

El gran Caribe: ¿estrategias aisladas, opuestas o convergentes?*

SOCORRO RAMÍREZ

SOCORRO
RAMÍREZ,
política e
internacionalista,
profesora del
Instituto de
Estudios
Políticos y
Relaciones
Internacionales

Desde mediados de los años noventa se ha empezado a denominar Gran Caribe a la amplia cuenca geográfica que va desde México hasta la Guyana Francesa y que comprende las islas, todo el istmo centroamericano y los países continentales de Sudamérica que tienen costas sobre ese mar. Esta denominación, que no incluye las costas estadounidenses, permite distinguir la región tanto del Caribe insular como de la denominada Cuenca del Caribe, que, en la versión estadounidense, tenía un claro sesgo ideológico⁽¹⁾. En cambio, por razones históricas y de pertenencia al istmo centroamericano, incluye a El Salvador, aunque el país no tiene costas sobre ese mar.

La idea de conformar un Gran Caribe surge en el contexto histórico creado por

los vacíos e imperativos que marcan la actual situación de la región y sus perspectivas. Negativamente, nace del doble vacío dejado por la transformación del antiguo colonialismo y por la desaparición del significado geopolítico que, a lo largo de la Guerra Fría, le dieron especial importancia al Caribe insular y a Centroamérica, respectivamente. De manera positiva, obedece a dos imperativos que determinan las posibilidades actuales y futuras de las islas, el istmo y también de los países costeros: los procesos de globalización en curso y la presencia hegemónica de los Estados Unidos. Frente a estos vacíos e imperativos se han reactivado, en los años noventa, los antiguos acuerdos subregionales,

* Este trabajo hace parte de la investigación sobre "Colombia y la integración en los noventa" que realicé con el apoyo de Colciencias e hizo parte de la ponencia presentada en la XXII Conferencia de la Caribbean Studies Association, Barranquilla, mayo de 1997.

⁽¹⁾ Analiza las diversas definiciones y concepciones geopolíticas, etnohistóricas y socioeconómicas que se le han dado al Caribe, Andrés Serbin, *El Caribe ¿zona de paz?*, Caracas, Comisión Sudamericana de Paz, Edt. Nueva Sociedad, 1989, págs. 23-30.

llamados de integración, o se han firmado otros nuevos y se ha conformado la primera entidad que reúne a la región del denominado Gran Caribe: la Asociación de Estados del Caribe.

En efecto, en el actual contexto de integración global de los mercados la integración subregional y regional constituye una necesidad histórica. Se convierte en cuestión de supervivencia. Es cierto que, como lo fueron en el pasado los moldes coloniales o geopolíticos que fragmentaron el Caribe, la globalización es, de nuevo, una imposición exógena. Pero, mientras aquellos procesos constituían una imposición directa de los Estados imperiales que, en su disputa por el dominio del mundo, dividían y se repartían a su amañó territorios y poblaciones, la globalización, en cambio, no es imposición de un Estado específico sino exigencia indirecta y estructural de los mercados. Ahora bien, esta tendencia a la articulación global de los mercados no impide la búsqueda de mecanismos de regionalización y solidaridad transnacionales. Por el contrario, puede estimularlos.

La idea de convertir al Gran Caribe en una región integrada no puede, desde luego, ignorar la vecindad de los Estados Unidos. Tal vez en ninguna otra parte del mundo como en esta región es tan manifiesto el carácter hegemónico de la nación norteamericana, en torno a la cual gravitan, de una u otra manera, todos los países del área, y se definen buena parte de sus posibilidades de inserción internacional. Por ello, el Gran Caribe hace también parte de los esfuerzos que todos los países del hemisferio han empezado a realizar para prepararse a su incorporación en los grandes proyectos continentales, centrados sin duda en la potencia del Norte.

Las distintas subregiones que conforman el Gran Caribe se han puesto en marcha hacia diferentes formas de cooperación e integración movidas por buenas razones. Para el Caribe insular la conveniencia de la integración se plantea naturalmente por la vecindad geográfica

de las islas y por su común pertenencia al mismo mar, por la limitación de recursos y posibilidades de cada una de las islas considerada aisladamente y por el relativo potencial que tendría la eventual integración de todas ellas. Esta perspectiva resulta aún más pertinente si se tiene en cuenta el común origen indígena y afrocaribeño de la población raizal y la afinidad de sus manifestaciones culturales: las formas de la vida cotidiana, la estética, la música y los ritos que establecen importantes códigos comunes de comunicación. Hasta la misma historia colonial, que cruzó e interfirió los destinos de las islas y que introdujo profundas diferencias económicas, políticas y culturales entre ellas, ofrece un punto de partida común.

En el caso de Centroamérica, el fin de la Guerra Fría y la pérdida de la importancia geopolítica que en los años ochenta había adquirido el istmo, coincidió con la solución de algunos conflictos existentes entre países del área y la puesta en marcha de negociaciones, acuerdos de paz y procesos de reconstrucción nacional de países antes desgarrados por conflictos armados internos. Ambos acontecimientos contribuyeron a impulsar la perspectiva de integración subregional.

Algo similar, aunque en menor medida, podría decirse de lo acontecido en los países costeros de mayor desarrollo relativo: México, Venezuela y Colombia. Su acción conjunta en Centroamérica en la década de los ochenta y, posteriormente, los cambios internacionales de los noventa llevaron a sus gobiernos a buscar su acercamiento mutuo y a reivindicar, también, la pertenencia al mismo mar, la vecindad con las islas, unas raíces y una cierta historia común.

A juzgar por las declaraciones oficiales, la regionalización caribeña parecería apuntar mucho más allá de la integración comercial o económica y de los acuerdos intergubernamentales. Miraría hacia una integración cultural e incluso política de la región, que desbordaría el mero estrechamiento de lazos comerciales. Es

claro, sin embargo, que la mera invocación de esta base geográfica, histórica, política y cultural compartida, sumada a los retos de su presente y futuro, no basta para construir una región y un destino comunes. Si no van acompañados de una decidida voluntad política de los Estados y de la participación de diversos sectores sociales, este tipo de discursos puede quedar reducido, como en otras ocasiones, a meras proclamas retóricas de los gobiernos. En la realidad, son aún muy pocas las dinámicas de cooperación que existen en el Caribe insular y mucho más escasas las que se han tejido entre las islas y el Caribe continental.

Por eso, más que a la regionalización del Gran Caribe podríamos estar tal vez asistiendo a un acercamiento recíproco entre los distintos acuerdos subregionales con miras a crear condiciones que le permitan, a cada uno por separado, su mejor y más rápida "americanización". Con el pretexto de fortalecer a la subregión, cada país o territorio estaría buscando su acceso privilegiado a los mercados del Norte. En ese caso estaríamos en presencia de un conjunto de estrategias particulares, aisladas o incluso contrapuestas que no augurarían la mejor suerte para sus promotores. Pero también podría ser ésta una circunstancia histórica que, en virtud de los retos y posibilidades comunes que plantea, esté llevando a la región hacia formas de integración horizontal en un abanico de estrategias convergentes e inscritas también en una perspectiva hemisférica. Esta sería, desde luego, la hipótesis más afortunada para el Gran Caribe.

Tratemos de discernir, entonces, cuáles son los procesos que están en marcha mediante el análisis de las iniciativas y desarrollos de cada uno de los acuerdos subregionales y regionales: el del Caribe insular, de integración centroamericana, del Grupo de los Tres; y desde la proyección y el posible alcance de la Asociación de Estados del Caribe que agrupa a todos los países que, como ya lo señalamos, conforman el Gran Caribe.

EL CARIBE INSULAR ANTE LOS VACÍOS DE AYER Y LOS IMPERATIVOS DE HOY

Donde más se siente el doble vacío del ayer pero también donde las iniciativas regionales son más variadas y más fuertes, es en el Caribe insular.

Los vacíos: descolonización y fin de la Guerra Fría

El primer vacío que experimentan hoy las islas del Caribe es el dejado por el colonialismo. En los años sesenta y setenta, las potencias europeas se vieron obligadas a abandonar la mayor parte de sus antiguas colonias en el mundo entero, forzadas, al menos en parte, por las luchas de emancipación de las poblaciones nativas en el contexto de la confrontación entre socialismo y capitalismo. En el Caribe no hispanico el movimiento anticolonial se tradujo en la independencia de Jamaica y Trinidad-Tobago en 1962, Barbados y Guyana Británica en 1966, Bahamas en 1973, Grenada en 1974, Surinam en 1975, Dominica en 1978, St. Lucía, St. Vicente-Granadinas en 1979, Antigua y Belice en 1981, St. Kitts-Nevis en 1983.

A la descolonización contribuyó también la relativa pérdida de interés de las mismas potencias europeas por sus antiguas colonias ante la acelerada transformación de la economía y la política mundiales, que se comenzaba a sentir ya en los años setenta. En la lucha por el poder mundial, el dominio directo de territorios, materias primas y mano de obra empezaba a ceder en importancia frente al desarrollo científico y tecnológico y la penetración de mercados internacionales. Desde entonces, resulta más rentable y menos costoso a las potencias desarrollar el comercio con pueblos libres que controlar y explotar directamente población, territorio y riquezas de naciones sometidas. En este contexto, las islas del Caribe ya no constituyen, en algunos casos, una fuente significativa de riqueza ni una avanzada importante para sus metrópolis, sino más bien una herencia del pasado, en ocasiones

incómoda, que incluso les impone deberes unidos a sentimientos de culpa.

Pero no siempre es así. De hecho, algunas islas del Caribe que continúan bajo tutela europea, son utilizadas por sus metrópolis como plataformas turísticas, financieras, de tránsito, depósito o ensamblaje. La ambigua disposición británica frente a sus baluartes coloniales en el Caribe obedece, entre otras cosas, al deseo de preservar sus intereses en relación a las Malvinas. Francia, por su parte, cuenta con la base aerospacial de Kourou en la Guayana Francesa, sus posesiones en el Caribe le representan 10.802.125 kms² de áreas marinas y la ampliación de su presencia naval⁽²⁾ y todo ello incrementa la importancia estratégica de su papel en la Unión Europea⁽³⁾. A pesar de estos casos, es claro que la presencia colonial de Europa en el Caribe ha disminuido sustancialmente. En el juego de poder mundial de las potencias las islas han perdido una parte significativa de su valor. Ahora el peligro es el contrario: el del olvido y el marginamiento de los grandes flujos mundiales.

Las nuevas circunstancias plantean una situación tan difícil para las islas que han logrado paralizar y, en algunos casos, hasta comenzar a revertir el proceso de descolonización. Para algunos microestados, pobres en territorio, población y recursos, no aparece claro su futuro como naciones independientes. El temor al aislamiento suscita crecientes reticencias locales frente a cualquier intento de desvinculación de sus antiguas metrópolis. De este modo, el Caribe insular podría seguir siendo la región del mundo que posee un mayor número de territorios no soberanos. El Reino Unido posee seis dependencias: Anguila, Islas Vírgenes, Islas Caimán, Monserrate,

Bermudas, Turcos y Caicos. Otro tanto posee Holanda, que mantiene bajo su dominio a Aruba, Curazao, Bonaire, Saba, San Eustaquio y parte de San Martín. Francia reconoce como departamentos de ultramar a Guadalupe, Martinica, Guyana, y controla además la otra parte de San Martín. A las anteriores se suman Puerto Rico y las Islas Vírgenes norteamericanas.

Es más, según Daniel Van Eeuwen y Yolanda Pizetty-Van Eeuwen, estudiosos del tema, la voluntad de independencia tiene hoy una débil expresión en las islas y, en primer lugar, en el Caribe anglófono. El fracaso electoral al que condujo la bandera de la independencia en Monserrate, ha disuadido a los partidos de las demás islas de volver a recurrir a ella. El rechazo a la independencia llega a tal punto que, contra el querer de Londres, Barbuda se empeñó en mantener el carácter de colonia antes que acceder a la soberanía con Antigua. Anguila retornó a la condición de colonia tras su separación de St. Kitts-Nevis. En el Caribe holandés, Aruba obtuvo, en 1986, un *status* aparte de la Federación de las Antillas Neerlandesas, que le concedía la opción de independizarse en 1996; pero la población ya no lo desea. Las islas más pequeñas: San Eustaquio (2.000 habitantes), Saba (1.000 habitantes) y Bonaire (800 habitantes) temen ser abandonadas o "desenganchadas" porque les resulta imposible asumir una vida independiente. En el Caribe francés, los votos por los independentistas parecerían más una protesta que el rechazo al *status* actual. Más bien se espera mucho de los fondos europeos de carácter social o de desarrollo regional, del programa Poseidón, aprobado por el Consejo Europeo en diciembre de 1989, y de la participación en la asociación de regiones insulares de la Unión Europea⁽⁴⁾. Los Estados

⁽²⁾ Ernest Moutoussamy, *Les DOM-TOM. Enjeu géopolitique, économique et stratégique*, L'Harmattan, París, 1988, pág. 15.

⁽³⁾ Así lo demuestra Michel Martin, "Intereses estratégicos y presencia francesa en el Caribe", en *El Caribe en la posguerra fría*, Santiago de Chile, Cladde-Flacso-Universidad de Puerto Rico, 1993.

⁽⁴⁾ Así lo destaca Anthony Bryan, "El Caribe y el nuevo marco internacional", en Andrés Serbin y Anthony Bryan (coords.), *El Caribe hacia el año 2000. Desafíos y opciones*, Caracas, Edt. Nueva Sociedad-Unitar/Profal-ILDIS-Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos (Invesp), 1991, págs. 52-53.

Unidos otorgaron una cierta autonomía interna a las Islas Vírgenes norteamericanas en 1954, pero su ampliación fue rechazada por la población en diversos plebiscitos. El caso de Puerto Rico es más complejo pues de los 3,6 millones de habitantes con los que cuenta la isla, 2,3 millones viven en los Estados Unidos. El aporte de ese 64% de inmigrantes a la isla y los programas derivados de su actual *status* no han dejado de tener efectos políticos. Desde 1952, la opinión pública ha estado dividida entre los que apoyan la continuidad de Puerto Rico como estado asociado, los que promueven su conversión en estado norteamericano y los que aspiran a la independencia política, que son cada vez más minoritarios: constituyen el 4,42%, según el referéndum del 14 de noviembre de 1993⁽⁵⁾.

Cualesquiera sean los vínculos que las islas del Caribe conserven con Europa, la presencia europea ha venido siendo suplida por los Estados Unidos, sobre todo a lo largo de la Guerra Fría. La nación americana le ha asignado siempre una gran importancia estratégica al mar Caribe

como su frontera sur y como vía de acceso a materias primas, de transporte y comercialización de buena parte del petróleo, y de comunicación con sus aliados europeos⁽⁶⁾. De hecho, desde comienzos del siglo los Estados Unidos fueron compartiendo y supliendo de manera progresiva la tutela que ejercían las antiguas potencias europeas⁽⁷⁾, reforzaron su control sobre el archipiélago durante la Segunda Guerra Mundial⁽⁸⁾, a lo largo de la descolonización del Caribe británico y de la disputa de poder con la Unión Soviética en la región⁽⁹⁾.

Esta vigilancia se hizo todavía más severa tras la revolución cubana, los procesos de descolonización, el nacionalismo y las reformas introducidas en varias islas caribeñas⁽¹⁰⁾, así como durante la llamada "crisis centroamericana". Es bien conocida la historia de las intervenciones estadounidenses en la zona, motivadas por su lucha anticomunista. Baste recordar el derrocamiento de Jacobo Arbenz en Guatemala en 1954; las invasiones a Bahía Cochinos en 1961, a

⁽⁵⁾ Referencias tomadas de Daniel Van Eeuwen y Yolanda Pizetty-Van Eeuwen, "¿Existen Estados en el Caribe?", en *Nueva Sociedad*, Caracas, No. 135, enero-febrero de 1995, págs. 53, 58-59.

⁽⁶⁾ No hay que olvidar que se han establecido refinerías en Islas Vírgenes, las Antillas holandesas, Bahamas, Trinidad y Tobago, para luego reexportar el petróleo a los Estados Unidos. Ver al respecto, James Greene y Brent Scowcroft (eds.), *Intereses occidentales y políticas de Estados Unidos en el Caribe*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1985.

⁽⁷⁾ En 1942, se creó la Comisión Angloamericana del Caribe, que se transformó en Comisión del Caribe en 1946 con la incorporación de Holanda y Francia para coordinar las políticas de las cuatro potencias en la región. Esta última estimuló la creación de la Federation of the West Indies en la que participaron tanto las potencias coloniales como las fuerzas caribeñas, especialmente de las Antillas menores.

⁽⁸⁾ Se refiere a las bases aéreas y navales establecidas en islas del Caribe en ese período, Humberto García Muñiz, *La estrategia de Estados Unidos y la militarización del Caribe*, Instituto de Estudios del Caribe - Universidad de Puerto Rico, 1988.

⁽⁹⁾ Analiza la presencia norteamericana en la región hasta los años ochenta, Juan Gabriel Tokatlian en "Historia, desarrollo y políticas en el Caribe insular. Un enfoque introductorio", en Juan Tokatlian y Klaus Schubert (eds.), (eds.), *Relaciones internacionales en la Cuenca del Caribe y la política de Colombia*, Bogotá, Cámara de Comercio-Fescol, octubre de 1992, págs. 223-244. Datos sobre el reciente incremento de efectivos militares en la región y la ayuda militar estadounidense a los países del Caribe, en Luis Suárez Salazar, "Nuevo orden mundial, integración y derechos humanos en el Caribe: apuntes para una reconceptualización", en *Globalización, integración y derechos humanos en el Caribe*, Bogotá, ILSA, 1995, págs. 126-127.

⁽¹⁰⁾ Dos artículos de Andrés Serbin se refieren a esos procesos: "La evolución poscolonial del Caribe anglófono y holandés: el socialismo caribeño y las nuevas alternativas políticas", en Juan Tokatlian y Klaus Schubert, *Op. Cit.*, págs. 253-274; y "El mito de la retirada europea del Caribe no-hipánico", *Nueva Sociedad*, No. 99, págs. 24-31.

República Dominicana en 1965⁽¹¹⁾, y a Grenada, en 1983; el hostigamiento a finales de los años setenta y durante los ochenta a los gobiernos de Guyana, Jamaica, Surinam⁽¹²⁾ y Nicaragua; el involucramiento en el conflicto de El Salvador y Guatemala. Aún después de concluida la Guerra Fría, los Estados Unidos siguen considerando la región como "su patio trasero". Así lo demuestran la invasión a Panamá, en diciembre de 1989, y la intervención en Haití, en 1994, avalada por las Naciones Unidas. Estas dos últimas intervenciones fueron llevadas a cabo por motivos que han sido elevados a prioridades de la nueva agenda internacional: por el narcotráfico, en el primer caso, y por las migraciones, en el segundo.

Con todo, de parte de Washington no todo ha sido control militar. Junto al "garrote" ha estado la "zanahoria" a través de programas como los que se derivaron de la Cuenca del Caribe (ICC) durante la Guerra Fría. Más allá de esos programas, los Estados Unidos han ejercido un poderoso atractivo sobre las islas no sólo desde el punto de vista del comercio sino como destino para los pobladores del Gran Caribe. Esta diáspora ha tenido diversas razones: políticas como en el caso de los cubanos en Miami, económicas como sucede con los dominicanos en Nueva York o los salvadoreños en California, pero también profesionales como acontece con los jamaquinos que emigran hacia diferentes centros de estudio norteamericanos. No hay que olvidar que la Florida, capital del Caribe estadounidense, ejerce una gran atracción en toda la región. Así mismo, Washington ha constituido un polo de articulación política de los gobernantes en los espacios

internacionales. Los Estados Unidos son, pues, sin lugar a dudas, el actor hegemónico que determina buena parte de las posibilidades de inserción de las islas y en torno al cual gravitan de una u otra manera todos los países de la región.

Ahora bien, a la transformación del colonialismo europeo y a la pérdida de interés de las islas por la descolonización, se ha agregado el fin de la Guerra Fría y, con él, la relativa pérdida de interés estratégico de los Estados Unidos en las islas. Estos procesos, sumados, han despojado a buena parte del Caribe insular de la importancia que, en otros tiempos, le había sido asignada desde fuera, privándolo también de la afluencia de recursos externos.

En efecto, en el pasado reciente, "la carta cubana", como la llamaba Anthony Maingot⁽¹³⁾, le había permitido a la élite política insular obtener recursos de las grandes potencias. De Europa recibían alguna asistencia técnica y cierta cooperación económica a través de mecanismos como las preferencias de la Commonwealth y la Convención de Lomé. En los años noventa, en cambio, tras la radical modificación del contexto internacional, los dirigentes de las islas no han logrado la quinta ratificación de esta última Convención, acordada en 1975. Del mismo modo han disminuido los recursos provenientes de la ICC impulsada por Washington en la época de Reagan⁽¹⁴⁾ y reformulada en 1990, del programa Caribe-Canadá (Caribcan) establecido en 1986, e incluso han disminuido los apoyos que, en menor medida, provenían de algunos vecinos continentales interesados en la región. Esto último porque Cuba ya no está en condiciones de asumir iniciativas internacionalistas, mientras México y

⁽¹¹⁾ Estudia estos episodios Gérard Pierre-Charles, *El Caribe contemporáneo*, México, Siglo XXI eds., 1981, págs. 141-250.

⁽¹²⁾ Analiza este caso Andrés Serbin "Surinam: ¿revolución o dictadura militar?", en *Nueva Sociedad*, No. 64; "Surinam: golpe, crisis y guerrilla", en *Nueva Sociedad*, No. 88, 1987.

⁽¹³⁾ Anthony Maingot, "Cuba and the Commonwealth Caribbean: Playing the Cuban Card", en Levine Barry (ed.), *The New Cuban Presence in the Caribbean*, Boulder, Westview.

⁽¹⁴⁾ El texto de la Caribbean Basin Initiative se encuentra en Juan Tokatlian y Klaus Schubert, *Op. Cit.*, págs. 485-487.

Venezuela han tenido que concentrarse en sus propias crisis.

Por si fuera poco, a las nuevas realidades internacionales y su consiguiente pérdida de importancia geoestratégica se suma el incierto futuro y las actuales dificultades económicas generadas por los cambios en la economía mundial. En esas condiciones, la dependencia de la respectiva metrópoli o la articulación subregional de las islas para buscar su americanización aparecen para muchos de sus pobladores y gobernantes como opciones preferibles a su exposición solitaria al mercado mundial.

DINÁMICA SUBREGIONAL E INICIATIVAS REGIONALES

Los intentos de integración regional en las islas no son del todo nuevos. Ya antes de su descolonización parcial se habían impulsado varios mecanismos de cooperación, integración o asociación política en bloques lingüístico-culturales o subregionales. Y habían fracasado. Ese fue el caso de la Federación de las Indias Occidentales y de la Organización del Caribe.

Tras la independencia de algunas islas se creó, en 1965, la Caribbean Free Trade Association (Carifta) y, como parte de ésta última, se conformó, en 1966, el Mercado Común del Caribe Oriental (ECCM) con las siete islas que obtuvieron el *status* de estados asociados de Gran Bretaña. Según David Lewis⁽¹⁵⁾, Carifta surgió dentro de un pensamiento regional que tomaba en consideración, ante todo, la pequeñez y vulnerabilidad económica de los países y que asumía de antemano que su supervivencia dependería de la cooperación e integración económica y no de la asociación política. La Carifta fue reemplazada, en 1973, por la Comunidad Caribeña y el Mercado Común (Caricom), creado con la participación de

Antigua y Barbuda, Barbados, Belice, Dominica, Grenada, Guyana, Jamaica, Montserrat, St. Kitts-Nevis, Santa Lucía, Saint Vicent y Trinidad y Tobago. Bahamas ingresó en 1983. Como observadores han participado: Aruba, Antillas Holandesas, Cuba, Haití, Islas Vírgenes Británicas, Puerto Rico, República Dominicana y Surinam. En 1997, se aceptó a Surinam como miembro pleno y a comienzos de los noventa se agregaron Venezuela, México y Colombia como observadores.

Aunque los miembros del Caricom acordaron constituir un mercado común, coordinar sus políticas económicas y exteriores así como la planificación del desarrollo, y cooperar en diversos temas socioeconómicos, según Lewis, Caricom ha sido incapaz de dar el salto cualitativo necesario para promover una dinámica integracionista fuerte y representativa de todo el Caribe. Entre otras razones, por la falta de un poder ejecutivo de carácter supranacional para implantar sus acuerdos. Para Lewis, el ultranacionalismo ha llevado en este caso a que, luego de más de veinte años de haber constituido el Caricom, trece islas, con una población total de cinco millones de habitantes, no hayan podido formar un real mercado común. Mientras tanto, el acuerdo ha sido superado por el ECCM que, además de establecer un mercado común, avanzó, en 1981, hacia la integración política y económica a través de la Organización de Estados del Caribe Oriental (OEEO). Esta Organización adoptó en común moneda, banca y programas de promoción de exportaciones, y eliminó las restricciones migratorias entre los países miembros. Desde 1987, estos países contemplan el impulso de la unión política completa con asamblea constituyente y gobierno federal.

Ante los cambios mundiales que cerraron la década de los ochenta, el

⁽¹⁵⁾ Una historia de los diversos momentos y entidades de la integración del Caribe insular se encuentra en David E. Lewis, "Cooperación intraregional e integración económica en el Caribe", en Francine Jácome (coord.) *Diversidad cultural y tensión regional: América Latina y el Caribe*, Caracas, Invesp-Nueva Sociedad, 1993, págs. 37-60.

Caricom decidió descartar, por anacrónico, su intento de hacer camino al margen de los demás países de la región. Ante la pequeñez de sus economías decidió buscar, en palabras de Lewis, maneras de colaboración e integración más inclusivas y abarcadoras frente al entorno económico extremadamente competitivo y discriminador. Por eso, la década de los noventa pone de relieve una gran diversidad y variedad de nuevas iniciativas.

Para profundizar y ampliar el Caricom, los informes Bourne y Robinson sugirieron la conformación de la Conferencia Económica regional y de la West Indian Commission, como efectivamente se hizo, en 1991. Con la OECO comenzó a discutir opciones de unión política, y con las antillas francesas y Puerto Rico, posibilidades de colaboración. Luego, el Caricom conformó con República Dominicana, Haití y Surinam, el Cariforum, y en enero de 1992, el Consejo Caribeño para Europa que se estableció en Bruselas como una institución privada de representación ante la Comisión de la Unión Europea. Después de todos estos esfuerzos de ampliación y consolidación subregional el Caricom se lanzó a concretar iniciativas de regionalización del Gran Caribe.

Ese mismo año de 1992 los países miembros del Caricom se reunieron con los de Centroamérica en San Pedro Sula (Honduras), y conformaron el foro ministerial conjunto. Al año siguiente, en el mes de octubre, los presidentes de países del Caricom se reunieron en Trinidad y Tobago con sus homólogos de los países del Grupo de los Tres. Así se le fue abriendo paso a la propuesta de conformación de la Asociación de Estados del Caribe, que analizaremos más adelante⁽¹⁶⁾.

En el dinamismo demostrado en los últimos años por el Caricom ha influido la urgencia y gravedad de la situación de sus

miembros, confrontados, en calidad de microestados y microeconomías, al fenómeno de la globalización. Ha influido también la experiencia de una mayor internacionalización derivada de sus compromisos con la Unión Europea, sus lazos con países africanos, la apertura progresiva de sus sistemas comerciales y la consolidación de políticas internas para participar en el comercio internacional. Han jugado aquí, igualmente, un papel importante las iniciativas subregionales surgidas desde organizaciones privadas, sociales y no gubernamentales, que representan a diversos actores sociales y que han tejido lazos con organizaciones similares o de carácter religioso o humanitario en diversas regiones del mundo.

CENTROAMÉRICA: LA INTEGRACIÓN REACTIVADA POR LA PAZ

A diferencia del Caribe insular la descolonización no constituía un problema para Centroamérica, salvo en el caso de Belice, articulada más bien a las iniciativas subregionales del archipiélago. La pérdida de la importancia geopolítica que la región había tenido en la administración Reagan, durante la llamada segunda Guerra Fría, hizo temer a sus gobernantes por la reducción de recursos internacionales, justo en momentos en que se iniciaban los procesos de negociación política y de paz en los países más afectados por los conflictos armados.

Dinámica inicial y parálisis posterior

Más que constituir la culminación de relaciones comerciales preexistentes, el origen del mercado común centroamericano (MCC) tiene un claro contenido político. Según Eduardo Gitli⁽¹⁷⁾, no parece que hubiera un hilo conductor de intereses económicos

⁽¹⁶⁾ David E. Lewis, "Cooperación intraregional e integración económica en el Caribe", en Francine Jácome (coord.) *Diversidad cultural y tensión regional: América Latina y el Caribe*, Caracas, Invesp-Nueva Sociedad, 1993, págs. 37-60.

⁽¹⁷⁾ Eduardo Gitli, *Claves del pasado para la nueva integración centroamericana*, Centro internacional en política económica para el desarrollo sostenible, Universidad Nacional Heredia, Costa Rica, 1995, págs. 1-4.

directos en el proceso de integración. Los empresarios nacionales, vinculados al sector primario, estaban conectados más bien a los mercados de los países desarrollados. Su burguesía y su capacidad de competencia eran incipientes. La acumulación de grandes excedentes por parte de los empresarios del sector primario y las presiones de los grupos desarrollistas ubicados en los diferentes gobiernos centroamericanos que vieron en la integración la oportunidad histórica de inversión puede ser la única explicación probable del inicio de un período temprano cargado de tratados bilaterales entre los países de Centroamérica. Así, de 1951 a 1958, El Salvador y Guatemala celebraron acuerdos con todos los demás países del área, aunque Honduras y Costa Rica expresaban una desconfianza al multilateralismo y un nivel bajo de acuerdos bilaterales.

Con el apoyo de la CEPAL se suscribió, a mediados de 1958, un tratado multilateral de libre comercio con vigencia anual, basado en listas específicas de productos que gozarían del libre comercio a través de las llamadas "listas positivas". Por presiones del sector privado, el tratado fue reformado en 1959 para adoptar la metodología de las "listas negativas" o de excepciones a productos centroamericanos al libre comercio. De esta manera se estableció el tratado general de integración, firmado el 13 de diciembre de 1960. Posteriormente, entre 1974 y 1976, se preparó un proyecto de tratado que creaba la comunidad económica y social de Centroamérica, la cual redefinía por completo el proceso de integración. Pero el proyecto no tuvo viabilidad política⁽¹⁸⁾.

La crisis del istmo en los años setenta ha sido interpretada por Gitli⁽¹⁹⁾ como consecuencia de diversos factores. En primer lugar, del desarrollo vivido por los países centroamericanos: los nuevos productos agrícolas (algodón, carne, azúcar) generaron

concentración de las mejores tierras; el mercado interno agrícola fue descuidado para dar prioridad a los productos exportables; se frustraron las expectativas de empleo e ingresos, colocando al 40% de la población en el límite de la pobreza absoluta; la emergencia de nuevos grupos sociales fuertes, producto de los procesos de crecimiento acelerado, puso a prueba los mecanismos democráticos para adecuar de manera no traumática los nuevos cambios en la estratificación social. En segundo lugar, nunca hubo una formulación de política conjunta para atraer capital extranjero. Más bien, se desató una competencia entre los países centroamericanos para atraer dicho capital y así mejorar su participación en las exportaciones intrarregionales. Como tercer elemento señala Gitli que la alta rentabilidad de las empresas se invirtió en proyectos de más altas tasas de retorno en un mercado protegido cuyo tamaño favorecía la formación de oligopolios. En cuarto lugar, el autor muestra que ni en los tratados comerciales entre países centroamericanos previos al de 1960, ni en el tratado general, había una inclusión efectiva de los productos agrícolas, lo que retrasó la evolución de la competitividad del sector. Otros elementos, como la caída de los principales precios agrícolas en los ochenta, incidieron en el agravamiento de la situación. Cada país tomó medidas aisladas para intentar sobreponerse a la crisis por sus propios medios. Con la intensificación de las barreras arancelarias no había lugar para el proceso de integración. Las trabas al comercio intrarregional, en donde, por un lado existían altas tasas de protección a los bienes manufacturados finales y, por otro, unas tasas menores a los bienes intermedios, empeoraron considerablemente las circunstancias.

Para Gitli⁽²⁰⁾ el desarrollo del modelo de sustitución de importaciones fue motivado en Centroamérica por las mismas razones

⁽¹⁸⁾ Alfredo Guerra-Borges, "Integración centroamericana en los noventa: de la crisis a las perspectivas", pág. 116.

⁽¹⁹⁾ Gitli, *Op. Cit.*, págs. 1-9.

⁽²⁰⁾ Gitli, *Op. Cit.*, págs. 21-24.

por las que se había impulsado en el resto del continente, pero el tamaño reducido de los mercados hizo inviable esta estrategia. Hubo un gran desarrollo del libre comercio para productos industriales gracias a los tratados basados en listas negativas. Durante los primeros 18 años de su existencia, la integración posibilitó el crecimiento homogéneo del PIB y de las exportaciones entre las distintas naciones. El desarrollo más vertical que horizontal de las industrias, debido a la elevada protección, desalentó el crecimiento de una industria abastecedora de insumos intermedios. La crisis global centroamericana estalló poco antes que la crisis financiera latinoamericana debido a la incompatibilidad entre el crecimiento económico acelerado y la desigual distribución de los beneficios al interior de las sociedades.

LA PAZ COMO PUNTO DE PARTIDA DE LA REACTIVACIÓN

El proceso de negociación entre los países centroamericanos para superar sus conflictos fronterizos e internos, y la gradual pacificación de la región fueron permitiendo la reaparición del tema de la integración en la agenda regional. En los años ochenta, los encuentros presidenciales se orientaron preferencialmente hacia las crisis políticas regionales. Con el acuerdo de Esquipulas II se llevaron a cabo cuatro cumbres más en Costa Rica, El Salvador y Honduras, entre enero de 1988 y diciembre de 1989, centradas en este tema. Después de las elecciones generales en Nicaragua, los presidentes firmaron, el 3 de abril de 1990, la declaración de Montelimar en la cual, según Alfredo Guerra-Borges, acordaron "que la consolidación de la democracia, una vez superados los obstáculos de la paz, exige enfrentar con decisión el desafío económico"⁽²¹⁾. A partir de la reunión de presidentes en Antigua (Guatemala), el 15

de junio de 1990, las agendas se han orientado hacia los temas económicos y comerciales de acuerdo con los imperativos internacionales de los años noventa.

En la cumbre de Antigua, en junio de 1990, cinco países centroamericanos, El Salvador, Honduras, Guatemala, Nicaragua y Costa Rica, anunciaron el Plan de Acción Económica de Centroamérica (PAECA), con el propósito de coordinar sus políticas de ajuste estructural, de reactivar el proceso de integración y de coordinar la relación económica internacional de sus miembros con el fin de establecer una zona de libre comercio en 1992. El 13 de diciembre de 1991, los presidentes centroamericanos aprobaron el protocolo de Tegucigalpa que readecuó la carta de la Organización de Estados Centroamericanos creada en 1951, y constituyó el sistema de integración centroamericana (SICA) como marco institucional de la integración futura⁽²²⁾.

La recomposición de los acuerdos de integración surge entonces cuando se activan los procesos electorales en Nicaragua y se negocia la pacificación en El Salvador. Con el ingreso al GATT y luego a la Organización Mundial de Comercio (OMC), los países centroamericanos han lanzado, por primera vez, una ofensiva sistemática para mejorar las bases de los tratados de integración, negociar los reglamentos sobre prácticas desleales de comercio, reglas de origen y el protocolo del tratado general de integración. La orientación de la estrategia de enlace con la economía internacional ha favorecido la integración de Centroamérica con la OCDE y en particular con los Estados Unidos. La Iniciativa para la Cuenca del Caribe, reformulada en 1990, es el eslabón más importante. Las negociaciones con países de fuera de la región han sido en cambio bastante erráticas por la deficiencia de los Estados centroamericanos para manejar las negociaciones de manera articulada.

⁽²¹⁾ Guerra-Borges, "Integración centroamericana" *Op. Cit.*, pág. 124.

⁽²²⁾ Guerra-Borges, "Integración centroamericana" *Op. Cit.*, pág. 121.

En el esfuerzo por reactivar la integración de Centroamérica, la CEPAL orientó su posición hacia el establecimiento de un regionalismo abierto que concilie interdependencia comercial con las señales del mercado en un contexto de apertura y desregulación. Los ajustes estructurales del FMI, el GATT, el lanzamiento de la Iniciativa para las Américas, las negociaciones del NAFTA y los procesos de globalización e integración hemisférica, unidos a una interpretación acerca del agotamiento definitivo del viejo modelo de sustitución de importaciones, llevaron a que los gobiernos por separado se orientaran hacia esquemas de desarrollo económico abiertos⁽²³⁾.

Como el resto de América Latina, los centroamericanos empezaron a abrir y liberalizar sus economías buscando una inserción al comercio internacional, aunque limitados por las secuelas de la crisis económica y política agudizada en los ochenta. Como consecuencia de esta nueva tendencia decidieron remplazar los tratados bilaterales vigentes entre ellos por una zona de libre comercio que comenzaría a partir de 1992, dirigida a la construcción de una comunidad económica centroamericana. Igualmente, firmaron el Acuerdo Multilateral Transitorio de Libre Comercio para reincorporar a Honduras en el proceso de integración. Sin embargo, este proceso subregional se vería bien pronto fracturado.

La iniciativa de crear una zona de libre comercio partió de México, cuyos intereses en Centroamérica, como lo demuestra Guerra-Borges, no son tanto comerciales como geopolíticos. En enero de 1991, México y los países centroamericanos suscribieron en Tuxtla Gutiérrez un acuerdo orientado a la creación de una zona de libre comercio que debería comenzar en 1996. En los acuerdos de Tuxtla, hechos bajo el esquema de la

ALADI, México reconoció la desigualdad económica entre las partes, por lo cual aceptó incluir en el texto, junto con la zona de libre comercio, una serie de programas específicos de cooperación hacia Centroamérica, así como el compromiso de servirle al istmo de puente hacia el NAFTA.

Con posterioridad a Tuxtla, y como sucedió también en el G-3, una vez terminadas las negociaciones del NAFTA, México impulsó una nueva negociación bajo este esquema, aprovechando que, tal como había sucedido en el Grupo Andino, cada país centroamericano había sido autorizado a renegociar por su lado con México e incluso con Estados Unidos. México negoció entonces con Costa Rica un tratado de libre comercio bajo el formato del NAFTA, que entró en vigor el 1 de enero de 1995. Según Guerra-Borges, este nuevo acuerdo viola el tratado general de integración económica centroamericana por tres razones: otorga un tratamiento preferencial a México que excluye a sus socios subregionales, trata las importaciones de materias primas que Costa Rica hace desde Centroamérica como provenientes de terceros países para cumplir con las reglas de origen del acuerdo con México, y fractura la zona de libre comercio centroamericana⁽²⁴⁾. Luego de este acuerdo, Nicaragua manifestó también su interés de negociar un tratado con México por la vía bilateral. Honduras, el Salvador y Guatemala conformaron, por su parte, el llamado Triángulo Comercial del Norte cuya zona de libre comercio comenzó en enero de 1993 y la unión aduanera en 1995. Costa Rica y Nicaragua se incorporarían posteriormente. La fragilidad de los acuerdos en la región y la búsqueda afanosa de beneficios particulares por parte de cada país se puso así una vez más de manifiesto.

⁽²³⁾ Gitli, *Op. Cit.*, págs. 12-15.

⁽²⁴⁾ Alfredo Guerra-Borges, "México y Centroamérica: opciones para su integración", Ponencia seminario internacional: El desarrollo en América Latina y los procesos de integración, balance y perspectivas, México, 26-28 de junio de 1995, págs. 1-18.

A diferencia del Caribe insular, y tal como lo señala Alvaro de la Ossa, en la integración subregional centroamericana no se han contemplado modalidades para la participación de los actores sociales, a pesar de su proliferación. Sólo ocasionalmente se consulta, de manera oficiosa, a los grupos empresariales o una élite de la sociedad civil⁽²⁵⁾.

¿UN GRAN CARIBE EN FUNCIÓN DEL G-3?

México, Venezuela y Colombia enmarcan, a la par con Centroamérica y las islas del archipiélago, el mar Caribe. Fuera de los Estados Unidos, son los tres Estados más grandes del área, en territorio, población y economía. Comparativamente con los países centroamericanos y caribeños, las tres economías tienen -en grado muy diverso- un nivel superior de modernización, una mayor experiencia en la industrialización y en el campo del comercio exterior, así como una relativa similitud en cuanto a políticas de apertura comercial y reducción de barreras arancelarias. Poseen, además, en distinta medida, un enorme potencial energético. A ello se suma la experiencia de México y Venezuela en la comercialización petrolera y de los tres países en la concertación política. Todo ello constituye un acervo de valiosos activos para la región.

A su vez, la relación entre los miembros del G-3 está geográficamente mediada y condicionada por Centroamérica y el Caribe insular. De hecho, el istmo, el mar y las islas unen o separan, según el caso, a México de Venezuela y Colombia, y, de modo, más general, al Norte del Sur de América. El Caribe insular y Centroamérica pueden ser entonces puente o barrera en la construcción del Gran Caribe. Si los países continentales más fuertes del Grupo los asumen como verdaderos socios en un

destino equitativo y compartido, estos países podrán desempeñar su papel de puente entre los extremos. Pero el istmo, el mar y las islas también pueden separar. Y si sus pueblos son tomados como meros medios para fines que les son ajenos, podrían constituirse en una barrera para el desarrollo del G-3.

Por eso, la suerte de Centroamérica y el Caribe insular han interesado y preocupado tanto a México, Venezuela y Colombia mientras sus mercados cada vez los atraen más. Y a la inversa, podemos decir que estos tres países revisten una capital importancia para el istmo y las islas.

RELACIONES DEL G-3 CON CENTROAMÉRICA Y EL CARIBE INSULAR

Con relación al Caribe insular, cada uno de los miembros del G-3 ha tenido presencias y posiciones diferentes que, poco a poco, en los años noventa, han ido convergiendo. Por razones obvias, Cuba ha ocupado un lugar central en las diplomacias de los tres países. México fue el único que nunca rompió sus vínculos con la isla. Al contrario de México, y por razones ideológicas, políticas y de influencia, Cuba era percibida por Venezuela como un competidor geopolítico en el área. Colombia, por su parte, fue modificando sus relaciones con la isla al vaivén de la Guerra Fría. Las restableció durante el gobierno de Alfonso López Michelsen (1974-1978), las interrumpió de nuevo Julio César Turbay Ayala, para rehacerlas luego, de manera informal, en el gobierno de Belisario Betancur (1982-1986) y de Virgilio Barco (1986-1990). Finalmente, César Gaviria las reanudó oficialmente. Desde comienzos de los años noventa, los tres países miembros del G-3 han coincidido en la necesidad de desarrollar una cierta mediación ante el

⁽²⁵⁾ Alvaro de la Ossa, "Gran Caribe: mecanismos para profundizar la participación de los actores sociales en el proceso de regionalización", ponencia para el Foro Permanente de la Sociedad Civil, Cartagena, 1997, pág. 7.

gobierno cubano para promover una gradual transición política y económica en la isla que no repercuta en una desestabilización de la zona. Así mismo, han promovido el diálogo entre Cuba y Estados Unidos y el reintegro de la isla a la OEA⁽²⁶⁾. Estas iniciativas, sin embargo, se fueron desvaneciendo al mismo ritmo que el Grupo fue perdiendo su papel como mecanismo de concertación política.

Con el Caribe no hispanico Venezuela ha tenido mayor relación que los otros dos socios del G-3 y, para estrechar esos lazos, decidió transferir al Secretario General de las Naciones Unidas la selección del mecanismo de solución de la disputa con Guyana por el Esequibo. Esta decisión y la política de ayuda al Caribe oriental le han mejorado sus relaciones en la zona⁽²⁷⁾. México mantuvo contactos políticos con las islas en la época tercermundista de Echeverría, en especial con Jamaica. Luego, De La Madrid diseñó una política caribeña⁽²⁸⁾ y Salinas solicitó para México, junto con Venezuela y Colombia, el carácter de observador en el Caricom. Venezuela ofreció un acuerdo de liberación comercial no-recíproco por un período de cinco años para los países miembros del esquema. Las negociaciones en torno a este acuerdo, que establece por cinco años el acceso desgravado al mercado venezolano de una extensa lista de productos caribeños, culminó en una reunión en Puerto España, el 27 de junio de 1992, y entró en vigencia en enero de 1993. En octubre de ese mismo año, los presidentes de los tres países del

G-3 se reunieron con sus homólogos caribeños, como ya lo hemos señalado. Por su parte, Colombia, de unos contactos casi inexistentes con el Caribe no hispanico, pasó en los años noventa a establecer algunos nexos especialmente con las Antillas holandesas, a realizar la delimitación de aguas marinas y submarinas, y a firmar, junto con los otros dos socios del G-3, un acuerdo comercial, de cooperación económica, técnica y de libre comercio con el Caricom⁽²⁹⁾. En la elección de Gaviria como secretario general de la OEA se puso exitosamente a prueba la relación alcanzada.

Con Centroamérica, los tres países miembros del G-3 han tenido relaciones distintas aunque todas ellas muy precarias; y en los años noventa, los intercambios han venido cobrando para los tres un mayor interés comercial. Para México, Centroamérica podría constituir un mercado "natural", pero los intercambios económicos y políticos fueron en el pasado muy reducidos. En 1980, México suscribió, junto con Venezuela, un acuerdo energético para la región y desarrolló una diplomacia activa frente a las acciones del gobierno Reagan contra Nicaragua. Por la cercanía geográfica, étnica, histórica y social con Guatemala, prevaleció la preocupación por las migraciones y por los efectos políticos de sus conflictos. En 1990, México constituyó una comisión para la cooperación y complementación económica con la región y, al año siguiente, suscribió en Tuxtla Gutiérrez, como ya lo hemos dicho,

⁽²⁶⁾ "G-3 mediará en relaciones Cuba-EEUU", en *El Tiempo*, 24 de octubre de 1991, pág. 3A.

⁽²⁷⁾ Se refieren a las diversas etapas conflictivas, de acercamiento gubernamental y de iniciativas culturales de Venezuela hacia el Caribe insular, los artículos de la II parte del libro compilado por Andrés Serbin, *Venezuela y las relaciones internacionales en la Cuenca del Caribe*, Caracas, ILDIS-AVECA, 1987, págs. 179-279; Andrés Serbin, "Las transformaciones globales y hemisféricas y el Grupo de los Tres: alcances y limitaciones de su proyección subregional", en Andrés Serbin y Romero Carlos (eds.), *El Grupo de los Tres: asimetrías y convergencias*, Caracas, Edt. Nueva Sociedad, 1993, págs. 31-33.

⁽²⁸⁾ Da cuenta de ese proceso el Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, *El Caribe nuestra tercera frontera*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1990.

⁽²⁹⁾ Me refiero a esas decisiones en Socorro Ramírez, "Debilidades y fortalezas de la política exterior colombiana", en Luis Alberto Restrepo (director), *Síntesis'94. Anuario Social, Político y Económico de Colombia*, Bogotá, IEPRI-Tercer Mundo eds., julio de 1994, págs. 113-120.

un acuerdo orientado a la creación de una zona de libre comercio⁽⁵⁰⁾, bajo el esquema de la ALADI, acuerdo que luego por vía bilateral adaptó al esquema NAFTA. En 1997, con Tuxtla II, los acuerdos fueron renovados y ampliados.

La presencia venezolana en Centroamérica se había incrementado desde el primer gobierno de Carlos Andrés Pérez y luego, con el COPEI, estuvo marcada por la búsqueda de influencia sobre los partidos demócrata-cristianos en la zona. Como México, también Venezuela firmó, en 1991, en San Salvador, un acuerdo sobre apertura comercial unilateral para los productos centroamericanos por cinco años, y luego conforme el Consejo Centroamérica-Venezuela⁽⁵¹⁾.

Colombia mantenía muy precarias relaciones con Centroamérica hasta que la crisis política del istmo en los años ochenta, las pretensiones territoriales de Nicaragua sobre el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, así como el temor a que el conflicto interno se uniera con la crisis centroamericana llevaron a Julio César Turbay (1978-1982) y Belisario Betancur (1982-1986) a interesarse por la región, aunque con orientaciones totalmente distintas. El gobierno de César Gaviria (1990-1994) negoció un acuerdo marco con Centroamérica aunque no logró concretar la zona de libre comercio. El acuerdo se negoció durante dos años y su firma se pospuso una y otra vez⁽⁵²⁾, se la intentó concretar al mismo tiempo que se firmaba el del G-3⁽⁵³⁾ hasta quedar definitivamente aplazada.

La cooperación con Centroamérica y el Caribe constituía para el G-3 un objetivo central. Pero fuera de la coordinación realizada en la primera etapa del Grupo, los tres gobiernos hicieron otras pocas gestiones en común. En septiembre de 1993, por ejemplo, los cancilleres Fernando Solana de México, Fernando Ochoa Antich, de Venezuela, y Noemí Sanín, de Colombia, emprendieron una gira de tres días por los países de Centroamérica⁽⁵⁴⁾. En la gira, además de revisar el acuerdo de Caracas sobre compromisos entre el G-3 y los centroamericanos, le dieron apoyo a la propuesta de Violeta de Chamorro, de Nicaragua, de convocar una sesión de la OEA ante los graves problemas económicos de ese país⁽⁵⁵⁾.

PRESENCIA DE COLOMBIA EN EL GRAN CARIBE

En este contexto, especifiquemos mejor la presencia de Colombia en el Caribe. Sobre este mar, Colombia posee 1.600 kms. de costa, el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y aproximadamente 540.876 kms.² de mar territorial⁽⁵⁶⁾. Sin embargo, a diferencia de Venezuela en relación al Caribe insular y de México en relación a Centroamérica, Colombia no ha tenido una presencia destacada en la zona.

Razones no faltan. La capital de Venezuela, Caracas, y la mayor parte de las demás ciudades de ese país casi que bordean la costa Caribe. La población

(50) CEPAL, *Relaciones económicas entre Centroamérica y México*, enero de 1992.

(51) Eduardo Ortíz R., "Venezuela y Centroamérica; una perspectiva de la integración", en *Política internacional*, Caracas, No. 25, enero-marzo de 1992, págs. 91-106.

(52) "Diplomáticos anuncian próximo acuerdo. Avanza tratado comercial con América Central", "Para el Mincomex, mañana es un día decisivo. Ahora, integración con Centroamérica", en *El Tiempo*, 20 de septiembre de 1993, pág. 8A y 9 de Diciembre de 1993, pág. 8A.

(53) "El G-3 se firma y se libera de peros", en *El Espectador*, 12 de junio de 1994, pág. 3D.

(54) "Por países de Centroamérica y el Caribe. G-3: cancilleres en gira", y "Parten cancilleres Sanín, Solana y Ochoa. El G-3 y Centroamérica impulsan cooperación" en *El Tiempo*, 21 de julio de 1993, pág. 9A y 6 de septiembre de 1993, pág. 9A.

(55) "Nicaragua en observación", en *El Espectador*, 7 de Septiembre de 1993, pág. 7A.

(56) Fuente: Dirección general de soberanía territorial de la Cancillería colombiana.

colombiana, en cambio, se encuentra dispersa en las costas del Caribe y en las del Pacífico, en la selva amazónica y en las llanuras de la Orinoquía, y sobre todo en las partes altas de las tres ramas de la cordillera de los Andes. Todo el país mira, además, hacia una capital andina como es Santafé de Bogotá, desde cuando los conquistadores prefirieron las condiciones benignas del altiplano a la costa tropical. A ello se añade que, desde fines del siglo XIX, y después de dos décadas de agudo regionalismo, federalismo⁽³⁷⁾ y guerras civiles, Colombia adoptó una Constitución centralista que concentraba todo el poder en la capital. Este esquema normativo perduró durante casi siglo y medio, hasta 1991, y en la práctica sigue todavía vigente en buena medida.

Entre tanto, la costa Caribe, incluida Panamá hasta su separación, permaneció desdibujada⁽³⁸⁾, así como siguen olvidadas, aún hoy, Urabá y las islas de San Andrés, Providencia y Santa Catalina⁽³⁹⁾. De hecho, hasta hace muy poco, y a pesar del papel desempeñado por ciudades como Barranquilla antes de la sustitución de importaciones, y de todo el aporte cultural costeño, Colombia no se reconocía como perteneciente al Caribe. Todavía hoy, ese reconocimiento es muy limitado, tiene un carácter sobre todo oficial y relativamente desprovisto de contenido real. Tanto es así que a la

costa norte colombiana se la ha denominado, y se la sigue llamando todavía, "Costa Atlántica". Así denominan también los centroamericanos a su zona Caribe. Pero este océano, para las islas, comienza al norte de sus territorios.

Por factores culturales, económicos y sobre todo mineros y energéticos, y más recientemente por su potencial comercial, financiero y turístico, la costa Caribe de Colombia ha ido ganando espacio frente al llamado "triángulo de oro del interior", conformado por Bogotá, Medellín y Cali, lo que se ha traducido, desde los años setenta, en un lugar de primera importancia para el bloque costeño en la vida política nacional⁽⁴⁰⁾. Desafortunadamente, la difusión de las prácticas clientelistas y la corrupción han impedido que la importancia electoral de la costa y su amplia cuota burocrática en los sucesivos gobiernos se reflejen, tanto en el mejoramiento de las condiciones de los departamentos del Caribe colombiano como en el aumento de una conciencia de pertenencia a él. La región fronteriza con Panamá, a pesar de su rica biodiversidad, está atravesada por graves conflictos violentos que contribuyen a su pobreza y marginamiento. Con la nueva Constitución del 91, que reconoce el carácter pluriétnico y multicultural de la nación y profundiza la descentralización⁽⁴¹⁾, el Caribe podría cobrar mayor relieve y proyectar a

⁽³⁷⁾ En el caso de la región Caribe, las provincias de la costa fueron, en 1840, declaradas como estados federados lo que conllevó su separación formal del país por un año. Así lo demuestra Gustavo Bell L., "Por una autonomía con responsabilidad", ponencia presentada en el V Foro del Caribe Colombiano, Barranquilla, 1993, citado por Alexandra García Iragorri, "El proceso de regionalización de la costa Caribe colombiana", ponencia presentada a la XXI Conferencia de la CSA, San Juan, mayo de 1996, pág. 2.

⁽³⁸⁾ Bell reseña la creación en 1874 de la Sociedad de Representantes de la Costa y, luego, en 1919, de la Liga Costeña, que como esfuerzo de integración regional dura hasta 1922, en *Ibid.*

⁽³⁹⁾ Reseña algunos de los problemas del archipiélago Carlos Martínez Becerra, *El Caribe insular: ¿nuevo bloque económico?*, Bogotá, Instituto de Estudios Caribeños-Universidad Nacional, 1996, págs. 122-131.

⁽⁴⁰⁾ La candidatura de un costeño en 1970 y, luego, la vocería de la región asumida por Alfonso López Michelsen en su campaña electoral de 1974, sin ser costeño y apelando a su condición de ex gobernador de un departamento de la costa Caribe, son los primeros hechos de conformación de dicho bloque, según Rodrigo Botero, "Una aproximación introductoria a las relaciones exteriores de Colombia en el Caribe", en Juan Tokatlian y Klaus Schubert, *Op. Cit.*, págs. 361-369.

Colombia con más fuerza hacia la región. A ello podría contribuir también el proceso organizativo emprendido por los indígenas que habitan la Sierra Nevada de Santa Marta y Urabá, los afrocaribeños y las poblaciones raizales y antiguos pobladores y migrantes de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, así como el fortalecimiento de su cultura, y el reordenamiento de sus territorios⁽⁴²⁾.

En razón de la ubicación de la capital, Santafé de Bogotá, del centralismo político del país y del escaso peso de la región caribe colombiana, hasta los años ochenta casi toda la proyección internacional de Colombia se había desarrollado hacia el Sur, hacia el entonces Pacto Andino. En el Caribe y Centroamérica la participación de Colombia había sido muy escasa. En el pasado, el país apoyó la independencia cubana y varios colombianos participaron, junto a Sandino, en Nicaragua. Pero, tras la pérdida de Panamá en 1903, Colombia se replegó por completo sobre sí misma. Sólo en los años sesenta volvió a interesarse por sus vecinos del Norte. Ingresó al Banco de Desarrollo del Caribe (BDC) y, en la década siguiente, aportó recursos al fondo fiduciario del BDC para ayudar a las islas más pequeñas y de menor desarrollo. Para los gobiernos de la época era mejor "hacer una inversión en este tipo de iniciativa que tenerla que efectuar en materia naval"⁽⁴³⁾.

La recuperación de una cierta proyección de Colombia en la región vino

a producirse durante el gobierno de Alfonso López Michelsen quien, con su política del *respice similia*, "mirar hacia los semejantes", apoyó las negociaciones emprendidas por el general Torrijos sobre el canal de Panamá y la firma de los tratados panameños-estadounidenses de 1977. También durante ese gobierno se impulsaron las negociaciones para establecer los límites de las fronteras marítimas con Panamá, Haití, Costa Rica y República Dominicana. A finales de esa década, Colombia propuso, sin éxito, otorgar preferencias arancelarias a los países insulares y permitir el ingreso de los países centroamericanos a la ALALC.

Con una orientación ideológica distinta, marcada por un fuerte anticomunismo, la administración del Presidente Julio César Turbay Ayala (1978-1982) profundizó el despliegue político colombiano en la subregión, y le agregó un elemento económico-comercial al crear un Comité Interinstitucional para la Política comercial hacia los Países Centroamericanos y del Caribe. Movidio por el reclamo sandinista sobre el archipiélago de San Andrés y Providencia, formulado en enero de 1980, y por la agudización de la crisis centroamericana, el gobierno de Turbay asumió un compromiso activo en favor de la política de la administración Reagan para la Cuenca del Caribe⁽⁴⁴⁾. A pesar del activismo del gobierno colombiano a favor de Washington, y tal vez pensando que podía contar siempre con su apoyo,

⁽⁴¹⁾ Los ocho departamentos del Caribe colombiano: el archipiélago de San Andrés y Providencia, la Guajira, Magdalena, Bolívar, Atlántico, Cesar, Sucre, Córdoba hacen parte del Consejo Regional de Planificación. A este Corpes han pedido su ingreso -aunque sin éxito- los indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta. Los artículos 306 y 307 de la Constitución del 91 les permite a los departamentos conformar, primero, regiones administrativas y de planificación y, luego, entidades territoriales.

⁽⁴²⁾ Socorro Ramírez y otros, "El Caribe también existe", en *Análisis Político*, IEPRI, No. 31, mayo-agosto de 1997, págs. 113-122.

⁽⁴³⁾ Así lo señala quien presidiera misiones de Colombia en el Caribe, Rodrigo Botero, en Juan Tokatlian y Klaus Schubert, *Op. Cit.*, pág. 366.

⁽⁴⁴⁾ De ese activismo hicieron parte la ruptura de las relaciones con Cuba, la oposición a la elección de ésta al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, el apoyo a la posición de Reagan en Centroamérica, la participación junto con Chile en las maniobras militares estadounidense en el Caribe.

Reagan excluyó a Colombia del llamado Grupo Nassau formado en 1981 por Estados Unidos, Canadá, México y Venezuela, para coordinar soluciones a la inestabilidad política regional y a los problemas económicos derivados del contexto internacional recesivo. En Colombia se entendió que el país no era visto por la Casa Blanca ni suficientemente fuerte para ser considerado como potencia aportante, ni suficientemente débil como para ser objeto de apoyo. Aunque la Cuenca del Caribe había sido considerada un mercado marginal para la venta de los productos colombianos, la presentación de la ICC coincidió con la fase crítica de sus exportaciones al Grupo Andino, Europa y Estados Unidos, ante lo cual el Caribe pasó a ser percibido como el único mercado potencial. Por eso se temió que esa posibilidad se pudiera ver cerrada⁽⁴⁵⁾.

Para presionar el ingreso de Colombia al Grupo, la administración Turbay tomó diversas iniciativas⁽⁴⁶⁾. Después de un año de quejas y reclamos, y sobre todo después de haber aportado algunos recursos, el gobierno colombiano entró finalmente a formar parte, en febrero de 1982, de ese exclusivo "club de potencias regionales"⁽⁴⁷⁾. Turbay convocó en San Andrés, en mayo de ese mismo año, una reunión de ministros de Economía y Desarrollo del Caribe y Centroamérica, y presentó un

nuevo plan que reforzaba los ofrecimientos de cooperación colombiana en la región. Pero no tuvo mucho éxito⁽⁴⁸⁾.

En ese renovado interés por el Caribe, en el gobierno de Turbay primaron las consideraciones políticas, a pesar de las preocupaciones económicas surgidas a raíz de la ICC. Así lo percibe un político liberal que ha sido vocero de la costa norte colombiana, cuando señala que a esa zona no se le había otorgado hasta entonces ninguna importancia estratégica, y que el país sólo comenzó a reconocerse como caribeño cuando se lo excluyó de un programa que le permitía consolidar su posición frente a Nicaragua. Agrega que lo que los "costeños" no habían podido lograr, debido a su escasa influencia en la política exterior nacional, lo había logrado la junta sandinista con sus reclamos sobre San Andrés⁽⁴⁹⁾. Una apreciación parecida es formulada por dos conocedores de la política exterior colombiana. Para Pierre Gilhodes, la nueva apertura de Colombia hacia el Caribe en los años setenta y ochenta se derivó sobre todo de preocupaciones castrenses, en las que primaron las razones geopolíticas por sobre las perspectivas económicas. Tuvo entonces más relación con los diferendos que mantiene Colombia con Venezuela y Nicaragua que con un interés por estrechar los lazos con los demás países de la

⁽⁴⁵⁾ Analiza las posibles repercusiones de la ICC, Germán Jaramillo Rojas, "Colombia frente al plan Reagan", en Juan Tokatlian y Klaus Schubert, *Op. Cit.*, págs. 417-427.

⁽⁴⁶⁾ El gobierno formuló, el 16 de julio de 1981, el "Plan de diez puntos para el Caribe y Centroamérica" que se reduce a la promoción del comercio aunque fue sustentado como prueba de que "nuestro destino está ligado al Caribe". El plan se encuentra en Gabriel Melo Guevara, "Un Plan de diez puntos", en Juan Tokatlian y Klaus Schubert, *Op. Cit.* págs. 431-438. Igualmente, Turbay promovió la creación del Banco del Caribe como lo reseña Pedro Javier Soto, "Propuesta ANIF: Banco del Caribe", en *Ibid.* págs. 439-441. También impulsó las "Acciones de Proexpo dentro del Programa de Colombia para Centroamérica y el Caribe", que se encuentran en *Ibid.*, págs. 443-448. Acogió además la "Propuesta Uniandes", publicada en *Ibid.*, págs. 449-458.

⁽⁴⁷⁾ Analiza este período Bruce M. Bagley, "Colombia en el Caribe: ¿el nuevo aliado norteamericano?", en *Ibid.*, págs. 371-394.

⁽⁴⁸⁾ Reseña dicho plan, así como la ausencia de muchos países de la región, Gerhard Drekonja, "Colombia en el Caribe", en *Ibid.*, págs. 391-406.

⁽⁴⁹⁾ Sarabia agrega además algunas razones que explican el atraso económico de esta parte de Colombia. Arturo Sarabia Better, "Nuestra Costa Caribe", en *Ibid.*, págs. 409-413.

región⁽⁵⁰⁾. Gerhard Drekonja, por su parte, demuestra que, por razones políticas y plegándose a la administración Reagan, el gobierno de Turbay excluía del Caribe a Cuba y Nicaragua. A esta restricción, que condicionaba su política hacia la región, se agregaba, además, la reducción del Caribe al "archipiélago caribeño", ignorando a los países continentales que lo bordean y su propia condición de país del Caribe⁽⁵¹⁾.

Como ya lo hemos dicho, en 1982, en el contexto muy politizado de la Guerra Fría, Colombia participó en el Grupo de Contadora para buscar la paz en Centroamérica. Luego, tras el fin del conflicto bipolar, y ante la presión globalizadora del mercado mundial, el gobierno de César Gaviria buscó la rápida incorporación de Colombia en el NAFTA. Con ese propósito entró a formar parte del G-3, adelantó negociaciones con los países centroamericanos y caribeños, y firmó acuerdos de alcance parcial con Costa Rica, Honduras, Panamá y Antigua.

El gobierno de Ernesto Samper, en cambio, acosado por los propios escándalos y las presiones de los Estados Unidos, se ha visto obligado a abandonar la perspectiva hacia el Norte. Pero, además, las mismas posibilidades de ampliación del NAFTA se han reducido. En esa medida, el G-3 ha dejado también de formar parte de las prioridades gubernamentales, aunque no se haya renunciado por completo a él. A cambio, Colombia ha continuado fortaleciendo los vínculos comerciales con Venezuela, ha vuelto a insistir en la Comunidad Andina y en las negociaciones de ésta con el Mercosur. Recientemente, el ministro de Comercio Exterior lanzó la propuesta de generar una relación especial

entre las organizaciones andinas, centroamericanas y caribeñas para que la subregión pueda constituirse en "bisagra" entre el Norte y el Sur de las Américas en las negociaciones del ALCA⁽⁵²⁾. En ese esquema, el G-3, pero sobre todo la Asociación de Estados del Caribe, podrían alcanzar un papel de importancia en la perspectiva compartida de hacerle frente a los desafíos que impone hoy la amenaza de la marginación o exclusión total del sistema internacional.

ASOCIACIÓN DE ESTADOS DEL CARIBE

La acción tal vez de mayor importancia realizada por los miembros del G-3, que implica su reconocimiento como parte del Gran Caribe, ha sido el apoyo a la iniciativa del Caricom⁽⁵³⁾, en el sentido de conformar la Asociación de Estados del Caribe (AEC). La Asociación se definió, entonces, como un organismo de consulta, cooperación y concertación que se propone incentivar la creación de un espacio económico ampliado hacia el comercio y la inversión, la coordinación de políticas frente a terceros y en foros multilaterales, y la mutua colaboración en diferentes áreas⁽⁵⁴⁾.

La AEC, fue creada en Cartagena, el 24 de julio de 1994, por 25 Estados independientes con plenos derechos: Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Colombia, Costa Rica, Cuba, Dominica, El Salvador, Grenada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, República Dominicana, St. Kitts-Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Surinam, Trinidad y Tobago, Venezuela⁽⁵⁵⁾. En la constitución también participó un solo miembro asociado: Francia a título de Guadalupe, Guyana y Martinica. El convenio constitutivo dejó abierta la

⁽⁵⁰⁾ "Comentario a Bruce Bagley y Gerhard Drekonja", en *Ibid.*, págs. 407-408.

⁽⁵¹⁾ Gerhard Drekonja, *Ibid.*, pág. 400.

⁽⁵²⁾ "Ronderos propone cambio de rumbo", en *El Tiempo*, 21 de abril de 1997, pág. 1B.

⁽⁵³⁾ Recoge los antecedentes David E. Lewis, "Procesos de integración y espacios de concertación en el Caribe", en *Nueva Sociedad*, No. 145, septiembre-octubre de 1996, págs. 33-41.

⁽⁵⁴⁾ Convenio constitutivo de la Asociación de Estados del Caribe, Cartagena, 24 de julio de 1994.

⁽⁵⁵⁾ Anexo 1 del Convenio constitutivo de la AEC.

posibilidad de incorporación de nuevos países asociados, de observadores y de actores sociales. En la categoría de observadores pueden participar Estados, países, territorios y organismos internacionales que promuevan la AEC. Pero en la lista de posibles Estados, países o territorios, que podrían estar en esa categoría se encuentran otros: Anguila, Bermuda, Islas Caimán, Islas Turcos y Caicos, Islas Vírgenes Británicas, Islas Vírgenes de Estados Unidos, Monserrate, Puerto Rico, Reino de los Países Bajos (Aruba y Antillas Neerlandesas). Con relación a la participación de los actores sociales se establecen como criterios el que las entidades sean significativamente representativas de amplios intereses y que sean reconocidas y aceptadas como tales por el Consejo de Ministros. Esta será una discusión difícil que tendrá que abordar la tercera reunión de ese Consejo en noviembre de 1977 en Cartagena. Previo al evento oficial se realizará, también en Cartagena, la primera sesión del Foro Permanente de la Sociedad Civil del Gran Caribe que analizará propuestas en torno a una agenda sociopolítica de la integración para presentar a la reunión de los gobiernos⁽⁵⁶⁾.

El convenio constitutivo de la AEC entró en vigor el 4 de agosto de 1995, luego de su ratificación por parte de dos tercios de los Estados que la firmaron. En marzo de 1997, según la cancillería colombiana, sede de las ratificaciones, sólo faltaban por hacerlo Costa Rica, Nicaragua y Haití. En cuanto a los países asociados, a esa fecha, sólo Francia, que había sido el único en firmarla, había hecho la ratificación, el 24 de mayo de 1996.

Puerto Rico, no ha asumido la condición de observador que le ha sido reservada AEC y que si ejerce en el Caricom aunque en la categoría de observadores cabrían los Estados Unidos. La primera reunión del Consejo de Ministros de la AEC decidió promover la participación de países latinoamericanos. Primero solicitaron ese *status* Uruguay, Perú, España, Chile, Canadá y Países Bajos⁽⁵⁷⁾. La segunda reunión del consejo de ministros acordó reconocer como organismos observadores-fundadores a la Caricom, el Sistema Económico Latinoamericano (SELA), el SICA, y la Secretaría del Tratado General de Integración Económica Centroamérica (SIECA). Igualmente, acordó reconocerle ese *status* a España, Italia, India, Brasil, Ecuador y Argentina, y promover la admisión de Aruba y las Antillas Neerlandesas como miembros asociados.

La AEC es la primera organización regional de esa amplitud al permitir –como lo ha hecho también el Caricom–, la inclusión de los territorios dependientes en calidad de observadores. A diferencia de lo que acontece en la OEA, en la AEC no están presentes los Estados Unidos y en cambio participa Cuba como miembro pleno⁽⁵⁸⁾. Hay que recordar que, desde sus comienzos, el Caricom acordó el establecimiento de relaciones diplomáticas con Cuba y luego le otorgó el carácter de observador.

Tal vez por esas razones, la conformación de la Asociación de Estados del Caribe sin la presencia directa del vecino del Norte puede interpretarse como un intento de los países del Gran Caribe de conformar una sola entidad para estar en mejores condiciones de negociación frente al hegemon.

⁽⁵⁶⁾ Proyecto impulsado por el Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos (INVESP), la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), el Caribbean Policy Development Programme (CPDC), la Iniciativa Civil para la Integración Centroamericana (ICIC), la Universidad Javeriana, el Instituto de Estudios Caribeños y el Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI) de la Universidad Nacional de Colombia.

⁽⁵⁷⁾ Informe del secretario general de la AEC al primer consejo de ministros, pág. 5.

⁽⁵⁸⁾ Estudian la relación de Cuba y el Caribe, entre otros, Gerardo González Nuñez, *El Caribe en la política exterior de Cuba. Balance de 30 años: 1959-1989*, Santo Domingo, Centro de Investigación y Promoción Social, 1991; y varios artículos publicados en Andrés Serbin y Joseph Tulchin (comp.), *El Caribe y Cuba en la posguerra fría*, Caracas, Invesp-Edt. Nueva Sociedad, 1994.

PARA CONCLUIR: ¿ES POSIBLE EL GRAN CARIBE?

A lo largo de su historia, y en distinta medida, los diversos Caribes han sido tradicionalmente identificados y pensados sobre todo desde fuera, desde el imaginario metropolitano, europeo y estadounidense, y en función de diversas coyunturas internacionales definidas por las potencias. El colonialismo les impuso, en diferentes épocas, una configuración y una dinámica económica y geopolítica singulares, generando así la actual fragmentación étnica, cultural, lingüística, religiosa y política, sobreañadida a las raíces indígenas o afrocaribeñas de los nativos e inmigrantes. Por su parte, las elites de los Estados-nación intentaron imitar a las distintas metrópolis diferenciándose del vecino. Así, se fueron multiplicando los Caribes: anglófono, afrosajón, hispano, latino, afrolatino, holandés, francés, mestizo, insular o continental⁽⁵⁹⁾.

Por eso, la construcción del Gran Caribe requeriría hoy, como lo señala Andrés Serbin⁽⁶⁰⁾, de una visión conjunta de la región y su destino, que enfatice los rasgos comunes -el mar compartido y las amenazas endógenas y exógenas que enfrenta-, sin negar por ello sus diferencias. Sin embargo, aún contando con una visión bien definida y de relativo consenso del porvenir de la región en su conjunto, no podemos desconocer las graves dificultades a las que ésta se enfrenta⁽⁶¹⁾. En este campo

más vale el realismo. Enumeremos algunas de ellas.

La primera es la incierta posibilidad de inserción competitiva de la región en el marco de la globalización, derivada de la baja de los precios de las materias primas, de su expulsión de los mercados tradicionales y, en síntesis, del hecho que una buena parte de la región no aparece hoy como estratégicamente útil. A esto se suma que las políticas domésticas se ven, en ocasiones, frenadas por la resistencia que suscita la cesión de soberanía que caracteriza los procesos actuales. La pérdida parcial de soberanía es, obviamente, mucho más resentida por los Estados recientemente independizados, que apenas emergen de una etapa de fuerte reafirmación de la soberanía y autodeterminación⁽⁶²⁾. Otro obstáculo proviene del marginamiento de amplios sectores de la población que -bajo la liberalización comercial y el modelo de crecimiento centrado en la corrección de los desajustes macroeconómicos, más que de los sociales-, son marginados laboral, económica, social y políticamente, al tiempo que son bombardeados por la promoción del consumo⁽⁶³⁾.

Una segunda dificultad de la región es la incierta perspectiva hemisférica. Por un lado, no está clara la posibilidad de que nuevos países del área puedan articularse al gran mercado del Norte, el NAFTA, mientras, por el otro, las dificultades no son menores en

⁽⁵⁹⁾ Analizan históricamente dicho proceso Andrés Serbin, *El ocaso de las islas. El Gran Caribe frente a los desafíos globales y regionales*, Caracas, Invesp-Edt. Nueva Sociedad, 1996; Antonio Gaztambide Geigel, "La invención del Caribe en el siglo XX. Las definiciones del Caribe como problema histórico y metodológico", *Revista Mexicana del Caribe*, Quintana Roo, No. 1, 1996, págs. 74-96.

⁽⁶⁰⁾ Andrés Serbin, *El ocaso...* Op. Cit., pág. 49.

⁽⁶¹⁾ Retomaré cinco de los desafíos señalados por Andrés Serbin, "La Asociación de Estados del Caribe: los desafíos pendientes", ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, *El Grupo de los Tres en el...* Op. Cit., págs. 18-27.

⁽⁶²⁾ Se refiere a las sensibilidades sobre la cesión de soberanía y a las respuestas fundamentalistas o globalistas que originan, Michel Rogalski, "El auge de la fractura Norte-Sur ¿es posible un gobierno global?", en *Nueva Sociedad*, Caracas, No. 132, julio-agosto de 1994, págs. 100-117.

⁽⁶³⁾ Analiza las consecuencias de dichos procesos el libro coordinado por Néstor García Canclini, *Culturas en globalización. América Latina-Europa-Estados Unidos: libre comercio e integración*, Caracas, Seminario de Estudios de la Cultura, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales y Edt. Nueva Sociedad, 1996.

relación al naciente mercado del Sur, el South American Free Trade Area (SAFTA). Los obstáculos para la inserción en el NAFTA parecen cada día mayores: el Congreso estadounidense se resiste a dar a las islas y a Centroamérica un acceso al mercado de su país similar al que tiene México, el mismo gobierno norteamericano muestra un notable desinterés en el asunto, tal como se manifestó en la reciente visita de Clinton a la región, mientras Canadá y México se muestran igualmente reticentes a la ampliación del NAFTA. Y las perspectivas del SAFTA tampoco son halagadoras. Su dinámica tiende a subordinar al Caribe insular y a Centroamérica a las prioridades y ritmos de los países más grandes de Sudamérica. De hecho, ni las islas ni los centroamericanos están en la ALADI, y en el Grupo de Rio participan con un solo delegado de cada subregión.

En la hipótesis de una eventual articulación de otros países del área al NAFTA, es necesario considerar el papel de México. La relación comercial de México con América Latina ha sido siempre irrelevante pues su comercio ha apuntado tradicionalmente hacia el Norte. Al despliegue de una inusitada actividad de negociación de acuerdos de libre comercio con Latinoamérica por parte de México en los años noventa se le pueden encontrar, según Guerra-Borges, al menos tres explicaciones. La primera tiene que ver con factores de legitimidad del gobierno de Salinas de Gortari, dirigidos a contrarrestar internamente las reacciones que traería la negociación del acuerdo de libre comercio con Estados Unidos. Por eso, el gobierno propuso primero el rescate de la ALADI en sus reuniones y en las del Grupo de Rio, y, una vez terminadas las negociaciones del NAFTA, trató de extender su esquema a través de negociaciones sobre todo bilaterales. Una segunda explicación ofrecida por Guerra-Borges, radica en la definición de una nueva política comercial externa de México, abierta a todos los mercados, aprovechando el desmantelamiento arancelario en la región,

la apertura y las tendencias en los flujos de inversión extranjera hacia los países con mercados integrados. Y la tercera está vinculada a tres nuevas posibilidades que el NAFTA le ofrece a México. Ante todo, la diversificación de las fuentes de inversión extranjera para la modernización de su economía y su proyección hacia América Latina. Luego, el beneficio de la exclusividad frente a posteriores negociaciones en la región, mientras goza de preferencias comerciales por ser el único miembro del NAFTA que tiene acuerdos de libre comercio con países de América Latina. Finalmente, el sistema de "centros y radios" que ha venido implantando a través de los acuerdos de libre comercio, le permite recibir inversión extranjera en condiciones preferenciales, le da oportunidades de exportación y alternativas de elección de mercados para adquirir materias primas y bienes finales. Por eso, México ha orientado sus compromisos de integración hacia cuerpos similares al NAFTA, y ha buscado que los demás países acepten la adopción de dicho formato con la idea de que les puede facilitar su adhesión al NAFTA. De esta forma, dice Guerra-Borges las normas del NAFTA fueron cobrando una creciente cobertura geográfica en el hemisferio occidental⁽⁶⁴⁾. Como se ve, la multiplicación de acuerdos bilaterales por parte México no está orientada a favor de la región y de su mejor incorporación al NAFTA, sino en su propio beneficio. No parece, pues, que la región pueda esperar mucho de la mediación del país azteca.

El Gran Caribe enfrenta, además, una tercera dificultad: su heterogeneidad, manifiesta en la Asociación de Estados del Caribe. Esta heterogeneidad se deriva de diversos factores: la presencia de Estados que cuentan con recursos de muy diversa magnitud; la existencia de regímenes políticos distintos, como es el caso de Cuba; la presencia de Estados-nación junto a territorios todavía dependientes y actores extracontinentales, como Francia; la ausencia de los Estados

⁽⁶⁴⁾ Alfredo Guerra-Borges, "México: integración hacia el sur", seminario de economía mexicana, UNAM, 29-31 de mayo de 1995. Págs. 1-17.

Unidos; y el cruce de muy diversos tratados comerciales firmados por los países miembros de la AEC. De hecho, a más de los acuerdos bilaterales que cada país de la región mantiene con países de otras regiones, hay miembros que participan en el NAFTA, el Mercado Común Centroamericano, el G-3, la ALADI, el Grupo Andino, el Caricom, y otros como Haití, República Dominicana y Cuba, que no son socios de ningún acuerdo comercial. Todo ello genera dificultades geopolíticas y económicas a una eventual integración.

Los países de la zona enfrentan todavía una cuarta dificultad: el problema de la droga, que afecta negativamente a todo el Gran Caribe y que, en lugar de convertirse en oportunidad para una mayor aproximación recíproca entre los países de la zona, tiende a separarlos aún más. Así ha acontecido en sus reacciones frente a la política unilateral y represiva de guerra contra los productores y traficantes impuesta por Washington, de la que hacen parte la condicionalidad y la certificación, la aplicación extraterritorial de sus leyes, los acuerdos sobre extradición e interdicción en aguas territoriales, la presencia de agentes de la DEA e instalación de radares, la estigmatización de los eslabones más débiles de la cadena, etc. En suma, toda una infraestructura material, jurídica y política de nueva dominación imperial estadounidense en la región, que no ha contribuido a remediar el problema. Si la región no unifica sus estrategias y negocia con Washington una política multilateral más equitativa, cada país, Estado o territorio se irá viendo sucesivamente acorralado entre la lucha contra poderosas mafias internacionales y las exigencias unilaterales del nuevo imperio.

Frente a este cuadro nada alentador, Carlos Romero hace una invocación al realismo y llama la atención sobre dos puntos. El primero, la inconveniencia de dos respuestas al nuevo contexto internacional: una, creer que no hay

nada que hacer y que los cambios globales han dejado al Caribe atrás; otra, propugnar por el idealismo integracionista que postula una salida supraestatal estilo AEC, y propende por negociaciones exclusivas entre los diversos grupos comerciales subregionales. Romero propone más bien explorar una tercera respuesta a la pregunta por la reinserción del Caribe en el escenario internacional, que consistiría en la participación en el creciente y complejo nivel subestatal de las relaciones internacionales, formado por la interacción de las acciones exteriores de regiones y ciudades⁽⁶⁵⁾. Ahí el tema de la regionalización caribeña y de su integración podría tener un sentido mucho más concreto. El segundo punto sobre el que Romero llama la atención es el de seguir tratando a los Estados Unidos como un país foráneo-extracaribeño haciendo caso omiso de la estrecha vinculación en diversos terrenos, de su pertenencia geográfica, y de que Miami es el punto de partida de la americanización de toda la región⁽⁶⁶⁾. Quizás este realismo sea el camino inmediato más adecuado para fortalecer los lazos regionales. Sin embargo, a mi juicio, éste no impide sino que podría preparar una aspiración más ambiciosa.

¿Puede el Gran Caribe llegar a ser un espacio para la complementación mutua y la reducción de las asimetrías? Si la respuesta fuera positiva, las islas y el istmo resultarían entonces fortalecidos por su vinculación con los países continentales, estos por aquellos, y todos dispondrían de mayores argumentos frente al NAFTA, al SAFTA o al ALCA.

Como dice Serbin, para que la región pueda marchar hacia una eventual integración requiere de una visión conjunta. Sólo a partir de ella, se podrá diseñar un conjunto de estrategias convergentes. Ahora bien, construir una visión común, una región, una comunidad de intereses, como la denomina Adolfo

⁽⁶⁵⁾ Carlos A. Romero, "El nivel subestatal: una respuesta viable para las políticas exteriores de los países caribeños", ponencia presentada en la CSA, San Juan, mayo de 1996.

⁽⁶⁶⁾ Carlos Romero, "The Pragmatic Democracy and the Caribbean Foreign Policy", en *Caribbean Affairs*, Vol. II, No. 1, enero-marzo de 1989. Fue también la posición que sustentó en el panel que compartimos en la XXII conferencia de la CSA en Barranquilla, en mayo de 1997.

Aguilar⁽⁶⁷⁾ a propósito del G-3, es, ciertamente, y ante todo, una tarea de gobiernos. Pero no es sólo eso. Requiere de formas de comunicación entre las poblaciones implicadas, mucho más amplias que las que ofrecen los acuerdos formales y los mismos gobiernos. Tampoco puede reducirse a un esfuerzo meramente diplomático, técnico y comercial. Necesita de un intercambio diverso que vaya descubriendo la existencia de intereses estratégicos comunes entre los múltiples actores locales, regionales y transnacionales⁽⁶⁸⁾. Requiere superar el déficit democrático que marca los actuales procesos llamados de integración⁽⁶⁹⁾ y estimular la participación de los partidos políticos, los legisladores, los empresarios, los especialistas, las universidades, los sindicatos, las organizaciones no gubernamentales, los medios de comunicación, etc. En síntesis, para elaborar una visión conjunta de la región sería necesaria la participación de los más diversos actores, cuyas agendas e intereses no necesariamente coinciden con los de las elites que promueven las actuales iniciativas de regionalización. Esto supone un debate público sobre el tema y una verdadera pedagogía de la integración. Esta saludable disputa entre los diversos actores locales, nacionales, regionales e incluso extraregionales⁽⁷⁰⁾, hace más complejo el

panorama, pero más prometedor. Porque sólo a través de ella se podrían ir decantando propósitos más realmente nacionales y regionales, y no meramente afanes de círculos reducidos.

Hasta ahora, sin embargo, los hechos parecen ir en dirección contraria de los buenos deseos y las declaraciones oficiales. Al observar la compleja urdimbre de pactos bilaterales o subregionales en que está enmarañado el Gran Caribe, no parece que los acuerdos de los países continentales entre sí, los de las islas y los de las naciones del istmo, así como los convenios recíprocos entre todos estos subgrupos obedezcan a una estrategia convergente y estén orientados hacia una creciente integración horizontal entre todos sus miembros. Más bien, creemos estar presenciando una estampida de pequeñas estrategias improvisadas, paralelas o divergentes. Da la impresión, y así ha sucedido en el caso del G-3, que los acuerdos son concebidos como meras salas de espera y campos de entrenamiento para la inserción particular, vertical y dependiente en el gran mercado del Norte. De ser así, cada uno de los miembros procuraría más bien descargar en sus socios los costos de su propia apertura hacia el Norte que buscar un fortalecimiento conjunto. En ese caso, la idea del Gran Caribe estaría abocada de antemano al fracaso.

⁽⁶⁷⁾ Adolfo Aguilar Zinser, "Integración..." *Op. Cit.*, pág. 48.

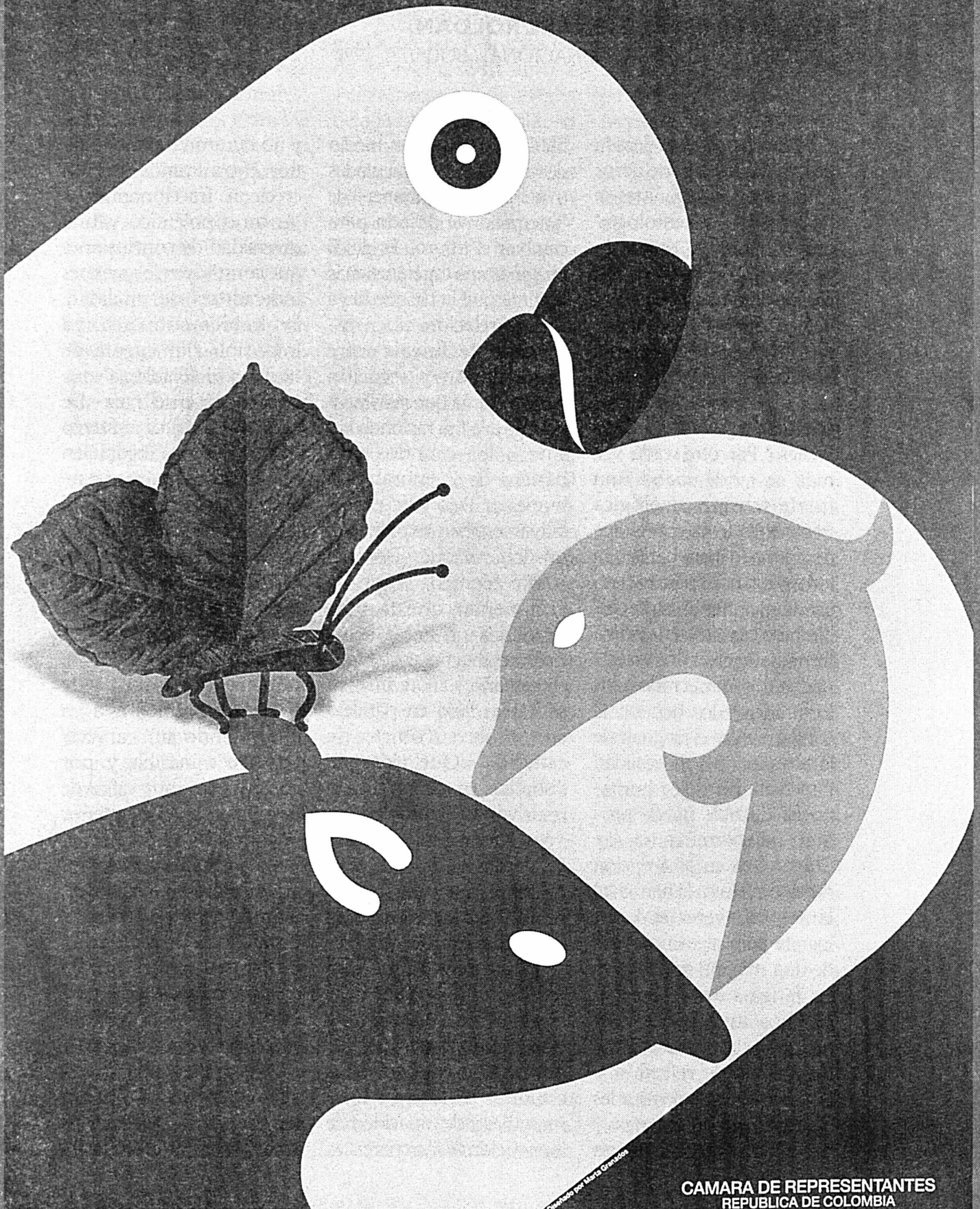
⁽⁶⁸⁾ Analizan los diversos actores que actúan en la región David Lewis, "El sector informal y los nuevos actores sociales en el desarrollo del Caribe", en Andrés Serbin y Anthony Bryan, *Op. Cit.*, págs. 223-239; y Rita Giacalone, "La mujer en los procesos políticos y socioeconómicos del Caribe", *Ibid.*, págs. 201-222.

⁽⁶⁹⁾ Así lo demuestra Andrés Serbin, "Globalización y sociedad civil en los procesos de integración", en *Nueva Sociedad*, No. 147, enero-febrero de 1997, págs. 44-55.

⁽⁷⁰⁾ Así lo sostienen Pablo Mariñez, "Procesos de integración e regionalización cultural en el Caribe", en *Integración Latinoamericana*, Buenos Aires, No. 185, diciembre de 1992; Varios autores, *Teoría y política de la construcción de identidades y diferencias en América Latina y el Caribe*, Unesco-Edt. Nueva Sociedad, Caracas, 1994.

**II FORO INTERNACIONAL DE LOS
PAISES ANDINOS Y AMAZONICOS
SOBRE BIODIVERSIDAD
"DIALOGO SUR-SUR"**

Capurganá, septiembre 24/28 /1997



Diseñado por María Graciela

**CAMARA DE REPRESENTANTES
REPUBLICA DE COLOMBIA**