

EL MOVIMIENTO DE INTEGRACION EN EL CARIBE EN UNA ENCRUCIJADA: HACIA UN NUEVO ENFOQUE DE LA INTEGRACION

Uziel Nogueira*

R E S U M E N

La conclusión a la que llega este trabajo es que el proceso de integración perseguido por la CARICOM, incluyendo el intento de "ampliarlo" a través de la creación de la Asociación de Estados del Caribe (AEC), se ha agotado. Por lo tanto, es necesario encarar la integración mediante un nuevo enfoque. No queda claro, sin embargo, cuál será eventualmente el nuevo paradigma que surgirá del viejo esquema de integración. Un punto es muy claro: la inserción competitiva de estas economías en la economía global estará unida a la implementación de reformas económicas. Tres ingredientes faltantes en el proceso de reformas económicas están identificados: La Educación, un Gobierno Habilitador y la Diversificación de las Exportaciones. En el área del comercio, el interrogante es si el paradigma económico actual logrará la diversificación comercial que el viejo modelo de sustitución de importaciones no alcanzó. Más aún, la habilidad de las economías del Caribe para atraer a la inversión extranjera, con su aporte de conocimiento especializado y tecnología, es el factor clave que señalará un cambio en el paradigma de desarrollo económico.

Palabras Claves: Integración, Caribe, CARICOM, ICC, AEC.

The movement of integration in the Caribbean in a crossroad: towards a new approach to integration

ABSTRACT: *The conclusion reached in this paper is that the integration process pursued by CARICOM has reached its limits -including the attempt to "widen" the process via the creation of the Association of Caribbean States (ACS). Thus, a new approach towards integration is required. It is not clear, however, which new paradigm will eventually emerge from the old integration scheme. One point is very clear: the competitive insertion of these economies into the global economy will be linked to the implementation of economic reforms. Three missing ingredients in the process of economic reforms are identified: Education, Enabling Government and Export Diversification. In the area of trade, the question is whether the current economic paradigm will accomplish the trade diversification that the old, import-substitution model could not. Moreover, the ability of the Caribbean economies in attracting foreign investment that brings with it expertise and technology is the key factor that will signal a change in the economic development paradigm.*

Key words. Integration, Caribbean, CARICOM, CBI, ACS.

INTRODUCCIÓN

Las economías de la Comunidad del Caribe (CARICOM) están atravesando un proceso de reforma económica en el cual las políticas basadas en el mercado, incluyendo la liberalización comercial, son componentes claves de una nueva estrategia de desarrollo. En tanto las reformas económicas ganan impulso, el proceso de integración subregional empieza a ser cuestionado. Es claro que el objetivo original de integración económica de la CARICOM ha sido sobrepasado por las nuevas y poderosas fuerzas que dan forma a las relaciones económicas internacionales. Estas fuerzas incluyen el rápi-

do proceso de globalización y la formación de nuevos y poderosos bloques comerciales en el Hemisferio Occidental. Sin embargo, no queda igualmente claro qué función pueden desempeñar o desempeñarán, en el caso de existir alguna, los esquemas de integración subregional tales como la CARICOM o la Asociación de Estados del Caribe (AEC) en la inserción competitiva de esta área dentro de la economía global.

EL PROCESO DE INTEGRACIÓN DURANTE LA DÉCADA DE 1990: LA AEC, EL TLCAN, LA ICC Y EL ALCA

Ante la evidencia de las limitaciones de la CARICOM, en los últimos años se ha planteado un intenso debate entre los dirigentes encargados

de formular políticas sobre la inserción de las economías caribeñas en la economía global. Se tomó conciencia de la existencia de dos tendencias nefastas. En primer lugar, la ayuda financiera proveniente de la Unión Europea y de Estados Unidos ha sido reducida drásticamente y los acuerdos comerciales preferenciales con estos países corren el riesgo de ser gradualmente eliminados (por ejemplo, Lomé, Iniciativa para la Cuenca del Caribe [ICC], CARIBCAN). En segundo lugar, las economías del Caribe no son parte de los nuevos y poderosos bloques que están surgiendo en el Hemisferio Occidental tales como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) o el Mercado Común del

Sur (MERCOSUR). Con respecto al surgimiento del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), los países del Caribe se ven a sí mismos en una posición negociadora débil frente a los países más grandes. Tal como se analiza más adelante, la región ha tomado iniciativas colectivas en relación con estos desafíos. La primera iniciativa colectiva consiste en un intento de expandir la CARICOM a través de la AEC.

La Asociación de Estados del Caribe

La primera respuesta de las economías del Caribe a los desafíos de la globalización y la regionalización ha sido la creación, en 1995, de una nueva organización comercial y económica llamada la Asociación de Estados del Caribe (AEC). La idea subyacente es "ampliar" la CARICOM (es decir, incluir a todos los países ubicados en el área geográfica designada como la Cuenca del Caribe). La AEC tendría un mercado de aproximadamente 200 millones de personas, con un producto bruto nacional conjunto estimado de 500 mil millones de dólares un volumen comercial de alrededor de 180 mil millones de dólares por año.

Se espera que la AEC aumente la cooperación mutua en áreas relacionadas con la economía y el comercio tales como el turismo, el transporte, la producción agrícola, el uso sustentable de los recursos naturales, y la cooperación para hacer frente a los desastres naturales. Su acta de constitución prevé un Comité Especial sobre Comercio, Desarrollo y Relaciones Económicas Exteriores con mandato para elaborar estrategias para la convergencia de políticas comerciales tanto entre los participantes de la Asociación como entre la AEC, el hemisferio, y el resto del mundo; la identificación de iniciativas de promoción del comercio intra y extra-regional; el fortalecimiento de la participación del sector privado en el desarrollo comercial y regional; y la identificación de actividades turísticas que puedan ser promovidas a escala regional.

Dado que la AEC es de reciente creación, es demasiado pronto para

La AEC tendría un mercado de aproximadamente 200 millones de personas, con un producto bruto nacional conjunto estimado de 500 mil millones de dólares un volumen comercial de alrededor de 180 mil millones de dólares por año.

evaluar su efectividad como futuro bloque comercial o económico. Sin embargo, tal como se especificó anteriormente, es difícil que las limitaciones económicas básicas enfrentadas por la CARICOM en el pasado puedan ser superadas por la AEC en el futuro. Esta organización recientemente formada deberá enfrentar tremendos desafíos, tales como la obtención de los recursos financieros para realizar sus ambiciosas actividades relacionadas con el comercio y para cumplir una función efectiva en la promoción de la integración económica (objetivos que son especialmente difíciles considerando que las actividades comerciales y de inversión son mínimas entre sus 25 países miembros).

Desde un punto de vista más pesimista, un trabajo reciente dice que "la AEC está esperando que se desarrolle una teoría adecuada de las instituciones internacionales antes de poder esperar un mandato claro. Un calipsoniano bien podría describir a la AEC como una medicina en busca de una enfermedad" (Dookeran, 1996: 3). No obstante, se debe reconocer que la AEC es una organización para la integración de segunda generación, moderna y orientada hacia el exterior, que podría construir un puente económico entre los países de habla inglesa en el Caribe y sus vecinos de habla española y francesa.

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte

La implementación del TLCAN ha promovido un debate acerca de la posición en la que deben ubicarse las economías del Caribe de acuerdo con el nuevo orden económico dominado por los bloques comerciales. El interrogante probablemente sea "¿le interesa el TLCAN a la región del Caribe?" La respuesta es que con más del 45 por ciento del total de las exportaciones destinado a América del Norte, mantener acuerdos comerciales preferenciales con esta región es, sin dudas, el principal tema relacionado con el comercio en el Caribe. El acceso al mercado de Estados Unidos es de una importancia equivalente dado que, después de Canadá y México, las economías del Caribe son las más integradas a la economía estadounidense, y que Estados Unidos son lejos el mercado más grande para la CARICOM (40 por ciento del total de sus exportaciones). Además, Estados Unidos es la principal fuente de inversiones extranjeras directas de la CARICOM, que hacia 1989 alcanzaron la cifra de 6 mil millones de dólares (Departamento de Comercio de Estados Unidos).

Los dirigentes encargados de formular políticas en la región sostienen que, a través del tiempo, la implementación del TLCAN podría reducir la ventaja competitiva que gozan los países del Caribe como consecuencia de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC), vis à vis México. Existe el temor de que las exportaciones de productos textiles y de vestimenta al mercado de Estados Unidos puedan ser desplazadas por productores mexicanos, y que este desvío de comercio pueda llevar, eventualmente, a un desvío de la inversión. También juega un papel importante el temor al proteccionismo en el mercado de EE.UU. Por ejemplo, la Oficina del Representante Comercial de Estados Unidos se ha movido recientemente para restringir las importaciones de ropa interior y de dormir, productos claves en el sector en auge de prendas de vestir de la región, de ocho países incluyendo a la República Dominicana y Jamaica,

como compensación del reclamo por daños de los productores estadounidenses.

A pesar de las iniciativas diplomáticas de Jamaica y Trinidad y Tobago durante los últimos años, en las cuales sostenían que estaban "listas" para unirse al TLCAN, el clima político de Estados Unidos no ha sido propicio para una temprana expansión del TLCAN, tal como lo han demostrado las negociaciones con Chile. De este modo, a medida que la asociación al TLCAN se transformaba en una posibilidad remota, la segunda mejor solución para los países del Caribe fue concentrarse en ganar una eventual paridad con el TLCAN por medio de la ICC (es decir, obtener las mismas preferencias comerciales que recibe México a través del TLCAN).

La Iniciativa de la Cuenca del Caribe

Estados Unidos ha creado dos esquemas preferenciales que ofrecen un tratamiento libre de impuestos para algunos bienes: el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), que se lanzó en 1976 por un período de 10 años y luego se extendió hasta julio de 1996; y la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC), que se aprobó en 1985 y se transformó en un esquema permanente como ICC II en agosto de 1990. Los países de la ICC pueden elegir bajo cuál de estos dos programas quieren exportar un producto libre de impuestos pero la mayoría prefiere exportar por medio de la ICC porque ofrece preferencias más amplias y reglas más flexibles. Los beneficios de la ICC están limitados a 24 países elegibles de América Central y el Caribe. Con excepción de un pequeño número de bienes formalmente excluidos, todos los productos de los países beneficiarios de la ICC pueden ser elegidos para ingresar libres de impuestos. Es importante remarcar que la ICC es un acuerdo comercial unilateral y no recíproco (es decir, los países del Caribe y América Central no tienen obligación de reciprocidad en sus propios mercados).

Desde el punto de vista caribeño, el desempeño de la ICC no ha cum-

...no existe un clima político adecuado en Estados Unidos para ningún acuerdo comercial no recíproco tal como el proyecto que contiene la paridad TLCAN; Por lo tanto, si se logra algún acuerdo comercial, estará ligado a concesiones recíprocas con respecto al comercio o a otras materias.

plido con las altas expectativas creadas en el momento de su lanzamiento. La utilización del programa se ha concentrado en gran medida en unos pocos países. Los principales beneficiarios del programa de la ICC han sido la República Dominicana y Costa Rica, que juntos representan alrededor del 50 por ciento de todas las importaciones libres de impuestos de la ICC. Otros importantes usuarios son: Honduras, Guatemala, Haití y Jamaica, que representan alrededor del 30 por ciento de las importaciones libres de impuestos. Estados Unidos también se han beneficiado con este programa; sus exportaciones hacia países de la Cuenca del Caribe saltaron de 5.8 miles de millones de dólares en 1983 a 12,2 miles de millones en 1993. Este incremento del 112 por ciento es tres veces la tasa de crecimiento de las exportaciones globales de Estados Unidos durante este período. Más aún, el déficit comercial de Estados Unidos con países de la Cuenca del Caribe, que era de 2.6 miles de millones de dólares en 1984, se transformó en un superávit de alrededor de 2 mil millones diez años después.

A pesar del intenso lobbying, las iniciativas para lograr la paridad con el TLCAN aún no se han materializado. En marzo de 1995, el Diputado Phil Crane presentó un proyecto de ley, The Caribbean Basin Trade Security

Act H.R. 553, que acordaría paridad con el TLCAN a las importaciones de Estados Unidos provenientes de países de la ICC. La nueva legislación ofrecía mayor acceso al mercado sin exigir compromisos recíprocos en áreas tales como derechos de propiedad intelectual, protección del ambiente, inversiones y protección de los derechos de los trabajadores. El Ejecutivo no ha implementado esta legislación porque, entre otras cosas, se diferencia de su propia iniciativa, el Acuerdo Comercial Transitorio (ACT), impulsado por el Representante Comercial de Estados Unidos (R.C.E.U.). Mientras la ley de Crane alcanza a todos los productos, el ACT sólo hubiera otorgado paridad a los productos textiles y vestimenta que cumplieran con las reglas de origen del TLCAN. Aunque en la visita del presidente Clinton a Barbados en mayo de 1997 se discutió el tema de la paridad TLCAN para los países de la ICC, no se produjo ningún avance sustantivo en esta materia. La realidad es que no existe un clima político adecuado en Estados Unidos para ningún acuerdo comercial no recíproco tal como el proyecto que contiene la paridad TLCAN. Por lo tanto, si se logra algún acuerdo comercial, estará ligado a concesiones recíprocas con respecto al comercio o a otras materias.

En este aspecto, los esfuerzos para reconciliar los conflictos crecientes entre Estados Unidos y los 14 países miembros de la CARICOM dominarán la agenda económica y política regional. La negativa por parte de Jamaica y Trinidad y Tobago de acceder al pedido de Estados Unidos de otorgarles libre acceso a sus aguas territoriales para la persecución de traficantes de drogas es uno de los temas en cuestión. Otro punto es el acercamiento de la CARICOM con Cuba. Cuba está siendo integrada lentamente dentro de la corriente dominante del Caribe. Ha sido admitido en cuerpos tales como la Organización de Turismo del Caribe (OTC), y su sorprendente comercio, inversión y otros acuerdos con varios países del Caribe, siendo el más reciente el celebrado con Trinidad y Tobago.

El Área de Libre Comercio de las Américas

La Cumbre de las Américas, celebrada el 15 de diciembre de 1994, fue un acontecimiento importante para el proceso de integración hemisférica, especialmente para las pequeñas economías de la Comunidad del Caribe. En la conferencia de Miami, los gobiernos del Hemisferio Occidental (con excepción de Cuba) acordaron comenzar, de manera inmediata, con la construcción de un área de libre comercio de las Américas en la cual las barreras al comercio y a la inversión serían progresivamente eliminadas, comenzando a más tardar en 2005. Este compromiso fue ratificado en la Segunda Cumbre de las Américas, realizada en Santiago de Chile en abril de 1998. En esa ocasión los Presidentes y Jefes de Gobierno del hemisferio anunciaron el inicio formal de negociaciones para establecer el ALCA.

Para los países miembros de la CARICOM, el establecimiento de un área de libre comercio en las Américas es un acontecimiento importante dado que los puede ayudar a crear lazos más fuertes de comercio e inversión con el resto del hemisferio, a consolidar y profundizar las reformas económicas internas, y más importante aún, los puede ayudar a atraer la muy necesitada inversión extranjera. Los desafíos, sin embargo, también son intimidantes e incluyen interrogantes tales como: (a) si las 14 economías tendrán la capacidad de mantener los programas de reformas económicas estructurales necesarias para captar los beneficios derivados de la plena participación en un área de libre comercio hemisférica. Actualmente, las reformas económicas varían bastante significativamente entre los 14 países, con Jamaica, Trinidad y Tobago, y en menor medida Guyana y Barbados, liderando el proceso de reforma y (b) si las negociaciones para alcanzar el ALCA fortalecerán o debilitarán a la CARICOM y a la AEC.

El segundo punto es importante porque la Cumbre de Miami llamó a la consolidación de los acuerdos subregionales y bilaterales existentes como "bloques de construcción"

la Cumbre de Miami llamó a la consolidación de los acuerdos subregionales y bilaterales existentes como "bloques de construcción" para ampliar y profundizar la integración hemisférica

para ampliar y profundizar la integración hemisférica. Una CARICOM/AEC débil sería menos efectiva en la negociación de acuerdos comerciales con economías más grandes y poderosas en el hemisferio. En este aspecto, la habilidad de los países del Caribe para obtener concesiones de las economías más grandes será evaluada durante las negociaciones para el establecimiento del ALCA. Durante la reunión Ministerial de Comercio celebrada en Denver en 1996, las economías caribeñas se aseguraron la creación de un grupo de trabajo con el propósito de analizar los caminos que faciliten la integración de las economías más pequeñas en el área de libre comercio del hemisferio. En la Declaración Final de la Cumbre de Santiago se estableció el compromiso de respetar las diferencias en tamaño y niveles de desarrollo existentes entre los países del continente. Esto constituye un reconocimiento de las demandas de los países centroamericanos y caribeños que insisten en la necesidad de crear un fondo especial para ayudar a las economías más pequeñas a ajustarse al ALCA. De igual manera, las economías de menor tamaño solicitan recursos para poder implementar las medidas de facilitación comercial. Sin embargo, resta aún conocer si los países más pequeños del Caribe recibirán tratamiento especial o la ayuda

técnica y financiera necesaria para su inserción en la futura área de libre comercio.

REFORMAS ECONÓMICAS Y LIBERALIZACIÓN COMERCIAL

A través de varios préstamos para el ajuste macroeconómico y el ajuste sectorial (PAS) otorgados por instituciones multilaterales, las economías del Caribe comenzaron una serie de reformas económicas en la segunda mitad de la década de 1980. Dentro del llamado "*Consenso de Washington*" de reformas orientadas hacia el mercado, la diversificación y la liberalización del comercio son consideradas variables fundamentales para lograr un crecimiento económico sustentable y de largo plazo. Esta sección analiza brevemente los modelos comerciales de la región, incluyendo los regímenes cambiarios, la implementación del Arancel Externo Común (a.e.c.) y el progreso del programa de reforma comercial.

El Arancel Externo Común

Los países de la CARICOM tienen, en principio, una estructura de arancel externo común que grava las importaciones provenientes de países fuera de la región. La estructura básica del a.e.c. se establece de acuerdo con dos principios: (a) las importaciones que compiten con la producción regional deben tener tasas arancelarias más altas que aquéllas que no lo hacen; y (b) los bienes de consumo finales importados deben tener tasas más altas que los insumos y los bienes de capital. Se define como productos que compiten a aquéllos que la producción regional puede satisfacer en el 75 por ciento o más de la demanda regional. Existen, sin embargo, numerosas excepciones a la estructura básica del a.e.c. A fines de 1995, la tercera fase del a.e.c. comenzó a ser implementada con la eliminación de licencias y cuotas en el caso de productos específicos por parte de la mayoría de los países miembros de la CARICOM. En la reunión del Consejo de Comercio y Desarrollo de la CARICOM celebrada en febrero de 1998 se discutió so-

bre el desarrollo de la tercera fase de implementación del a.e.c y sobre el inicio de la fase final que, una vez concluida, establecerá que el arancel máximo para determinados bienes sea de un 20%.

Países como Jamaica y Trinidad y Tobago han eliminado virtualmente todos sus amplios requerimientos de licencias de importación y de cambio y Guyana ha eliminado la mayoría de ellos. Mientras que muchas Barreras no Arancelarias (BNA) han sido eliminadas, un número de países aún tiene algunas barreras protectoras, especialmente contra la importación de productos agrícolas. Éstas incluyen no sólo los requerimientos de licencia y las restricciones cuantitativas sino también los monopolios de importaciones del sector público. La atención se concentra igualmente en la eliminación de la profusión de impuestos de sellos, sobretasas a las importaciones, y tasas discriminatorias del impuesto al consumo que actualmente gravan a las importaciones de muchos países. Éstas son, en muchos casos, una fuente más seria de sesgo anti-comercial que los aranceles formales a las importaciones.

Finalmente, se debe reconocer que la implementación de reducciones de los aranceles en el Caribe presenta un dilema para los funcionarios del gobierno. A raíz de su limitada capacidad para generar ingresos fiscales de fuentes tradicionales tales como el consumo o los ingresos personales, los impuestos a las importaciones son la principal fuente de ingresos públicos en la mayoría de los países. De este modo, el tema de las necesidades fiscales siempre se ha equilibrado en contra de las necesidades de reducciones arancelarias y la liberalización comercial.

En este momento, no hay evidencias de que este problema haya sido resuelto a lo largo de toda la región. También, se reconoce que es probable que la importancia estratégica del a.e.c. disminuya con bastante rapidez. La reducción arancelaria global, el regionalismo y las concesiones comerciales bilaterales comprometerán aún más la sustentabilidad del

a.e.c. y reducirán el grupo de países a los que se aplica.

El Programa de Reforma Comercial

Tal como se ha mencionado anteriormente, en los últimos años algunos miembros de la CARICOM han implementado reformas a la política comercial como parte de sus programas de ajuste estructural. El Dr. Hilaire aplica la metodología de identificación de episodios de liberalización comercial y deriva importantes percepciones al efectuar comparaciones de dirección, secuencia, velocidad de las reformas y la cuestión de reversión de políticas en el Caribe (Hilaire, 1995). El análisis cubre el período que va desde 1971 hasta 1995 y contiene 5 fases definidas como:

Fase I: Amplias restricciones cuantitativas (RC), aranceles altos, controles cambiarios sobre cuentas corrientes y de capital y tipos de cambio fijos.

Fase II: RC reducidas, aranceles altos, sobretasas a las importaciones, controles cambiarios sobre cuentas corrientes y de capital y tipos de cambio fijos.

Fase III: RC principalmente sobre la agricultura, aranceles más bajos, sobretasas a las importaciones más bajas, controles cambiarios principalmente sobre cuentas de capital, tipos de cambio fijos.

Fase IV: RC principalmente sobre la agricultura, aranceles más ba-

jos, sobretasas más bajas a las importaciones, controles cambiarios principalmente sobre las cuentas de capital, tipos de cambio flexibles.

Fase V: RC mínimas, aranceles bajos, ningún control cambiario, tipos de cambio flexibles.

Los hallazgos que muestra la cuadro I son los siguientes:

1. Durante la década de 1970, siguiendo la estrategia de sustitución de las importaciones, todos los países miembros de la CARICOM confiaban plenamente en las restricciones cuantitativas a las importaciones, especialmente para aquellos países con sectores manufactureros internos relativamente más grandes.
2. La mayoría de los países entraron en la Fase II a principios de la década de 1980. El ingreso de Trinidad y Tobago tuvo lugar a fines de esta década. En el caso de Trinidad y Tobago, Jamaica y Guyana la reducción de las RC se formalizó según las condiciones del programa de ajuste del FMI/Banco Mundial.
3. Guyana y Jamaica transitaron progresivamente a través de las cinco etapas: las etapas II, III y IV se concentraron a fines de la década del 80 y principios de la del 90. Su transición entre las fases III, IV y V fue marcada por rápidas devaluaciones de la moneda a medida que experimenta-

Cuadro I
Fases de los Regímenes de Control de Cambios

País	1971-1975	1976-1980	1981-1985	1986-1990	1991-1995
Antigua y Barbuda	I	II	II	II	III
Dominica	I	II	II	II	III
Granada	I	II	II	II	III
Monserrat	I	II	II	II	III
St. Kitts-Nevis	I	II	II	II	III
Santa Lucía	I	II	II	II	III
San Vicente y las Granadinas	I	II	II	II	III
Bahamas	I	II	II	II	III
Barbados	I	II	II	II	III
Belice	I	II	II	II	III
Guyana	I	II	II	III-IV	V
Jamaica	I	II	II	III-IV	V
Suriname					
Trinidad y Tobago	I	II	II	II	III-V

Definición de Fases de Controles de Cambios - Ver el texto. Fuente: Alvin D. L. Hilaire

ban con diferentes sistemas de tipo de cambio (múltiple, mini-devaluaciones crawling peg, subastas).

4. Trinidad y Tobago saltó la fase IV y pasó a la V, abandonando los controles tanto en las transacciones de cuentas corrientes como en las de capital, al desviarse de un sistema de tipo de cambio fijo hacia otro flexible.
5. Los países de la OECO, Barbados y las Bahamas han alcanzado la fase III, pero no parecen querer llegar a las fases IV y V.
6. En ningún caso en el Caribe hubo un retroceso de la política en el sentido de una reversión a una etapa anterior de liberalización.

La Función del Régimen Cambiario en el Régimen Comercial

Hasta la década de 1980, la estabilidad de los precios en todos los países miembros de la CARICOM se mantuvo por un régimen de tipo de cambio fijo ligado primero con la libra inglesa y más tarde con el dólar estadounidense. En realidad, la idea de una Caja de Conversión utilizada en la ley de convertibilidad de Argentina fue introducida primero en las colonias del Caribe por Gran Bretaña. Esta estabilidad de los precios se hizo añicos a raíz de los shocks del precio del petróleo de la década de 1970 y principios de la de 1980 que obligaron a los países, especialmente a los más grandes, a encarar reformas económicas estructurales.

El Banco Mundial, que condujo y promovió el proceso de reformas comerciales en el Hemisferio Occidental, sostuvo la idea de que la diversificación de exportaciones era un componente fundamental de una nueva estrategia de crecimiento orientada hacia el exterior. Más aún, dicha diversificación de exportaciones tendría lugar únicamente si adoptaba un sistema de tipo de cambio más competitivo. De acuerdo con este enfoque, Jamaica, Guyana y Trinidad y Tobago han adoptado regímenes cambiarios flexibles, como parte de sus programas de reformas estructurales. En este momento, las autoridades económicas de esos países no

han dado muestras de revertir el proceso hacia un sistema fijo en el futuro inmediato. Los once restantes países miembros de la CARICOM (es decir, los siete países de la OECO más Barbados, Bahamas, Belice y Suriname) han mantenido un sistema de tipo de cambio fijo y no hay indicios de reversión hacia un sistema flexible. Una consecuencia importante de los dos regímenes cambiarios es que tal *status quo* hace que sea prácticamente imposible alcanzar una unión monetaria, tal como había sido previsto originalmente por la CARICOM.

El dilema que presenta la adopción de un tipo de cambio flexible en el Caribe es analizado por Havelock R. Brewster:

"La extrema dicotomía estructural de la mayoría de los países del Caribe presenta un problema virtualmente insoluble para las políticas cambiarias. Por una parte, el grueso de las exportaciones - productos tropicales tradicionales agrícolas y minerales de alto valor agregado retenido (high retained value added) - enfrenta una demanda más o menos fija, con precios determinados externamente y cotizados en moneda extranjera. Por otra parte, la producción de bienes manufacturados para la exportación es todavía mínima, sumamente dependiente de las importaciones y, por lo tanto, con muy poco valor agregado retenido en su composición. En cuanto al turismo del Caribe, dadas sus particulares características, el contenido de importación, y la falta de evidencia terminante sobre las elasticidades de demanda sensibles a los precios relativos, no se puede considerar que la devaluación necesariamente produzca resultados beneficiosos netos. (Una comparación de la experiencia de Jamaica, Barbados, Antigua, y las Bahamas en el período que va de 1979 a 1986 difícilmente pueda respaldar el argumento de la devaluación.)"

Además de lo ya expresado, en estas sociedades pequeñas de estructuras tan fragmentadas sería sumamente difícil circunscribir la transmisión de la devaluación a los precios internos, en toda su extensión, o aún más. Existe, por lo tanto, un claro peligro de estar en presencia del peor de los mundos - costos sociales muy altos con poco impacto positivo sobre los ingresos por exportaciones (Bourne et al., 1988). Es sabido que la devaluación ocasiona costos de transición. Sin embargo, la dicotomía estructural a la que se

hace referencia más arriba es extrema en el caso del Caribe. Por ejemplo, en Jamaica, el más desarrollado estructuralmente de los países de la comunidad, las exportaciones de bienes manufacturados representan alrededor del 5 por ciento del valor total de las exportaciones expresado en términos netos. Esta característica de la economía, junto con los limitados medios disponibles para mitigar los costos sociales, sugiere que el período de transición puede ser muy largo y doloroso, aún en el caso de que la devaluación fuera, en última instancia, beneficiosa."

Por lo tanto, dados los argumentos teóricos y empíricos en contra de la utilización de un régimen cambiario flexible, la prueba crucial para Jamaica, Trinidad y Tobago y Guyana consiste en conocer si el nuevo régimen cambiario puede:

a) promover la diversificación de las exportaciones en el mediano plazo, y

b) aumentar la competitividad de las exportaciones de productos manufacturados al resto del mundo y así "revelar" su ventaja comparativa.

Desgraciadamente, no se han realizado hasta hoy trabajos analíticos que permitan evaluar ambas hipótesis. La evidencia en esta área hasta el momento es la siguiente:

En primer lugar, los tres países han presentado un tipo de cambio bastante competitivo entre ellos y vis à vis aquéllos de sus socios comerciales en la AEC, es decir, Colombia, Venezuela y México (ver cuadro II).

En segundo lugar, si se toma a Jamaica como un caso puntual de devaluación y reformas comerciales, los resultados son bastante desalentadores. En los últimos diez años, Jamaica ha tenido déficits comerciales sustanciales que se han acelerado en los últimos dos. En 1995, por ejemplo, el déficit comercial se disparó a 1,3 miles de millones de dólares (aproximadamente el 30% del PBI). Los persistentes déficits comerciales (no compensados con la entrada de capitales) han debilitado el tipo de cambio y el Banco Central no ha sido capaz de controlarlo. El gobierno espera estabilizar el tipo de cambio a través de una nueva "política industrial" dirigida a atraer inversiones ex-

tranjeras directas por aproximadamente 1,3 miles de millones de dólares en 1996-97. Dado que en 1994 sólo se registraron 118 millones de dólares en concepto de ingreso de capitales extranjeros, muchos consideran que las cifras del gobierno son sumamente irreales.

En tercer lugar, Trinidad y Tobago, contrastando con Jamaica, ha tenido un buen desempeño que de por sí no es inesperado. En realidad, como resultado de las exportaciones de petróleo y gas natural, Trinidad y Tobago es el único país de la CARICOM que tiene superávit comercial. Sin embargo, hay algunos indicios de que los bienes manufacturados están teniendo un buen desempeño, particularmente dentro de los mercados de la CARICOM. La imposición unilateral de cuotas a las importaciones e impuestos sobre un número de bienes de Trinidad y Tobago (por ejemplo, pastas y productos lácteos, aceite hidrogenado, cigarrillos y papel higiénico por parte de Barbados y portalámparas eléctricos por parte de Jamaica) indican la penetración de las exportaciones de productos manufacturados de Trinidad dentro de los mercados de la CARICOM.

La mayor competitividad de los industriales de Trinidad y Tobago en la región de la CARICOM es el centro de la disputa. El programa de liberalización comercial del país ha abierto la economía a la competencia y los productores internos han respondido con remodelaciones y medidas de reducción de costos a fin de ser más eficientes. Como resultado, Trinidad

y Tobago es el primer país miembro de la CARICOM en ingresar en los mercados latinoamericanos. De este modo, las reformas en el área comercial combinadas con un tipo de cambio competitivo están ayudando al país a ser más competitivo en otros productos, además del petróleo y el gas natural.

PERSPECTIVAS PARA EL PROCESO DE INTEGRACIÓN

La conclusión a la que llega este trabajo es similar a aquéllas alcanzadas por otros estudiosos y dirigentes encargados de formular políticas (es decir, el proceso de integración perseguido por la CARICOM se ha agotado, incluyendo el intento de "ampliarlo" a través de la creación de la AEC). No queda claro, sin embargo, cuál será eventualmente el nuevo paradigma que surgirá del viejo esquema de integración. El único consenso existente es que se necesita encarar la integración a través de un nuevo enfoque.

"Para ser efectivo, cualquier nuevo paradigma de integración para el Caribe debe ir más allá de las cuestiones comerciales y responder a la situación internacional. Este paradigma deberá unir las estructuras productivas, promover la interacción entre los sectores privados de diferentes países, y crear avances tecnológicos que reducirán los costos de la actividad comercial, aumentarán la flexibilidad institucional y promoverán el capital social entre los habitantes de la región. La alternativa es un aumento de la marginalidad económica y una

mayor expulsión hacia la periferia política. Pero cuáles serán los objetivos y métodos específicos y cómo asegurará el desarrollo el nuevo paradigma de integración, es aún incierto" (Dookeran, 1996: 3).

Así, aún cuando no haya una clara definición sobre la futura forma que adquirirá el movimiento de integración en el área, un punto es muy claro: la inserción competitiva de estas economías en la economía global estará unida a la implementación de reformas económicas. Sobre este tema, un trabajo reciente se concentra en algunos puntos de discusión. Utilizando el paradigma de desarrollo económico de las exitosas economías de Asia del Este (por ejemplo, Singapur, Hong Kong, Corea, Taiwan, Malasia e Indonesia), Nancy Birdsall identifica tres ingredientes faltantes en el proceso de desarrollo económico en la región del Caribe: la Educación, un Gobierno Habilitador y las Exportaciones. En el caso de la educación, se argumenta que aún cuando en el pasado ésta fue un área en la que se lograron éxitos, los gastos públicos corrientes han disminuido y la calidad de la educación ha caído. Con respecto a un gobierno habilitador, se sostiene que "el desafío es la necesidad de construir un nuevo consenso sobre la idea de gobierno, no como el motor del crecimiento ni como el protector de la población, sino como el habilitador y el catalizador para que el sector privado opere con efectividad en todos los aspectos. Este proceso puede llamarse la profundización de la reforma del Estado" (Birdsall, 1996: 20). A partir de

Cuadro II
Tipos de Cambio Reales Efectivos (1990=100)

Seleccionados	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995p
CARICOM																
Barbados	87	94	100	104	108	108	105	102	100	105	100	104	107	107	105	100
Guyana	192	208	236	276	282	291	276	142	179	142	100	86	95	105	104	103
Jamaica	147	155	160	165	105	92	102	103	104	111	100	86	78	87	87	94
Trinidad y Tobago	94	99	106	123	141	149	100	104	99	97	100	101	105	87	87	85
GRUPO DE LOS TRES																
Colombia	191	208	223	219	203	178	133	120	117	114	100	99	99	106	129	136
México	130	147	100	95	113	114	79	74	91	98	100	109	119	127	122	83
Venezuela	214	236	255	273	188	197	180	117	142	105	100	107	112	114	107	134

p/ tercer cuatrimestre. Nota: Un incremento indica un aumento del valor de la moneda local vis à vis aquellas de sus socios comerciales. Fuente: INT/ITD sobre la base de datos del FMI.

este diagnóstico se recomienda una serie de medidas tales como la privatización, la desregulación y la construcción de un gobierno austero y fuerte.

Con respecto a las exportaciones, las conclusiones y las recomendaciones de política coinciden con los estudios previamente realizados en la región. En particular, es esencial que los países del Caribe dependan menos de las exportaciones basadas en commodities y en cambio se vuelquen más hacia productos y servicios que amplíen su ventaja comparativa e incrementen el valor agregado. En este sentido, la exitosa experiencia chilena de diversificación comercial ha traído lecciones importantes para las economías latinoamericanas y caribeñas: primero, que ya no es válida la presunción de que una economía pequeña latinoamericana o caribeña no puede competir en los mercados internacionales; segundo, que una economía pequeña puede ser grande con relación a nichos específicos de mercado y dominarlos; y tercero, que los recursos laborales de la región pueden competir eficazmente con los de otras áreas del mundo.

Más aún, la cuestión es si en el caso de las economías del Caribe el paradigma económico corriente logrará la diversificación comercial que el viejo modelo de sustitución de importaciones no alcanzó. En este sentido, el argumento básico es que se espera que la nueva orientación de política económica establezca los cimientos para un futuro crecimiento económico sustentable como ocurrió en el caso de Chile. Por lo tanto, se sugiere, basándose en la experiencia chilena de diversificación comercial, que la habilidad de las economías caribeñas para atraer inversiones extranjeras que aporten conocimientos y tecnología es el factor clave que señalará un cambio en el paradigma de desarrollo económico.

Como Trinidad y Tobago parece ser "la historia exitosa", su desempeño será examinado minuciosamente por otros países de la región que esperan implementar o profundizar sus propios programas de reforma económica. Por ejemplo, se espera un

cuarto año de crecimiento real consecutivo en 1997 con un incremento del PBI del 3,5 por ciento. El avance relativo de la industria y los servicios ha reducido el dominio económico de la energía, ayudando a que la economía tenga una base más amplia.

Finalmente, debe recordarse que, a pesar de los resultados positivos que derivan del nuevo enfoque del desarrollo económico, la vulnerabilidad a los shocks externos y la volatilidad, causadas ya sea por factores económicos y financieros o por desastres naturales, continúan siendo un factor fundamental que puede afectar negativamente el desempeño de las economías caribeñas.

REFERENCIAS

- BIRDSALL, NANCY** (1996) *Adjustment and Growth in the Caribbean: The Missing Ingredient, Choices and Change - Reflections on the Caribbean*, Banco Interamericano de Desarrollo, Capítulo 3. Washington, D.C.
- BREWSTER, HAVELOCK R.** *Increasing International Competitiveness: A Caribbean Community Program*, Instituto para el Desarrollo Económico del Banco Mundial. EDI Seminar Series.
- DOOKERAN, WINSTON C.** editor. (1996) *Choices and Changes - Reflections on the Caribbean*, Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C., p. 3.
- HILAIRE, ALVIN D.L.** (1995) *Mimeo, Trade and Investment in the Caribbean*, División de Integración y Comercio del BID, Washington, D.C., Diciembre 15.
- KRUEGER, ANNE** (1978) *Foreign Trade Regimes and Economic Development: Liberalization Attempts and Consequences*, National Bureau of Economic Research, Ballinger, Nueva York.
- PAPAGEORGIOUS, D.; MICHAELY, M.** and **CHOKSI, ARMEANE** (1990) *Liberalizing Foreign Trade in Developing Countries - The Lessons of Experience*, Banco Mundial, Washington, D.C., Septiembre.
- BANCO MUNDIAL** (1994) *Economic Policies for Transition in the Organization of the Eastern Caribbean States*, Report N° 12758 LAC. Washington, D.C., Mayo.
- BANCO MUNDIAL** (1994) *Coping with Changes in the External Environment*, Report N° 12821 LAC. Washington, D.C., Mayo.

CITAS

- 1 Como en el texto se utiliza la sigla AEC para la Asociación de Estados del Caribe, en el caso del Arancel Externo Com/m se usant la sigla a.e.c.
- 2 Los 25 países son: Barbados, Guyana, Jamaica, Trinidad y Tobago, Antigua y Barbuda, Bdce, Dominica, Granada, St. Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Bahamas, Cuba, República Dominicana, Haití, Suriname, Costa Rica, Nicaragua, Guatemala, Honduras, El Salvador, Panamá, Venezuela, Colombia y México.
- 3 A partir del itismo de México al TLCAN, las ventas de textiles de la CARICOM al mercado de EE.UU. han sido desplazadas de manera creciente por las exportaciones mexicanas. Estas han aumentado hasta el 10 por ciento del total de las importaciones de vestimenta de EE.UU., mientras que, por ejemplo, aquellas de Jamaica han disminuido a 2,2 por ciento. Las exportaciones jamaicanas de vestimenta a EE.UU. bajaron de \$ 500 millones por año a \$ 377 millones en los primeros nueve meses de 1996, con pocas posibilidades de recuperarse en el último trimestre. El cierre de fábricas de vestimenta ocasionó la pérdida de 2.000 puestos de trabajo en 1996. El Instituto Textil y de Vestimenta del Caribe (The Caribbean Textile and Apparel Institute), con base en Jamaica, estima que 120 empresas de prendas de vestir del Caribe han cerrado y que se han perdido 88.000 puestos de trabajo en los dos últimos años como consecuencia directa del desvío de comercio a México. Es posible que la competencia mexicana se intensifique a medida que nuevas plantas de terminación de prendas de vestir abran ahí en una proporción de 40 por mes (Oxford Analytica Latin America Daily Brief, Febrero 3, 1997).
- 4 Los productos excluidos son: calzado, productos del petróleo, categorías de (flat goods) y guantes, prendas de cuero, atún enlatado y una categoría menor de relojes de pulsera. Los productos textiles y las prendas de vestir están sujetas a acuerdos especiales tales como el Nivel de Preferencia Arancelaria (NPA) 807 en vigencia aplicado a los productos para la vestimenta. Según el 807, cuando se fabrica mercadería con telas hechas y cortadas en los EE.UU., se la cose en un país ICC y luego se la reexporta a EE.UU., el derecho se paga solamente sobre el valor agregado por el trabajo empleado en la confección.
- 5 La expresión "Consenso de Washington" fue acuñada en la década de 1980 por John Williamson del Institute for International Economics, situado en Washington D.C. Se refiere a un cuerpo de recomendaciones de políticas dirigidas a la realización de reformas económicas orientadas hacia el mercado en América Latina. Estas recomendaciones, respaldadas por las instituciones multilaterales, cubrían amplias áreas tales como: la reforma del sector público (privatización de empresas estatales, disciplina fiscal, prioridades para el gasto público, reforma tributaria, reforma del poder judicial); reforma y liberalización del comercio; desregulación de los mercados laborales y financieros; tipos de cambio unificados y derechos de propiedad.
- 6 Para una explicación de la metodología utilizada para definir la liberalización comercial, ver Papageorgious, Michaely y Choksi (1990).