a realizar otro antes de finales de 2018. Hay también referéndum al respecto previsto en Jamaica. Resulta una ironía que Trinidad y Tobago, siendo país sede de la CCJ, tampoco la reconozca como tribunal de última instancia para la justicia ordinaria. En los casos particulares de Surinam y de Haití, los cuales tienen ordenamientos jurídicos diferentes a los países de herencia británica de la CARICOM, se dificulta que la CCJ sea reconocida más allá de la jurisdicción de las obligaciones del Tratado de Chaguaramas Revisado.

La CCJ ha venido operando en todos los temas vinculados a la interpretación del Tratado y a la implementación del CSME, pero el hecho de que todavía la mayoría de los países prefieran una entidad extra-regional como el Privy Council de Londres para actuar como órgano de última instancia en los casos de la justicia ordinaria, refleja la falta de credibilidad que prevalece en las propias instituciones regionales que están supuestas a servir de pilares para la integración.

3.2 Desarrollo humano y social: la Cooperación Funcional en la CARICOM

Una de las áreas en la cual el proceso de integración de la CARICOM puede exhibir mayores logros y avances es en la cooperación funcional para promover el desarrollo humano y social. A través de ella se conjugan recursos y esfuerzos para perseguir objetivos comunes que son más factibles de abordar de manera conjunta que de forma individual. Con los años, como parte del proceso de integración se ha venido construyendo un amplio y diverso engranaje institucional con cobertura regional, el cual abarca temas de salud, educación, agricultura, sostenibilidad del medio ambiente, preparación y respuesta a desastres, cultura, juventud, género, deportes, criminalidad, información y comunicación, entre otros.

Existen más de dos decenas de instituciones regionales con sedes distribuidas entre los Estados miembros, que han sido creadas como parte de la estructura de la CARICOM para desarrollar tareas en áreas específicas vinculadas directamente al proceso de integración. A continuación se exponen algunas de las agencias e iniciativas regionales más relevantes de la cooperación funcional en la CARICOM.

La Agencia Caribeña de Salud Pública (CARPHA), con sede en Jamaica, inició sus operaciones en enero de 2013 y que coordina bajo una misma sombrilla, las funciones de otras cinco agencias relacionadas a temas de la salud regional. Su objetivo es definir y promover políticas sanitarias regionales relativas a la prevención y tratamiento de enfermedades infecciosas y no infecciosas, y también dar respuestas coordinadas a emergencias de salud pública en los miembros del bloque. Su labor abarca países y territorios dependientes del Caribe inglés y del Caribe holandés⁷⁰.

Otro ejemplo sobresaliente de la cooperación regional en la CARICOM lo constituye el Consejo Caribeño de Exámenes (CXC), establecido desde 1972 con sede en Barbados, el cual se encarga del diseño de los contenidos educativos, la realización de exámenes

⁷⁰ Las cinco instituciones regionales bajo la sombrilla de CARPHA son: El Instituto Caribeño de Salud Medioambiental, el Centro Caribeño de Epidemiología, el Instituto Caribeño de Alimentación y Nutrición, el Consejo Caribeño de Investigación en Salud y el Laboratorio Regional Caribeño de Pruebas de Drogas.

y el otorgamiento de certificados de acreditación y diplomas para educación secundaria con estándares regionales. También ha desarrollado la Calificación Vocacional Caribeña (CVQ) para el reconocimiento de las calificaciones y competencias de artesanos y trabajadores en diferentes áreas de ocupación.

En una región tan proclive y vulnerable a los desastres naturales, la Agencia Caribeña para Gestión de Desastres y Emergencias (CDEMA), establecida originalmente en 1991, tiene el mandato de servir de facilitador y coordinador de la gestión integrada de desastres en todos los países miembros. Esto implica la coordinación de respuestas rápidas ante situaciones de desastres, la movilización de ayuda y la mitigación o eliminación, en lo posible, de las consecuencias derivadas de desastres. Esta agencia ha jugado un papel clave en la asistencia a los países afectados por la destrucción del paso de los huracanes Irma y María en 2017.

La promoción cultural es un elemento central no solo en la construcción de la identidad regional, sino también en la dinamización de la actividad económica y generadora de divisas a través del desarrollo de industrias creativas. Como parte de la cooperación cultural en la región se distingue la celebración periódica desde 1972, del Festival Caribeño de Artes (CARIFESTA), el cual ha extendido su participación a países no miembros de la CARICOM. La XIII edición de este festival se celebró en Barbados en 2017.

El turismo es una de las principales áreas en la que los países trabajan conjuntamente para la coordinación y armonización de políticas dirigidas al desarrollo de un turismo sostenible así como también conjugan recursos para la promoción y mercadeo conjunto a nivel internacional, para impulsar la modalidad de turismo multi destino en la región.

En el aspecto de medio ambiente, iniciativas regionales para mitigar los efectos del cambio climático y el diseño de políticas, son abordadas por el Centro de la Comunidad Caribeña para Cambio Climático (CCCCC), a través del cual se promovió la creación de Fondo Climático Verde, administrado por el Banco de Desarrollo del Caribe.

El Centro Caribeño para el Desarrollo de la Administración (CARICAD) impulsa una estrategia de cooperación regional para el desarrollo de las tecnologías de información y comunicación, cuyo objetivo es reducir la brecha informática y fortalecer la conectividad entre los países miembros y el resto del mundo.

Hay otras instituciones regionales que se han ido creando como resultado de la necesidad de avanzar en aspectos concretos de la implementación del CSME. Entre estos se distinguen la Organización de CARICOM para Normas y Calidad (CROSQ), establecida a través de un protocolo en el Tratado de Chaguaramas Revisado de 2001 y promueve la armonización de las normas y las regulaciones técnicas en la región, así como asesora sobre el cumplimiento de reglas para evitar el uso de barreras técnicas al comercio.

La Comisión de Competencia de la CARICOM es otra de las instituciones regionales creadas como parte del proceso de implementación del CSME. Esta apoya el ordenamiento de los mercados vía la aplicación de políticas de competencia dirigidas a la prevención de prácticas anti-competitivas y para asistir la protección de los derechos del consumidor.

Existen otras instituciones que no han sido creadas dentro proceso de la CARICOM pero que están asociadas al proceso de integración, como lo son el Banco de Desarrollo del Caribe (CDB), la Universidad de West Indies (UWI), la Universidad de Guyana, entre otras.

El diverso armazón institucional establecido en la CARICOM ha sido posible en gran parte debido a la cooperación internacional proveniente de fuentes extra-regionales. Sin embargo, en un contexto internacional en el cual los flujos de la cooperación internacional tienden a disminuir debido a que muchos de los países del bloque están clasificados como de ingreso medio alto y han sido “graduados” de la Ayuda Oficial al Desarrollo, los costos de operación de esta multiplicidad de instituciones representan una fuerte carga económica en los presupuestos nacionales de los Estados miembros. Lo anterior resulta en presupuestos institucionales limitados que no les permiten desempeñar sus funciones de manera efectiva. Además, la diversidad de instituciones e iniciativas de cooperación funcional demandan una gran coherencia y coordinación para evitar la duplicación de esfuerzos, lo que no siempre es posible.

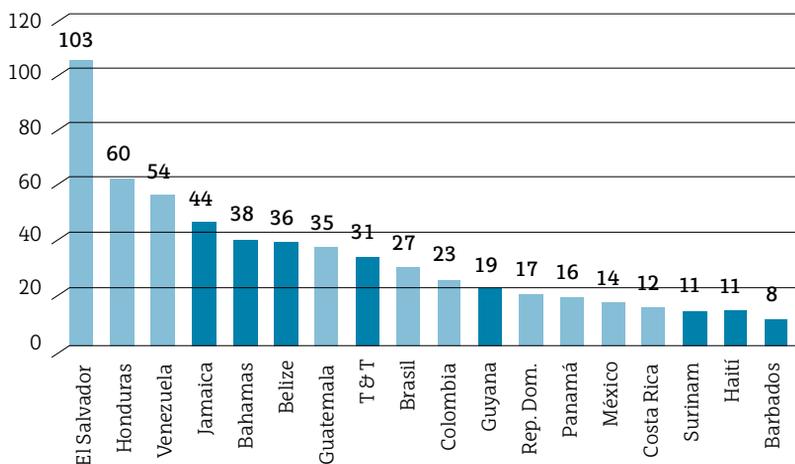
De esta forma, muchas instituciones regionales confrontan problemas de gestión y falta de transparencia, lo que le resta credibilidad al enfoque regional.

3.3 Cooperación en Seguridad

En los últimos años, los temas sobre la prevención de la criminalidad y reforzamiento de la seguridad en la región han ido adquiriendo relevancia debido al aumento sostenido de las actividades criminales ligadas al tráfico ilegal de drogas, de personas y de armas. Esto ha afectado los niveles de la seguridad ciudadana en los diferentes países de la región. Para el 2015, ocho de los miembros de la CARICOM se encontraban entre los países de mayor índice de homicidios en América Latina y el Caribe.

De ahí que la Seguridad Regional haya sido añadida como uno de los pilares para la integración. En julio de 2005 los Jefes de Gobiernos aprobaron el acuerdo para establecer la Agencia de Implementación de la CARICOM para Crimen y Seguridad (IMPACS), la cual está dirigida a diseñar, coordinar y administrar iniciativas que atiendan a las prioridades colectivas sobre seguridad y criminalidad de los Estados miembros. Es el interlocutor regional en asuntos de seguridad ante donantes e instituciones extra-regionales para la implementación de proyectos y diseño de políticas de seguridad.

LA y C: Índices de Homicidios por 100.000 personas 2015



Fuente: Sutton, Jaitman y Khandan (2017)

En este orden, con base a un amplio proceso de consultas con otros países de la región y las Naciones Unidas, IMPACS diseñó la estrategia regional contra-terrorista que fue presentada para aprobación en la reunión de la Conferencia de Jefes de Estado de la CARICOM en julio de 2017.

3.4 Coordinación de la Política Exterior

Uno de los pilares originales de la integración de la CARICOM ha sido la coordinación de la política exterior entre sus miembros como forma de atender problemas regionales y nacionales a través de la acción conjunta del bloque, procurando así una mayor influencia en el plano regional e internacional más allá de lo que sus Estados miembros podrían lograr de manera individual. De esta forma se busca establecer el reconocimiento de la CARICOM como un actor de relevancia en el escenario global. Son múltiples los logros que se han obtenido en este ámbito como resultado de los esfuerzos conjuntos desplegados, incluyendo la elección de nacionales del grupo en organismos internacionales⁷¹.

Tenemos que el bloque caribeño tuvo gran liderazgo en la conformación del grupo de países de África, Caribe y Pacífico (ACP) en 1975, el cual redefinió el balance de las relaciones con la entonces Comunidad Económica Europea. Por otro lado, en el marco de la Organización de Estados Americanos (OEA), la CARICOM ejerce una gran influencia al aunar a catorce de los treinta y cuatro países de dicha organización. La CARICOM estuvo al frente de los esfuerzos regionales que llevaron a la creación de la Asociación de Estados del Caribe en 1995.

La coordinación regional también se ha extendido a temas económicos y comerciales, logrando promover efectivamente políticas favorables en distintos foros internacionales, tales como las relativas a la deuda externa y a la vulnerabilidad de los países pequeños e insulares (SIDS). Otras iniciativas conjuntas efectivas para promover los intereses del bloque, se han dado en el marco de la Organización Internacional de Aviación Civil (OACI)⁷². En

71 En la actualidad, CARICOM tiene a la Dra. Clarissa Etienne y a Patricia Scotland, ambas de Dominican, al frente de la Organización Panamericana de Salud (OPS) y de la Secretaria General de la Mancomunidad de Naciones respectivamente.

72 En este escenario, CARICOM ha procurado impulsar la adopción del principio mediante el cual países que pertenezcan a bloques regionales que no dispongan de una aerolínea nacional propia, puedan designar la aerolínea de otro país del bloque para negociar derechos de ruta y acuerdos de servicios aéreos.

el marco de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CELAC), los países de la CARICOM lograron imponer que la composición de la troika original para la gestión de la coordinación de las discusiones, fuera ampliada a un cuarteto en el cual se garantizaría siempre la participación del país que ocupe la presidencia en la CARICOM.

Como parte de los esfuerzos conjuntos en materia internacional, los Jefes de Gobierno de la CARICOM han estado impulsando la reclamación de una “retribución” a los países europeos que tuvieron colonias en la región. El argumento base es que de que la esclavitud, el genocidio y la explotación perpetrados durante la colonia, son parte de la causa de la pobreza actual en el Caribe. Por eso se “reclama” a las antiguas metrópolis, una compensación económica que impulse el desarrollo de los países de la región. Para estos fines se creó la Comisión de Reparación de CARICOM, sin embargo, no se ha logrado generar la mucha simpatía de las antiguas potencias colonizadoras con respecto a esta iniciativa.

Un tema que contribuyó de manera excepcional a alinear políticamente a todos los miembros de la CARICOM en una causa exterior común, fue la condena unánime a la República Dominicana por la sentencia TC/168-13 del Tribunal Constitucional de dicho país⁷³. A nivel internacional, la CARICOM asumió una postura bastante crítica e inflexible con respecto a las consecuencias derivadas de dicha sentencia, llegando a confrontaciones diplomáticas con ese país en foros regionales como la OEA y la CELAC.

Por otro lado, la CARICOM ha tenido una vocería colectiva muy activa en los foros internacionales en cuanto a los temas del cambio climático y calentamiento global. Contribuyó activamente en el marco de las Naciones Unidas para promover la firma del Acuerdo de París.

Un hecho que ha generado la acción conjunta de todo el bloque se refiere a la desvinculación de los acuerdos de correspondencia

⁷³ Dicha sentencia, emitida en septiembre de 2013, rechaza el otorgamiento de los derechos a la nacionalidad dominicana a las personas nacidas en territorio dominicano descendientes de padres extranjeros indocumentados. CARICOM sostiene que esta sentencia resulta discriminatoria en especial para los descendientes de haitianos nacidos en suelo dominicano.

que los bancos de países desarrollados han venido implementando unilateralmente en perjuicio de los bancos locales de países de la región. Los líderes de la región han venido realizando un activo despliegue de iniciativas ante terceros países y organismos internacionales para evitar estas prácticas que afectan la viabilidad de los servicios financieros de la región.⁷⁴

En materia comercial los países de la CARICOM han tenido como principio negociar acuerdos comerciales de manera conjunta, como en el caso de la República Dominicana en 1998 y el de Costa Rica en 2004. También actuó de manera colectiva en las negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), y en la Organización Mundial de Comercio (OMC)⁷⁵.

Sin embargo, la coordinación de la política exterior entre los países de la CARICOM no siempre ha sido posible y presenta sus límites. En el pasado ha habido serios fraccionamientos en el grupo, como la crisis de Grenada en 1983, en la cual algunos países promovieron la invasión dirigida por Estados Unidos ha dicho país, pero otros se opusieron abiertamente.

En múltiples ocasiones han primado más los intereses nacionales que los intereses comunes, lo cual ha debilitado la coherencia política y restringido la influencia del grupo en el escenario internacional. En términos de política exterior existen múltiples ejemplos de divergencias. Uno es con respecto a las relaciones bilaterales que mantienen los miembros de la CARICOM con la República Popular

74 Esta práctica conocida como de-risking, consiste en que los bancos corresponsales de países desarrollados cancelan sus operaciones con bancos locales o con clientes de dichos bancos como forma de reducir sus riesgos y evitar sanciones que han resultado de la imposición de mayores restricciones financieras dirigidas a evitar el blanqueo de capitales internacionales y el financiamiento del terrorismo. Como resultado, los bancos locales quedan desconectados de la banca internacional para hacer cualquier tipo de transacciones financieras, lo que afecta sus operaciones y resulta en pérdidas significativas de sus negocios.

75 En 1996 CARICOM creó la Maquinaria Regional Caribeña de Negociaciones Comerciales (CRNM) como entidad especializada y autónoma para las negociaciones comerciales. República Dominicana y Cuba entraron a formar parte de la misma en 1998. La CRNM coordinó todo el proceso de negociación del CARIFORUM con la Unión Europea para la firma de Acuerdo de Asociación Económica (EPA). Por su autonomía de la Secretaría de CARICOM y su enfoque incluyente, esta entidad logró un gran acercamiento tanto político como técnico entre la República Dominicana y los países de la CARICOM. Pero en el 2009, la CRNM fue colocada bajo la Secretaría de la CARICOM, cambiándole el nombre a Oficina de Negociaciones Comerciales (OTN) y se excluyó unilateralmente y sin consulta a países asociados a este mecanismo como República Dominicana y Cuba.

China y Taiwán, lo que limita la efectividad de la cooperación a nivel del bloque con estos dos países.

También hay Estados de la CARICOM vinculados de manera individual con otros esquemas de integración y cooperación regional. En este orden está la situación con Petrocaribe, en el cual no participan Barbados ni Trinidad y Tobago, dos de los países de mayor peso económico del grupo. También varios países de la CARICOM se adhirieron a la llamada Área Bolivariana de los Pueblos de América (ALBA), mientras que la mayoría no lo hicieron.

Por su parte, Guyana y Surinam, forman parte de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), mientras que Belice, es miembro de pleno derecho del Sistema de Integración Centro Americana (SICE).

El hecho de tener Estados que pertenezcan a distintos esquemas internacionales tiene el riesgo de que se presenten posibles contradicciones y fraccionamientos de las posiciones políticas al interior de la CARICOM, afectando la unidad del bloque, lo que puede ser visto como debilidad. No obstante, también se argumenta que en un mundo con una interdependencia creciente, esta situación puede verse como la capacidad de flexibilidad del bloque para buscar una “diversificación” y tener incidencia en foros alternativos para garantizar sus intereses.

Uno de los fraccionamientos más recientes en temas de política exterior se dio en el marco de la OEA con respecto al tema de la resolución contra Venezuela a mediados del 2017. Varios países del bloque tales como Guyana, Jamaica, Santa Lucía, Barbados y Grenada avalaron el llamado del Grupo de Lima, el cual procuraba una resolución condenatoria contra Venezuela. Sin embargo, otros países como San Vicente y las Granadinas, Dominica, Antigua y Barbuda bloquearon la posibilidad de aprobar esta resolución, lo que le dio una imagen disfuncional al bloque y disminuyó su incidencia en el marco de la OEA.

De esta forma, vemos que la coordinación de la política exterior del bloque no siempre está garantizada pues se ha visto disminuida por la prevalencia de los diversos intereses particulares entre sus miembros en cuanto a los temas de política exterior.

3.5 La Secretaría de la CARICOM

Es el órgano administrativo y coordinador del proceso de integración. Sin embargo, esta entidad con sede en Georgetown, Guyana, carece de autoridad para poder desarrollar un rol proactivo en cuanto a garantizar e incidir el cumplimiento efectivo de las obligaciones regionales por parte de los países. En tal sentido, se limita a dar asistencia técnica a los países, brindar apoyo logístico al proceso y dar seguimiento a la implementación de los compromisos acordados.

La Secretaría ha venido confrontando problemas para cumplir con eficiencia su labor en el proceso regional debido a la multiplicidad de mandatos y funciones asignados por los diversos órganos institucionales de la CARICOM, los cuales no han ido acompañados del consiguiente aumento de los recursos económicos, logísticos y humanos que sus crecientes responsabilidades demandan. Esto ha conducido a difíciles situaciones financieras que plantean gran incertidumbre sobre su rol y un significativo debilitamiento de su capacidad operativa (Landen Mills, 2012).

Aunque una gran parte de los recursos para la operación de la Secretaría procede de las contribuciones anuales provenientes de los fondos públicos de los miembros, no hay información disponible al público sobre el monto de los presupuestos operativos anuales de la Secretaría ni de los niveles de ejecución y gastos de los mismos, pues paradójicamente es un tema que continúa manejándose con alto secretismo.

En un contexto de lento crecimiento de las economías de la región, en los últimos años tampoco se han producido aumentos significativos en las contribuciones de los países, lo que mantiene cierta precariedad y limitaciones de las labores desarrolladas por la Secretaría para colaborar con los países en la implementación de los compromisos vinculados al proceso de integración. Se estima que sólo cerca del 50-60% del presupuesto central operativo de la Secretaría proviene de los aportes de los miembros, los cuales no siempre están al día. La parte complementaria, es cubierta por la cooperación internacional, a través del financiamiento de programas y proyectos específicos, lo que ha llevado a una excesiva dependencia de los aportes de estas fuentes. Si bien esto demuestra una buena capacidad para movilizar recursos de la cooperación

internacional, la alta dependencia de recursos provenientes de socios extra-regionales constituye también cierta debilidad, ya que ello implica que muchas veces se tengan que negociar prioridades y enfoques para acomodar, en alguna medida, los intereses de los donantes. De esta forma se pueden comprometer o desvirtuar los intereses de la Comunidad misma.

4. Otras Dinámicas de Integración en el Caribe

4.1 La Organización de Estados del Caribe Oriental (OEEO)

La OEEO, es un esquema de integración sub-regional el cual opera independientemente de la CARICOM. Este sub-bloque, creado en el 1981, está conformado por las siete economías insulares más pequeñas de la CARICOM y tres territorios asociados⁷⁶. Puede considerarse como el esquema de integración más avanzado pues dispone de elementos claves como una unión monetaria, un Banco Central, una misma Suprema Corte y la estrecha coordinación de las políticas fiscales entre sus miembros, entre otros. La firma del Tratado de Basseterre Revisado en junio del 2010, estableció como objetivo principal la unión económica del sub-grupo.

La inclusión de Martinica, un territorio francés de ultramar, como miembro asociado de la OEEO en 2015, representó un cambio importante en el enfoque regional del grupo que hasta esa fecha se había conservado exclusivamente como un club de países y territorios anglófonos. Guadalupe también ha solicitado su inclusión como miembro asociado.

Los logros y avances integracionistas de la OEEO hacen que este sub-bloque sea visto como la vanguardia del proceso de la CARICOM. Pero en realidad, no siempre los intereses de la OEEO han sido complementarios a los de la CARICOM por lo que en vez de ser una fuerza política motora de la integración dentro del bloque, en ocasiones este sub-grupo ha operado como un obstáculo para el avance de los compromisos a escala regional, anteponiendo sus prioridades más en función de los objetivos sub-regionales que de los regionales. Los miembros de la OEEO no siempre han estado a tono y a la velocidad con los esfuerzos para establecer una Economía Única a nivel de CARICOM. Entienden que si no se les

⁷⁶ Los países miembros de pleno derecho de la OEEO son Antigua y Barbuda, San Kitts y Nevis, Dominica, Grenada, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas que son estados independientes, y Monserrat que es territorio británico. Anguilla y las Islas Vírgenes Británicas y Martinica son miembros asociados.

otorgan determinadas preferencias ello les acarrearía mayores retos competitivos que marginalizarían sus economías caracterizadas por su reducido tamaño y su vulnerabilidad⁷⁷.

En función de lo anterior, reclaman y condicionan las decisiones regionales a que se incluyan estipulaciones especiales que tomen en consideración las debilidades de los mercados de la OECO. Los seis países independientes de la OECO están clasificados como micro – Estados en las Naciones Unidas y tienen un ingreso per cápita mayor que otros países grandes de la CARICOM, como Jamaica y Guyana. Dichos Estados están clasificados como países LDC's en la CARICOM, lo que de por sí les garantiza un trato especial y diferenciado al interior del bloque regional.

En todo caso, a pesar de sus avances institucionales, la relativa homogeneidad entre sus miembros, así como de la mayor coordinación y convergencias de políticas, el proceso de integración de la OECO también adolece de los constreñimientos que presenta la CARICOM como proyecto inter-gubernamental. Así, la llamada Comisión de la OECO creada mediante el Tratado de Basseterre Revisado de 2010, para supervisar el proceso de integración, carece de facultades supra-nacionales que le permitan incidir de manera directa en la decisión y en el cumplimiento de los compromisos sub-regionales. La unión política entre sus miembros no es un objetivo de la integración.

4.2 El Foro Caribeño de Países ACP (CARIFORUM)

El CARIFORUM no constituye un esquema de integración regional, pero ha jugado un papel muy importante en apoyar la integración caribeña. Este foro fue establecido en 1992 como un espacio “ad hoc” para la coordinación técnica vinculada a la identificación, diseño, negociación y gestión de los proyectos regionales financiados con recursos del Fondo Europeo de Desarrollo (FED) de la Unión Europea (UE) en el marco del Convenio de Lomé y posteriormente, del Acuerdo de Cotonú⁷⁸.

⁷⁷ La extensión combinada de los seis Estados independientes de la OECO es de apenas 2,811 Kms² y el total de su población estimada es de apenas 621,000 personas.

⁷⁸ La adhesión de Haití y la República Dominicana al Convenio de Lomé IV en diciembre 1989 fue lo que condujo a la necesidad de la creación del CARIFORUM ya que estos dos países no eran miembros de la CARICOM, cuya Secretaría había sido la coordinadora de la cooperación regional en el marco de los acuerdos de Lomé previos.

El CARIFORUM es una instancia informal pues no fue establecido mediante ningún tratado internacional y se ha regido tan solo con base a unas “Reglas de Procedimiento” aprobadas por los países participantes. El grupo comprende los 14 Estados independientes de la CARICOM más la República Dominicana y Cuba⁷⁹. El Secretario General de la CARICOM funge también como Secretario General del CARIFORUM y la estructura operativa y administrativa del Foro está compuesta por un Director General con un equipo técnico bajo la sombrilla de la Secretaría de la CARICOM, pero cuya operación es financiada en casi su totalidad por recursos de la cooperación de la UE y en menor grado por aportes de los países miembros.

A finales de la década de los noventa, el CARIFORUM se convirtió en el interlocutor de la región caribeña para el diálogo político con la UE. Es en ese contexto que en el 2013 se negoció de manera bi-regional la estrategia Caribe-UE en la cual se definen los temas prioritarios para la agenda política y de cooperación entre las dos regiones como: La cooperación regional; Apoyo a la reconstrucción de Haití; Cambio climático y desastres naturales; Crimen y seguridad; y finalmente coordinación bi-regional en foros multilaterales.

La negociación y firma del Acuerdo de Asociación Económica (EPA) con la UE en el 2008, le agregó la dimensión comercial en las funciones del CARIFORUM, pues el Directorado asumió las funciones de asistencia técnica para la implementación del acuerdo en los países miembros y de coordinador de las espacio de seguimiento bi-regional que plantea el Acuerdo. La integración comercial regional es uno de los objetivos definidos en el EPA y el artículo 238 sobre Preferencia Regional se planteó como uno de los principales mecanismos de promoción del comercio intra-regional⁸⁰.

79 Cuba es miembro de CARIFORUM en virtud de que es signataria del Acuerdo de Georgetown que crea el grupo de Países de Africa, Caribe y Pacífico (ACP), sin embargo, este país no es signatario del Acuerdo de Cotonú ni del EPA CARIFORUM-UE como los demás países del grupo.

80 La Preferencia Regional en el EPA CARIFORUM-UE estipula que todas las preferencias comerciales que los países del grupo concedieron a la UE, deben ser otorgadas entre ellos mismos. Fue uno de los puntos más controversiales en las negociaciones ya que varios países de la región la veían como una imposición y una injerencia de la UE en la integración regional. Diez años después de entrada en vigencia del EPA, los niveles de aplicación de la Preferencia Regional siguen siendo limitados.

Ha sido a través del CARIFORUM que la UE ha canalizado cerca de €850 millones para la cooperación financiera y técnica para apoyar los procesos de integración caribeña y promover el acercamiento entre los países. Entre 1992 y 2017 ha habido proyectos regionales en áreas como desarrollo de recursos humanos, agricultura, turismo, comercio, salud, medio ambiente entre otros. Muchos de estos proyectos han sido claves para los objetivos de integración de la CARICOM, como la implementación de aspectos del CSME, así como también a nivel del proceso de integración de la OECO y en la frontera dominico-haitiana.

Esta cooperación también ha sido fundamental para acercar tanto a Haití como a la República Dominicana a los demás países del área y en gran medida creó condiciones favorables para la negociación del acuerdo de libre comercio entre la CARICOM y la República Dominicana en 1998, así como también para la adhesión de Haití a dicho bloque en el 2001.

A pesar del importante rol que por más de veinticinco años el CARIFORUM ha desempeñado en el contexto regional, los países no han mostrado ningún interés en fortalecer su capacidad institucional dotándolo de personería jurídica internacional y una mayor autonomía con respecto a la Secretaría de la CARICOM. De ahí que se haya mantenido casi exclusivamente como un mecanismo ad hoc para los temas regionales de los países miembros con la UE y no es reconocido como contraparte regional por terceros países y organismos internacionales.

Hay varias razones que explican esto. Primero, para los países de la CARICOM, la creación del CARIFORUM no fue una iniciativa regional sino más bien una imposición europea para canalizar la cooperación y forzar a una expansión de la integración regional incorporando a Haití y la República Dominicana. Si bien Haití fue aceptada en la CARICOM, la candidatura dominicana nunca ha sido vista con buenos ojos por parte de muchos de los países del bloque ⁸¹.

81 La República Dominicana solicitó la membresía a la CARICOM en 1991 y luego en 1999, pero nunca hubo respuesta oficial. En 2013, Trinidad y Tobago promovió la adhesión dominicana al bloque pero esta iniciativa fue coartada por la Sentencia 168-13 del Tribunal Constitucional Dominicano, la cual fue muy criticada por los países de la CARICOM y que en el 2014 llevó a los Jefes de Gobierno a “suspender” la consideración de la candidatura dominicana, situación que no ha variado cuatro años después.

Debido a lo anterior, ha habido siempre la actitud deliberada por parte de la Secretaría de la CARICOM, de minimizar el papel que el CARIFORUM desempeña a nivel regional, a fin de evitar que pueda haber una competencia por la movilización de recursos de la cooperación provenientes de terceros miembros. Como resultado, el Directorado del CARIFORUM ni siquiera tiene una Página Web independiente ni tampoco hay información sobre los proyectos desarrollados por CARIFORUM en la Página Web de la CARICOM. Virtualmente hay muy poca información de un esquema de cooperación que ha probado ser de mucha relevancia.

Otra razón es que se estima que una vez la UE deje de asignar recursos para la cooperación regional al Caribe, el CARIFORUM desaparecerá pues no tendría razón. Esta posibilidad afectaría instancias comunes en el marco de la implementación del EPA CARIFORUM-UE y también la existencia de CaribbeanExport, una agencia de promoción de comercio e inversiones a nivel regional que constituye la única institución formalmente establecida en el marco del CARIFORUM a través de un convenio internacional.

Sin embargo en la actualidad, a parte de las funciones descritas, hay dos temas adicionales que le otorgan una relevancia obligada al CARIFORUM y que obligan a la CARICOM y a la República Dominicana a negociar conjuntamente. El primero es la definición del futuro de las relaciones con la UE una vez expire el Acuerdo de Cotonú en el 2020. Las negociaciones sobre esto comienzan a mediados de 2018 hasta finales de 2019. El segundo tema es la definición del acuerdo que regirá las relaciones comerciales con el Reino Unido con CARIFORUM una vez se concrete la salida de ese país de la UE. Ambas negociaciones son coordinadas por el Directorado del CARIFORUM con la participación activa de los países de grupo.

Reflexiones Finales

La CARICOM, como esquema de integración regional de más larga vigencia en la región, ha atravesado diversos períodos de estancamiento y crisis que han dificultado que el proceso de integración avance a pasos más acelerados. Las razones de su lento progreso son múltiples y variadas. Abarcan desde limitaciones estructurales de la capacidad productiva de las economías de los

Estados miembros, hasta factores de tipo coyuntural, como son las crisis económicas recurrentes y los desastres naturales que afectan regularmente la región; También incluyen desde la evidente ausencia de voluntad y liderazgo político por parte de los gobiernos de la región para cumplir con ambiciosos compromisos concertados, hasta su reticencia para alcanzar acuerdos que comprometan los niveles de soberanía de los países.

El gradualismo excesivo, conjugado con la multiplicidad de agendas no cumplidas o solo parcialmente cumplidas, ha opacado los logros obtenidos y ha desinflado expectativas creadas en diversos aspectos. Como resultado, una vez más la CARICOM se encuentra en una fase de serios cuestionamientos desde diversos sectores oficiales, empresariales y de la sociedad civil regional en sentido general.

La mayor y más reciente expresión de estos cuestionamientos es el llamado Reporte Golding de la Comisión de Evaluación encargado por el gobierno de Jamaica para analizar la relación de dicho país a la CARICOM. El documento propone condicionar la continuidad de Jamaica en el CSME si en un plazo de cinco años no hay progreso significativo en las 33 recomendaciones que se plantean. Estas incluyen la revisión de los roles y las responsabilidades de los diversos órganos e instituciones, así como aspectos vinculados a la gobernanza, mecanismos de toma de decisiones, en adición a los aspectos operativos de monitoreo y evaluación de las diversas agencias del proceso, de forma tal que permitan enfocarse en los factores que constriñen la integración regional así como replantearse metas y objetivos más realistas y alcanzables para atender los retos que plantean los condicionantes globales⁸².

Si bien la posibilidad de una especie de “Jamxit” no es realista, el documento ha tenido gran repercusión en la región y ha generado expectativas para la apertura de una discusión que introduzca elementos que contribuyan a una mayor eficacia en la institucionalización de la CARICOM.

La posibilidad de introducir cambios sustanciales en el proceso deberá sortear la secular resistencia de los gobiernos del bloque

⁸² El Reporte de la Comisión es un documento independiente, no vinculante. Está siendo debatido en el Parlamento Jamaícuino, pero el Gobierno de ese país aún no ha fijado una posición oficial al respecto.

para concertar mecanismos de gobernabilidad que otorguen una mayor autonomía y autoridad a los organismos regionales. Pero el desempeño económico poco favorable del bloque, unido a una ausencia de líderes regionales capaces de inspirar los ideales integracionistas, generan escepticismo en cuanto a los cambios que podrán resultar de la revisión del proceso de integración.

Al menos en la retórica de las élites gobernantes de los países miembros hay plena conciencia de que la integración regional constituye el único vehículo que les puede garantizar una inserción efectiva en el contexto político y económico internacional y así responder a los desafíos de la interdependencia creciente que impone una dinámica de globalización cada vez más acelerada. Lo mismo aplica para la OECO como ejercicio de integración sub-regional.

Se reconoce la necesidad de introducir cambios y la pregunta no es sobre si los habrá, sino más bien sobre el alcance y la trascendencia que podrían tener dichos cambios para relanzar de manera efectiva el proceso con compromisos de implementación realistas que generen beneficios concretos para la población de los miembros, o si por el contrario, los cambios serán cosméticos para garantizar la mera sobrevivencia de un proceso regional deficiente y limitado.

En cuanto al CARIFORUM, es poco probable que logre su independencia institucional y su vigencia dependerá de la extensión de la cooperación regional europea en el contexto Post-Cotonú después del 2020. CARIFORUM ha servido de plataforma funcional para acercar los países de la región, llegando incluso a facilitar la inserción de Surinam y Haití a la CARICOM. El caso de la República Dominicana, ha sido diferente, entre otras cosas, debido a las aprensiones que el tamaño relativo de su economía siempre ha generado. En la actualidad no hay interés de ninguna de las partes en promover una membresía al bloque⁸³. Tampoco parece haber interés de Cuba, a pesar de que tradicionalmente ha mantenido vínculos políticos estrechos con la CARICOM, pero una relación comercial muy limitada.

83 En el 2013 la República Dominicana optó por hacerse miembro de pleno derecho del Sistema de Integración Centroamericano (SICA).

La expansión de la CARICOM se estará dando hacia territorios no independientes como Martinica, Curazao y Aruba, en la modalidad de miembros asociados del bloque. Si bien esto es positivo pues hace al bloque más variado y cosmopolita, su aporte en cuanto a la profundidad de la integración es limitado ya que al no ser países independientes, dichos territorios tienen una autonomía política y económica limitada con respecto a sus metrópolis.

Una integración caribeña más fuerte y resiliente implica también una mayor vinculación de la CARICOM con las dos economías más grandes de la región y dejar de lado de una serie de prejuicios históricos que han condicionado estas relaciones en el pasado. De esta forma, una efectiva vinculación demandará de mecanismos novedosos y flexibles que reconozcan las diferencias y particularidades de los países y territorios caribeños.

Muchas veces se ha planteado que la insularidad de la geografía caribeña, es uno de los grandes obstáculos para su integración. Sin embargo, el verdadero reto es superar la mentalidad insular que tradicionalmente ha predominado en los líderes y hacedores de política regionales, a fin de desarrollar una visión y una realidad caribeñas con mayor énfasis en las personas, que conduzca a una integración más incluyente y participativa para hacer frente de manera eficiente a los problemas y desafíos comunes de la región.

Referencias bibliográficas

- Alleyne, T., Ötoker, I., Ramakrishnan, U. y Srinivasan, K. (eds.). (2017). *Unleashing growth and strengthening resilience in the Caribbean*. Washington D.C: International Monetary Fund.
- CARICOM/CARIFORUM Review Commission Secretariat. (2017). *Report of the Commission to review Jamaica's relations within CARICOM and CARIFORUM frameworks*. Ministry of Foreign Affairs and Foreign Trade of Jamaica.
- CARICOM Development Fund. (2017). *Annual Report 2016*.
- CARICOM Secretariat. (2001). *Revised Treaty of Chaguaramas Establishing the Caribbean Community Including the CARICOM Single Market and Economy*. Guyana: Georgetown.
- CARICOM Secretariat. (2005). *CARICOM, Our Caribbean Community, An Introduction*. Kingston: Ian Randle Publishers.
- CARICOM Secretariat (2017), *Communique – Thirty-Eighth CARICOM Heads of Government Meeting*. Grenada: Grand Anse.
- CARICOM Secretariat. (2018). *Communiqué of the 29th Intersessional Meeting of The Conference of Heads of Government of The Caribbean Community*. Port of Prince: CARICOM.
- CARICOM Secretariat. (2018). *CARICOM Secretary-General addresses Trinidad and Tobago Manufacturers Association's AGM*. Recuperado de: <https://www.caricom.org/media-center/communications/press-releases/caricom-secretary-general-addresses-trinidad-and-tobago-manufacturers-associations-agm>
- CEPAL. (2018). *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2017*. Santiago: CEPAL.
- CEPAL. (2017). *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe 2017*. Santiago: CEPAL.
- Landell Mills, Ltd. (2012). *Turning around CARICOM: Proposals to Restructure the Secretariat" Final Report*. Georgetown, Guyana.

- Lowitt, K., Saint Ville, A., Keddy, C., Phillip, L. & Hickey, G. (2016). *Challenges and opportunities for more integrated regional food security policy in the Caribbean Community. Regional Studies, Regional Science*, 3:1, 368-378. DOI: 10.1080/21681376.2016.1209983
- Ogando, I. (2013). *Dominican Republic-CARICOM: Unfinished Business*. GREAT Insights Magazine, European Centre for Development Policy Management (ECDPM), Volume 2, Issue 8 (noviembre 2013), Bruselas, Bélgica.
- Ogando, I. (2014). *CARICOM y Sentencia TC 168-14. Ponencia presentada en coloquio regional de la FLACSO-RD*, Junio 2014, Santo Domingo.
- Ogando, I. (2017). *La República Dominicana y la CARICOM: Una relación de encuentros y desencuentros*. Ponencia en coloquio regional de la FLACSO-RD, abril 2017, Santo Domingo.
- Sutton, H., Jaitman, L. y Khad, J. (2017). *Violence in the Caribbean: Cost and Impact* en *Unleashing growth and strengthening resilience in the Caribbean*. En Trevor et al (eds.). (2017). Washington D.C.: International Monetary Fund.