



# La concertación política en el marco de CARICOM: focos de ruptura y espacios para la construcción de consensos

POLITICAL CONSENSUS IN CARICOM'S FRAME: BREAKING-OFF POINTS AND SPACES FOR THE CONSTRUCTION OF CONSENSUS

Maylin Cabrera Agudo<sup>1</sup>

## RESUMEN

La concertación política ha constituido una dimensión clave del esquema integracionista de la Caribbean Community (Caricom) desde el momento mismo de su creación, en la década del setenta del pasado siglo. En este sentido han sido relevantes la articulación de posiciones y las acciones comunes en la arena multilateral y frente a terceros, así como también la construcción de consensos en torno a otros ámbitos de intereses compartidos, como los referidos a la cooperación funcional, a la seguridad subregional y al apoyo diplomático a naciones miembros en temas de particular sensibilidad para las mismas. El contexto actual ha venido reforzando e imprimiendo nuevas dificultades y matices a este proceso. En este escenario, este artículo pretende dilucidar algunos de los elementos más significativos del contexto que tienen una incidencia relevante sobre dicho proceso, así como valorar los márgenes existentes para la construcción de consensos al interior del grupo, identificando algunos de los principales focos de ruptura por una parte, y por otra, un grupo de los ejes más relevantes alrededor de los cuales gira la concertación subregional caribeña.

**Palabras clave:** Caribe, Caricom, concertación, política, política exterior, integración económica, seguridad regional, integración, relaciones internacionales.

## ABSTRACT

Political consensus has become a key dimension of the Caribbean Community (Caricom) integrative scheme since the very first moment of its creation in the seventies of last century. In this sense, stances coordination and common actions in multilateral scenarios as well as other activities related to third parties, have been outstanding. This has also been the case when building consensus about other spheres linked to shared interests like those concerning functional cooperation, sub-regional security and diplomatic support to member nations on topics especially sensitive to them. Present time context has reinforced and posed new difficulties and aspects to this process. In this scenario, this paper points to elucidate some of the most meaningful elements of the context bearing a remarkable incidence on the mentioned process, as well as to assess the limits that constrain it in order to generate consensus within the group by identifying on one hand some of the most important breaking-off points and, on the other hand, a group of the most relevant axis around which the sub-regional Caribbean integration is moving

**Keywords:** Caribbean, Caricom, consensus, politics, external politics, economic integration, regional security, integration, international relations.

<sup>1</sup> Investigadora del Centro de Investigaciones de Política Internacional (CIPI)–Cuba

Recibido: 01/12/2013 Aprobado: 20/12/2013

## INTRODUCCIÓN

La concertación política fue incorporada como un elemento clave en el Tratado fundacional de Chaguaramas<sup>2</sup>, y fue reiterada nuevamente su relevancia en el Tratado Revisado de Chaguaramas, en el 2001. Este último en particular amplió las bases formales sobre las que este proceso tiene lugar, a partir del establecimiento de nuevos espacios institucionalizados de concertación como lo son los consejos ministeriales para la coordinación de políticas exteriores, para la cooperación en el ámbito social y para la concertación en la esfera económica, respectivamente. Junto a las reuniones semestrales y las extraordinarias de los jefes de Estado y de gobierno, estos espacios son expresión de la centralidad de la concertación política como parte del proyecto integracionista de Caricom.

En este sentido cabría destacar que aunque no exento de complejidades, el proceso de concertación política caribeña ha tenido importantes referentes en la articulación de posiciones y acciones comunes en la arena multilateral y frente a terceros; así como en la construcción de consensos en torno a otros ámbitos de intereses compartidos, como los referidos a la cooperación funcional, a la seguridad subregional, y al apoyo diplomático a naciones miembros en temas de particular sensibilidad para las mismas. El contexto actual y el futuro previsible, imprimen, sin embargo, nuevas dificultades y matices al proceso de concertación subregional.

Un reporte recientemente elaborado por la Universidad de las Indias Occidentales (UWI) apuntaba entre sus resultados las percepciones existentes por parte de importantes actores nacionales, regionales e internacionales, respecto a un estancamiento e incluso peligros de retroceso definitivos en el proceso de integración subregional

(UWI, 2011). Asimismo, un informe de una consultoría británica contratada por la Secretaría de la Caricom vaticinaba una probable desaparición de este organismo en un plazo corto de tiempo (Caricom Secretariat, 2012b). Estas valoraciones se comprenden como parte de un debate más amplio y extenso suscitado en el área hasta la fecha, con relación a lo que los medios de comunicación y reconocidos académicos y políticos del área han identificado como una “crisis” de Caricom.

En este escenario, el presente artículo tiene como principal pretensión abordar el proceso actual de concertación política, a partir de dilucidar algunos de los elementos más significativos del contexto que tienen una incidencia relevante en la misma, así como valorar los márgenes existentes para la construcción de consensos al interior del grupo, identificando algunos de los principales focos de ruptura por una parte, y por otra, aquellos ejes alrededor de los que se articulan de manera más relevante la concertación caribeña subregional.

Particular atención se les prestará a tres dimensiones claves desde el punto de vista del proceso de concertación política actual en el marco de Caricom: la concertación de políticas de posiciones y acciones en la arena multilateral y frente a terceros, la concertación política alrededor del proyecto integracionista enmarcado en el Mercado y Economía Únicos, y el proceso de construcción de políticas de seguridad subregional. Las dos primeras están referidas a ámbitos incorporados explícitamente como objetivos centrales del esquema caribeño desde el momento mismo de su creación. El segundo, por su parte, se corresponde con un tema que sólo hasta hace relativamente poco tiempo se incorporó como una dimensión relevante dentro del esquema.

## CONCERTACIÓN POLÍTICA DE POSICIONES Y ACCIONES EN LA ARENA MULTILATERAL Y FRENTE A TERCEROS

En un escenario de múltiples y crecientes desafíos para las naciones caribeñas, Caricom ha preservado su importancia como plataforma para la

2 El Tratado Constitutivo de CARICOM fue firmado el 4 de julio de 1973 por los gobiernos de Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tobago. Posteriormente lo firmaron Belice, Dominica, Granada, Montserrat, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Saint Kitts y Nevis y Las Bahamas. La incorporación de naciones no anglófonas como miembros plenos, tiene lugar a partir de la década del noventa del pasado siglo, siendo los casos de Surinam (1995) y de Haití (2002).

concertación política de posiciones y acciones en torno a temas relevantes para los Estados miembros. Particular relevancia han tenido, como eje articulador, las vulnerabilidades ampliamente compartidas por este grupo de países, las que en virtud de sus magnitudes actuales y las previsible, han llevado a reconocidos políticos y académicos del área a catalogarlas de “amenazas existenciales”.

Véase en especial el carácter de “pequeños Estados insulares en desarrollo” que comparten los países de Caricom (UN Ofices, 2013). Las peculiaridades de estos Estados han sido definidas en términos de insularidad, extrema susceptibilidad a desastres naturales, limitada capacidad institucional, muy pobre diversificación económica, grandes niveles de apertura económica, pobreza, retos derivados de la erosión de las preferencias comerciales, el VIH/SIDA, y crecientes niveles de endeudamiento (Commonwealth Secretariat, 2009).

En este contexto, han sido notables los esfuerzos de Caricom por contrarrestar las tendencias sustentadas por instituciones financieras internacionales y por otros actores como la Unión Europea, respecto a la determinación del *ingreso per cápita* como un criterio central para el acceso a financiamiento concesionario y a iniciativas para la reducción de la deuda. Junto a la firma y negociaciones en curso de acuerdos que desarticulan el carácter preferencial sobre el que se ha sentado una parte importante de las relaciones económicas de estas naciones, la clasificación internacional de más de la mitad de estas últimas como países de ingreso mediano<sup>3</sup> ha venido expresando igualmente tendencias erosivas del principio del trato especial y diferenciado en el marco del sistema de relaciones internacionales. En este sentido, cabe destacar que la asunción del *ingreso per cápita* en los términos antes referidos no sólo no ha reflejado las profundas vulnerabilidades a que están sujetos estos países, sino que las han profundizado

por las implicaciones prácticas derivadas de dicha concepción.

Asimismo, las grandes asimetrías existentes entre las naciones que “comparten” esta clasificación ponen en cuestionamiento su pertinencia para definir efectivamente políticas multilaterales de acceso a financiamiento concesionario. Tan sólo nótese que cuatro miembros de la Organización del Caribe Oriental (aquellos más vulnerables dentro de Caricom) comparten la clasificación de economías de ingreso mediano-mayor (*upper-middle-income economies*) con países como Brasil, Argentina, China y África del Sur. Asimismo, los países del BRICS (con la excepción de Rusia)<sup>4</sup> comparten con ocho naciones de Caricom la categoría de economías de ingreso mediano<sup>5</sup>, mientras que por otra parte cuatro naciones también de Caricom figuran junto a Estados Unidos y Reino Unido como economías de ingreso alto<sup>6</sup>.

En virtud de su clasificación como ingreso mediano, la mayor parte de las naciones caribeñas no han podido beneficiarse de programas internacionales de alivio de la deuda, y muy pocas clasifican para acceder a préstamos concesionarios del Banco Mundial (IMF, 2013). Asimismo, se han reconocido las dificultades para el Fondo de Desarrollo de Caricom captar recursos en este contexto (SELA, 2013). Esta situación tiene lugar en un escenario donde los niveles relativos de endeudamiento público en la mayor parte del área figuran entre las mayores a nivel internacional, llegando algunos a representar más del 100% del PIB.

Con el objetivo de contrarrestar esta situación, Caricom ha estado privilegiando una estrategia a través de la cual ha buscado capitalizar la participación individual de sus Estados miembros en instancias multilaterales, siendo relevantes, como expresión de la concertación política subregional, las posiciones asumidas por Estados miembros

3 Ocho miembros de Caricom han sido clasificados como países de ingreso mediano. Estos son los casos de: Guyana, Dominica, Granada, Jamaica, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Surinam.

4 Brasil, Rusia, India, China, Suráfrica.

5 Guyana, Dominica, Granada, Saint Kits y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Surinam y Jamaica.

6 Antigua y Barbuda, Trinidad y Tobago, Barbados y Las Bahamas.

que sin estar catalogados como países de ingreso mediano, han defendido la perspectiva del resto de las naciones caribeñas afectadas por esta clasificación<sup>7</sup>. También, han capitalizado las plataformas de diálogo con terceros, con el propósito de que estos funjan como interlocutores de intereses y enfoques caribeños en importantes espacios multilaterales de los que no forman parte<sup>8</sup>.

Asimismo, este tema ha constituido un punto recurrente en las declaraciones de los Ministros de Relaciones Exteriores y de los Jefes de Estado y de Gobierno de Caricom, siendo estas reuniones también espacios eventuales de diálogo con instituciones financieras internacionales como el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI). El reconocimiento crítico y explícito de esta situación por parte de este último en un reciente documento suyo (IMF, 2013) puede considerarse un éxito diplomático de la concertación política caribeña en torno a esta temática, aun cuando ello difícilmente se traduzca en revertir esencialmente dicha tendencia si tenemos en cuenta las fuertes posiciones que la respaldan. Entre ellas, la diferenciación implementada por la Unión Europea en su nueva política de desarrollo, la que asume el Producto Interno Bruto (PIB), *per cápita* como indicador central para determinar el enfoque de diferenciación, y las políticas que en la práctica han venido aplicando las instituciones financieras multilaterales

El apoyo político-diplomático a naciones miembros en temas sensibles para las mismas, continúa constituyendo también otra de las principales expresiones de concertación política de posiciones y acciones en la arena multilateral y frente a terceros. En no pocos casos incluso, Caricom se

ha erigido como la plataforma privilegiada desde la cual articular dichos respaldos. Tales son los casos del sistemático apoyo que ha dado esta institución a dos de sus Estados partes, en sus querellas fronterizas y/o territoriales (Belice y Guyana). En esta misma dirección, vale destacar el apoyo político a Antigua y Barbuda en su disputa contra Estados Unidos ante la Organización Mundial del Comercio (OMC), y a Bahamas en su denuncia de un boicot económico al país por parte de grupos de poder en Miami, así como también el apoyo político a las naciones miembros productoras de ron, que se han visto afectadas por los subsidios del gobierno estadounidense a este sector en otros países del área.

Los elementos antes referidos dan cuenta de lo que se señalaba al principio respecto a la relevancia que conserva el esquema caribeño como espacio para la concertación política en torno a aspectos de interés para los Estados miembros. Ello no significa desconocer, por otra parte, las crecientes tensiones a que ha estado sometida Caricom en este ámbito, hecho reconocido y debatido ampliamente por parte del pensamiento crítico caribeño actual. Estas tensiones han estado relacionadas tanto con la existencia de mayores dificultades para articular coherentemente posiciones y acciones políticas por parte del grupo, como con los cada vez más estrechos márgenes para Caricom fungir como plataforma efectiva de concertación política, en el entendido de la capacidad de dicha concertación para incidir objetivamente en los ámbitos en los que se lo propone.

Los procesos de negociación de acuerdos que desarticulan el carácter preferencial sobre el que se han sentado una parte importante de las relaciones económicas de estas naciones, han sido una clara expresión de lo antes referido. Dos antecedentes importantes en este sentido fueron las negociaciones de Cotonou (Byron, 2005) con la Unión Europea, y también las negociaciones en torno al entonces Acuerdo de Libre Comercio para las Américas (ALCA), poniéndose en evidencia las profundamente asimétricas relaciones de poder existentes entre las partes, y sus implicaciones en

7 En este sentido cabe destacar las presentaciones de la Primera Ministra de Trinidad y Tobago durante en la Asamblea Temática de la Asamblea de las Naciones Unidas “The UN and Global Economic Governance” (15 abril 2013) y su intervención del 25 de septiembre en este mismo organismo.

8 Véanse en este sentido, por ejemplo, las denuncias del presidente pro-tempore de Caricom durante la recientemente celebrada Segunda Cumbre Caricom-México, buscando el apoyo de este país en el G20.

términos de capacidad diferenciada de negociación de las mismas.

La incorporación del tema del trato especial y diferenciado hacia las economías más pequeñas y naciones más vulnerables durante las negociaciones del ALCA en el marco de las Cumbres de las Américas, fue un claro ejemplo de ello. Aun cuando este hecho fue expresión de la “cuota” de capacidad de negociación que poseían el conjunto subregional caribeño-centroamericano, sus limitaciones en este sentido quedaron sin embargo claramente expuestas en la conversión del “Grupo de Trabajo sobre las Economías más Pequeñas” en un “Grupo Consultivo sobre las Economías más Pequeñas”, lo que supuso la negociación de este aspecto en cada uno de los nueve Grupos de Trabajo conformados, erosionando en la práctica la capacidad de incidencia de estos países en la defensa de sus intereses.

La tendencia antes referida se ha reforzado con los Acuerdos de Asociación Económica (EPAs, por sus siglas en inglés), con la Unión Europea. La verificación de importantes fracturas de la concertación política a lo interno de Caricom durante el proceso de firmas respecto a la naturaleza y alcance de dichos acuerdos, así como las implicaciones de estos disensos para el esquema caribeño actuar como una plataforma efectiva de negociación frente a terceros, no sólo evidenciaron intereses y perspectivas diferenciadas a lo interno de este grupo de naciones, sino que fueron también en sí mismas una expresión de la capacidad del bloque europeo para imponer sus visiones. La firma de los EPAs en formas afines en esencia a los intereses europeos (facilitado ello tanto por las fracturas a lo interno de la concertación política caribeña como por sus repercusiones en términos de cohesión de la ACP), puso en evidencia la incapacidad del bloque caribeño para fungir como una plataforma de concertación política efectiva en torno a un tema de carácter estratégico para las naciones miembros.

Las actuales negociaciones con Canadá para la firma de un acuerdo bilateral de libre comercio e inversiones no parecen estar siguiendo un camino

diferente. Estas han estado igualmente sometidas a fuertes presiones canadienses, las que se han reforzado aún más recientemente, con la decisión de este país respecto a no solicitar una nueva excepción a la OMC para la extensión temporal de Caribcan (CEPAL, 2012), en un contexto en el que se ha avanzado poco en las negociaciones, y en las que el grupo caribeño ha puesto particular énfasis en la incorporación de una dimensión de desarrollo que tenga en cuenta sus intereses y que sea compatible con lo negociado hasta la fecha en el marco de dicha institución (Caricom Secretariat, 2013b). Con relación a esto último, un factor que estará gravitando obviamente para truncar los intereses caribeños en este sentido, es el precedente de los acuerdos OMC-plus firmados con la UE.

Las limitaciones para la concertación política articulada en el marco de Caricom incidir efectivamente a favor de los intereses caribeños han tenido también importantes referentes en otros aspectos más puntuales que han involucrado a actores con los que mantienen estrechas y profundamente asimétricas relaciones de poder. Véase por ejemplo, las reiteradas denuncias de Caricom con relación al Impuesto Aéreo (*Air Passenger Duty*) establecido por el Reino Unido. El grupo ha abogado por su eliminación teniendo en cuenta sus repercusiones sobre el sector turístico en el área. En el marco del VII Fórum Caribe-Reino Unido, este último hizo explícito su intención de “asistir” a la subregión ante los efectos negativos que pudiesen tener sobre las economías caribeñas la aplicación de este impuesto, quedando implícito la negativa británica a eliminarlo, lo que ha sido en última instancia el reclamo caribeño.

Asimismo, respecto al apoyo de Caricom a las denuncias por parte de las naciones miembros productoras de ron que se han visto afectadas por los subsidios del gobierno estadounidense a este sector en otros países del área, se ha llamado la atención por parte de analistas caribeños, de la posibilidad de que Cariforum lleve este caso frente a la OMC (Sanders, 2013). Ello ampliaría los márgenes de efectividad de la concertación política articulada hasta el momento, rebasando el



carácter eminentemente retórico que en la práctica la misma ha ostentado hasta la fecha.

## EL PROCESO DE CONCERTACIÓN POLÍTICA EN TORNO AL MERCADO Y ECONOMÍA ÚNICOS

Uno de los principales ejes de fractura de la concertación política actual de Caricom, ha estado estrechamente relacionado con las contradicciones existentes en torno al proyecto subregional de integración económica enmarcado en el Mercado y Economía Únicos (CSME por sus siglas en inglés). Los avances formales alcanzados en etapas precedentes denotaron importantes compromisos por parte del liderazgo político subregional con este proyecto integracionista. Ello se evidenció en el propio proceso de firma y entrada en vigor del Tratado Revisado de Chaguaramas en la primera década del siglo XXI, bajo el que aquel se ampara.

En este contexto fueron relevantes, las expresiones de la voluntad políticas alrededor del CSME, la concreción del hasta entonces fallido propósito de establecer una Unión Aduanera. Para el año 2008 había sido introducido un Arancel Externo Común (AEC) en 11 de los 13 países partes del CSME, mientras los dos restantes habían alcanzado la tercera fase de las cuatro previstas<sup>9</sup>. Fueron significativos también los avances formales relativos a la paulatina identificación de categorías laborales para la libre movilidad de personal calificado en el área. Asimismo, se alcanzaron importantes consensos alrededor de otros aspectos considerados piezas claves del proyecto de integración económica.

Tales fueron los casos de las firmas de los acuerdos relativos al establecimiento de la Corte Caribeña de Justicia y a la operacionalización del Fondo de Desarrollo de Caricom (CDF por sus siglas en

inglés)<sup>10</sup>. Este último denotó en particular el consenso político existente respecto a la preservación del tratamiento de las asimetrías a lo interno del grupo como un eje central del esquema, dado que tenía por mandato brindar asistencia financiera y técnica a los países, regiones y sectores “en desventaja”. El consenso subregional en torno a este aspecto ha tenido importantes expresiones en la centralidad de los Países Menos Desarrollados (LDCs por sus siglas en inglés) como receptores del financiamiento proveniente de instituciones financieras subregionales (CDB, 2010b).

Al mismo tiempo, sin embargo, se constataron importantes fisuras de la concertación política del grupo con relación al proyecto integracionista caribeño. Particular peso tuvo en este sentido el recurrente y fallido debate en torno al tema de la sesión de cuotas de soberanía por parte de los Estados miembros, en función de articular mecanismos supranacionales que tributaran a la instrumentación del CSME. Igualmente, acuerdos que habían recibido un primer respaldo político como ocurrió con la Corte Caribeña de Justicia<sup>11</sup> y con la libre movilidad de la fuerza laboral calificada, no se tradujeron en un compromiso real con la implementación cabal de los mismos, mellándose seriamente sus respectivos alcances como expresiones del proceso integracionista<sup>12</sup>.

Mientras algunas fracturas dentro del concierto caribeño expresaron *per se* las dificultades para alcanzar mayores consensos en el proceso de

9 Al respecto se ha señalado sin embargo que el arancel externo común establecido no es realmente “común” en tanto establece amplios márgenes a las naciones participantes para la reducción y suspensión de aranceles, así como también para exenciones nacionales con relación al mismo, denotando un carácter no uniforme en cuanto a su aplicación. (INTAL, 2005).

10 Firmados ambos por todos los Estados miembros, con las excepciones de Haití y de Las Bahamas

11 Según la información más reciente a la que se tuvo acceso, entre el año 2002 y el 2005, los doce países signatarios del acuerdo constitutivo de la Corte Caribeña de Justicia, lo habían también ratificado.

12 En el primer caso, la inmensa mayoría de los Estados partes han preservado al Privy Council como última instancia de apelación, inhabilitando a la Corte Caribeña para el cumplimiento de estas funciones. Respecto a la libre movilidad, esta ha estado fuertemente constreñida a partir de la inercia en el desarrollo de los instrumentos legales de carácter regional y nacional que en última instancia crearían bases más sólidas para la consecución de este objetivo trazado por Caricom, como es el caso del Protocolo de Derecho de Establecimiento.

concertación política subregional alrededor del CSME (como lo fueron las suscitadas alrededor de la construcción de la dimensión supranacional como parte del esquema integracionista), otras dieron cuenta también de las limitaciones de la voluntad política de las naciones implicadas para avanzar por sí misma un proyecto de esta naturaleza, teniendo en cuenta la complejidad asociada a cualquier proceso integracionista, en el que muchos otros factores distintos de la voluntad política, tienen igual o mayor peso en la concreción del mismo. En este sentido se han señalado con particular énfasis las restricciones estructurales de las economías caribeñas para llevar a cabo un proceso de integración económica.

Este enfoque es igualmente válido para entender en parte, las dificultades relativas a la cumplimiento de la libre movilidad de la fuerza laboral en el área, de particular sensibilidad en el área por sus connotaciones sociales. Sin pretender desconocer el importante papel que juega la voluntad política para sentar la base de un diálogo político positivo alrededor de este tema, otros factores juegan un rol igualmente relevante. En este sentido cabe señalar las marcadas diferencias existentes en la subregión en términos de ingreso per cápita como un elemento que conlleva profundas contradicciones alrededor de este objetivo del CSME. En el 2008 (cifra más actualizada a la que se tuvo acceso), la tasa de ingreso per cápita entre el miembro más rico y el más pobre del CSME, fue de 25:1 incluyendo Haití, y 12:1 excluyéndolo (Girvan, 2010).

Los elementos antes referidos con relación a las dificultades estructurales asociadas a la implementación del proyecto de integración económica de Caricom, están estrechamente relacionados con las percepciones y realidades asociadas a los costos y beneficios obtenidos por las naciones partes en el marco de dicho proyecto, los que han sido marcadamente desiguales. Véase en este sentido, por ejemplo, que el intercambio comercial a lo interno de la subregión se ha correspondido básicamente con las exportaciones de un solo país miembro (exportaciones trinitarias de petróleo y

gas natural), mientras que el relativo al sector no petrolero ha permanecido básicamente con los bajos niveles existentes a finales de los setenta del siglo pasado (Girvan, 2010).

Los impactos en el área de la crisis económica internacional, y su lenta recuperación, han venido contribuyendo a la conformación de un escenario propicio para la agudización de las contradicciones a lo interno del grupo caribeño. En este sentido, la crisis ha tenido efectos esencialmente desintegradores, por cuanto ha exacerbado y hecho más visibles importantes disensos ya existentes en el marco de Caricom. El CSME ha sido, como antes se refería, uno de los epicentros de este proceso.

Las fuertes fricciones generadas en materia migratoria dentro del área a raíz de la política migratoria barbadense del 2009 (establecía la expulsión del país de los nacionales de Caricom que estuvieran en el país sin permiso de residencia (BGIS Media, 2009)), constituyó una clara expresión de lo que antes se refería. Dichas fricciones tuvieron connotaciones regresivas desde el punto de vista del consenso político alrededor de la dimensión de la libre movilidad de personas como un componente importante del proyecto integracionista caribeño. Asimismo, el hecho de que una decisión de este tipo proviniera por demás de la nación responsable del CSME dentro del “gabinete” de Caricom creado en el año 2000, puso en entredicho la legitimidad de las estructuras de este tipo creadas en el marco de esta institución, las que en última instancia buscaban soluciones “políticas” al engorroso debate alrededor del tema de avanzar formas supranacionales en el marco del esquema.

En este contexto se insertaron también las contradicciones generadas alrededor de los subsidios trinitarios a *Caribbean Airlines* (CAL), los que han sido considerados por expertos legales del área como violatorios del Tratado Revisado de Chaguaramas y del Acuerdo de Caricom en torno a Servicios Aéreos Comunes (“*Caricom Common Air Services Agreement*”). Las principales confrontaciones vinieron de *Leeward Islands Air Transport* (LIAT). Fuentes oficiales barbadenses



han referido que mientras el costo de un barril de combustible para CAL es de 50 dólares estadounidenses, para LIAT este prácticamente se triplica (BGIS Media, 2013).

Las fuertes posiciones de cuestionamiento dentro de Jamaica con relación a la membresía de este país en Caricom, y más específicamente en el CSME (aun cuando no es la posición del gobierno), han estado siendo un importante foco de expresión de las serias y acrecentadas contradicciones existentes a lo interno del grupo alrededor de los costos y beneficios percibidos en el marco del esquema integracionista caribeño en su dimensión económica. Dichas contradicciones han estado motivadas en gran medida por el amplio déficit comercial que han caracterizado las relaciones económicas entre Jamaica y Trinidad y Tobago, así como también por las acusaciones por parte del primero con relación al segundo, de violar las reglas de origen suscritas en el Tratado Revisado de Chaguaramas.

Aun cuando las posiciones más radicales han tenido sus principales expresiones en las adoptadas por representantes de la oposición política jamaicana (entre ellos, el líder de la oposición en el Parlamento), las mismas se insertan sin embargo en un debate nacional mucho más amplio que incluye otras posturas también críticas. Así se ha puesto de manifiesto, por ejemplo, en el encuentro hace pocos meses convocado por el Ministro de Relaciones Exteriores con representantes de la academia, la sociedad civil, el sector privado, y el gobierno, para discutir las relaciones de Jamaica con Caricom. Ello se ha hecho evidente igualmente en la reciente creación de un grupo conformado por representantes del sector privado jamaicano, con el propósito de estudiar y hacer recomendaciones respecto a la participación de su país en Caricom.

Factores estructurales y coyunturales, algunos de los cuales se han referido en este acápite, han estado ejerciendo fuertes presiones sobre el proyecto de integración económica concertado en Caricom. De modo que, aun cuando declaraciones de Caricom siguen dando cuenta, presumiblemente,

de la voluntad política existente en torno a la integración económica como un objetivo central del esquema caribeño, la práctica política ha venido dando muestras de lo contrario.

En este sentido resulta interesante traer a colación el escenario que Norman Girvan catalogó como pesimista hace algunos años: el abandono finalmente de la Economía Única como parte del CSME y una fragmentación del propio Caricom. Las razones que el autor aludía para que ello ocurriera eran el que no se establecieran mecanismos supranacionales; la pérdida de credibilidad del proyecto entre los gobiernos y la sociedad civil debido a la reiterada posposición de su cumplimentación; mayores niveles de diferenciación económica entre las naciones miembros; y niveles declinantes de apoyo político al proceso de integración (Girvan, 2010). Los elementos señalados entonces por Girvan han venido dificultando cada vez más importantes metas propuestas como parte del proyecto de integración de Caricom.

## LA SEGURIDAD SUBREGIONAL COMO EJE DE CONCERTACIÓN POLÍTICA EN EL MARCO DE CARICOM

Las expresiones más reciente de concertación política de Caricom han tenido un referente importante en el proceso de institucionalización de la seguridad subregional en torno al crimen transnacional organizado, como una dimensión relevante del esquema integracionista. Ello se ha evidenciado a partir de la creación, sistematización y formalización de espacios subregionales de concertación en este ámbito; el establecimiento asimismo de nuevos organismos e instituciones; y la conformación de un marco normativo subregional sobre el que descansan las bases legales de dicho proceso.

Diversos organismos regionales e internacionales han venido documentando los altos niveles de violencia y criminalidad existentes en el área caribeña, y el papel que en este sentido ha jugado la incidencia de los fenómenos del crimen transnacional organizado en la misma a partir principalmente de

su vulnerabilidad como área de tránsito. Aunque con un menor énfasis, se han señalado también las condicionantes socio-económicas que han favorecido estas tendencias, en un contexto de altos niveles de pobreza en una parte importante de estas naciones y de la persistencia e incluso ampliación en algunos casos de los niveles de desigualdad en el ingreso (CDB, 2010a).

La conjugación de estos y otros factores, ha dejado como saldo que el Caribe tenga una de las mayores tasas de homicidio del mundo, los que han estado vinculados, en más de un 70%, con el uso de armas de fuego. En este sentido es notable (y alarmante) el hecho de que la tasa promedio de homicidios entre las naciones de Caricom casi duplica la de México, que es reconocido precisamente como uno de los epicentros hemisféricos de la violencia generada a raíz del tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas (CARICOM Secretariat, 2013d). Encuestas realizadas a nivel nacional han arrojado como resultado muy altos niveles de percepción de inseguridad en el Caribe. En la mayoría de los casos, estos representan más del 50% frente a las percepciones de seguridad.

Un informe de Caricom que data del 2002 sobre la proliferación de armas pequeñas y ligeras en el Caribe, ya daba cuenta del amplio alcance subregional de este fenómeno. El informe identificaba países con altos niveles y patrones definidos de crimen organizado armado (Jamaica), países donde se comenzaban a verificar estos altos niveles de crimen armado y organizado (Guyana, Trinidad y Tobago), y países en los que se observaba una creciente disponibilidad y empleo de armas pequeñas (Antigua y Barbuda, Barbados, Dominica, Granada, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas) (UNODC and World Bank, 2007).

La creación del Grupo de Trabajo sobre Crimen y Seguridad constituyó un importante referente en el proceso de institucionalización de la seguridad subregional en el marco de Caricom, dado que denotó la voluntad política del grupo con relación a posicionar el ámbito de la seguridad

en torno al crimen transnacional organizado como uno relevante de concertación y cooperación caribeña. Ello ya se había hecho evidente también con la creación del portafolio de seguridad (drogas y armas ilícitas) dentro del “gabinete” de Caricom creado en el año 2000.

La conformación de la Plataforma de Acción contra el Crimen y para la Seguridad constituyó un paso importante hacia esta dirección. La misma constituye un sistema de instituciones, organismos y mecanismos subregionales (aún en construcción teniendo en cuenta aquellos elementos incompletos en su instrumentación y los previstos pero no implementados), que han sentado las bases para mayores niveles de interrelación y cooperación entre las naciones caribeñas en este ámbito. La Plataforma ha tenido como mandatos centrales la creación de capacidades y mayores niveles de coordinación en el área de inteligencia, la instrumentación de un sistema integrado de control fronterizo, el desarrollo del capital humano a nivel subregional en materia de cumplimiento de la ley, y la movilización de recursos (IMPACS, 2010).

Está conformada por el Consejo de Ministros responsables de la Seguridad Nacional y el Cumplimiento de la Ley (CONSLE); la Agencia de Implementación para temas de Crimen y Seguridad (IMPACS) y sus sub-agencias; así como por el Comité Consejero para Políticas de Seguridad (SEPAC). Este grupo de instituciones responden directamente a la Conferencia de jefes de Estado y de gobierno de Caricom a través del Primer Ministro de Trinidad y Tobago.

El proceso de conformación del marco normativo sobre el que se han venido sentando las bases legales para la institucionalización de la seguridad subregional como un importante eje del esquema integracionista caribeño, ha tenido importantes referentes en los acuerdos constitutivos que sustentan a las nuevas instituciones y organismos subregionales establecidos; en la elaboración de Tratados y Acuerdos enfocados en regular las relaciones de las naciones miembros en términos de seguridad marítima y aérea; y en la firma de otros acuerdos en materias específicas.

En este contexto se comprenden el “Tratado para la Asistencia en Seguridad entre los Estados Miembros de Caricom”<sup>13</sup>, el “Acuerdo de Cooperación en Seguridad Marítima y Aérea”<sup>14</sup>, el “Tratado de Permiso de Arresto”<sup>15</sup>, el “Memorando de entendimiento para el Intercambio de Inteligencia entre los Estados Miembros de Caricom”<sup>16</sup>, el “Acuerdo estableciendo la Agencia de Implementación para temas de Crimen y Seguridad (IMPACS)”<sup>17</sup>, el “Protocolo de Enmienda al Tratado Revisado de Chaguaramas para incorporar a CONSLE e IMPACS”, los acuerdos inter-gubernamentales que establecieron respectivamente el JRCC y el RIFC, así como las legislaciones formuladas para la instrumentación del Sistema Avanzado de Información sobre Pasajeros (APIS) en las naciones participantes del mismo.

El proceso de construcción de un marco normativo en el ámbito de la seguridad subregional ha denotado compromisos diferenciados por parte de los Estados miembros en términos de firmas y ratificaciones de los instrumentos en cuestión. Igualmente, se han constatado importantes resistencias para avanzar acuerdos cuyas naturalezas suponen la cesión significativa de cuotas de soberanía, siendo estos los casos de los antes referidos “Acuerdo de Cooperación en Seguridad Marítima y Aérea” y el “Tratado de Permiso de Arresto”. Los mayores avances se han verificado con relación a aquellos instrumentos que tributan a crear las condiciones mínimas para garantizar mayores niveles de control fronterizo en puertos y aeropuertos; a ampliar las capacidades de inteligencia en el área; y como parte de esto, contribuir a la inserción de la subregión en los nuevos requerimientos

internacionales en materia de seguridad fronteriza, marítima y aérea<sup>18</sup>.

La institucionalización de la seguridad en el marco de Caricom, ha tenido como escenario no sólo la cada vez mayor incidencia en el área de fenómenos de carácter transnacional y sus múltiples repercusiones, requiriéndose de enfoques subregionales, hemisféricos e internacionales en sus soluciones. Los intereses estadounidenses de “seguridad nacional”, a partir de su alcance en cada una de las dimensiones antes referidas, han constituido un elemento clave en este proceso.

Los intereses estadounidenses implícitos en las principales políticas articuladas en los marcos de la Plataforma de Acción contra el Crimen y para la Seguridad, se infieren de su correspondencia con importantes objetivos trazados por parte de Estados Unidos en materia de “seguridad nacional”. Entre ellos figuran un desarrollo más amplio de los ámbitos de inteligencia, monitoreo y reconocimiento, definidas además como áreas claves por parte del Comando Sur en la consecución de lo que denomina una panorámica operativa común para apoyar mejor sus operaciones en la región (Fraser, 2011). Estos elementos han sido también destacados como claves en otros documentos estadounidenses de carácter estratégico<sup>19</sup>. Asimismo, se ha hecho explícito también por parte de esta nación la creciente importancia que han venido adquiriendo precisamente, dentro los programas de ayuda suya en el Hemisferio Occidental bajo el rubro de “paz y seguridad”, los aspectos de aplicación de la ley y cooperación en inteligencia, denotando los intereses estadounidenses alrededor suyo en su proyección hacia el área.

13 “Treaty on Security Assistance among Caricom Member States”

14 “Caricom Maritime and Airspace Security Co-operation Agreement”

15 “Caricom Arrest Warrant Treaty”

16 “Memorandum of Understanding for The Sharing of Intelligence among Member States of The Caribbean Community”

17 “Agreement Establishing the Caricom Implementation Agency for Crime and Security (IMPACS)”

18 Véanse las nuevas regulaciones establecidas en los marcos de la Organización Marítima Internacional (OMI), la Organización de la Aviación Civil Internacional (OACI), y la Organización Mundial de Aduanas (OMA).

19 Véanse, por ejemplo: “2005 The National Strategy for Maritime Security”, “National Strategy to Combat Terrorist Travel (May 2, 2006)”, “2010 US National Security Strategy”, “First Quadrennial Homeland Security Review Report (2010)” y “2008 US Small Vessel Security Strategy”.

Los enfoques subregionales favorecidos y facilitados por los nuevos organismos e instituciones creados en el marco de Caricom, se insertan en esta lógica. Los documentos rectores de la Iniciativa de Seguridad para la Cuenca del Caribe (CBSI) son expresión de lo antes planteado. El “Diálogo de Cooperación en Seguridad entre el Caribe y Estados Unidos”<sup>20</sup> reconoce como positivo el cambio de un modelo anterior que valora predominantemente bilateral, a otro regional. Así, instituciones subregionales como el Comité Consejero para Políticas de Seguridad (SEPA), la Agencia de Implementación para temas de Crimen y Seguridad (IMPACS) y el Consejo de Ministros responsables de la Seguridad Nacional y el Cumplimiento de la Ley (CONSLE) han sido incorporados en los mecanismos de seguimiento e implementación existentes en el marco de la CBSI.

#### Apuntes finales

En un escenario de importantes desafíos, Caricom ha preservado no obstante su relevancia como espacio para la concertación política en torno a un grupo de temas y aspectos significativos para sus naciones miembros, manteniéndose esta como un importante objetivo del esquema integracionista caribeño. A ello ha tributado, sin lugar a dudas, la percepción de la misma como un medio que contribuye potencialmente a ampliar la capacidad del grupo (o de naciones dentro de este) para colocar temas y enfoques propios en agendas bilaterales y multilaterales, así como también para construir consensos en otros ámbitos de intereses compartidos. Asimismo, los intereses estratégicos de terceros con los que mantienen profundas relaciones de dependencia, han constituido igualmente variables articuladoras como ha estado ocurriendo y presumiblemente continuará ocurriendo con ámbitos como el de la seguridad subregional.

El hecho de compartir, aunque de manera diferenciada, significativas y crecientes vulnerabilidades, ha continuado incidiendo de manera contradictoria sobre el proceso de concertación

política de Caricom. Así, al mismo tiempo que aquellas conforman importantes espacios para la voluntad política subregional respecto a preservar esta dimensión como una clave para el grupo; han venido también teniendo implicaciones negativas en términos de cohesión a lo interno del esquema, y de mayores debilidades para este último articular una concertación política efectiva.

En relación a ello, cabe señalar que las principales fracturas constatadas a lo interno del grupo se han correspondido con dimensiones definidas como centrales en el marco de Caricom, teniendo por tanto repercusiones en términos de (des) legitimidad del esquema y de replanteos por parte de naciones miembros respecto a la naturaleza de sus intereses dentro del mismo. Particular peso han tenido en este sentido, por una parte lo que se percibe como un “agotamiento acumulado” del proyecto integracionista del Mercado y Economía Únicos (tanto en su dimensión económica como política), y por otra, la incapacidad del esquema para constituirse en plataforma efectiva para la defensa de intereses medulares de las naciones caribeñas que lo conforman, principalmente cuando están en juego también los intereses de actores con los que mantienen estrechas y profundamente asimétricas relaciones de poder.

#### BIBLIOGRAFÍA

- BGIS Media. (2009). *Minister Speaks On New Immigration Policy*. Recuperado de: [http://www.gisbarbados.gov.bb/index.php?categoryid=13&p2\\_articleid=2041](http://www.gisbarbados.gov.bb/index.php?categoryid=13&p2_articleid=2041)
- BGIS Media. (2013). *Trinidad airline fuel subsidy 'subversive', says new legal opinion*. Recuperado de: [http://gisbarbados.gov.bb/index.php?categoryid=9&p2\\_articleid=10605](http://gisbarbados.gov.bb/index.php?categoryid=9&p2_articleid=10605)
- Byron, J. (2005) *Singing from the Same Hymn Sheet: Caribbean Diplomacy and the Cotonou Agreement*. Recuperado de: [http://www.cedla.uva.nl/50\\_publications/pdf/revista/79RevistaEuropea/79Byron.pdf](http://www.cedla.uva.nl/50_publications/pdf/revista/79RevistaEuropea/79Byron.pdf)
- CARICOM Secretariat (2012a). Statement Issued by the Thirty-Fifth Meeting of the Caribbean

20 “Joint Caribbean United States Framework for Security Cooperation Engagement”.

- Community (Caricom) Council for Trade and Economic Development (Coted) on the Threat to Caricom Exports of Rum to the United. Recuperado de: [http://www.caricom.org/jsp/pres-releases/press\\_releases\\_2012/pres321\\_12.jsp](http://www.caricom.org/jsp/pres-releases/press_releases_2012/pres321_12.jsp).
- CARICOM Secretariat (2012b). *Turning Around CARICOM: Proposals to Restructure the Secretariat*. Recuperado de: [http://www.caricom.org/jsp/communications/caricom\\_online\\_pubs/Restructuring%20the%20Secretariat%20-%20Landell%20Mills%20Final%20Report.pdf](http://www.caricom.org/jsp/communications/caricom_online_pubs/Restructuring%20the%20Secretariat%20-%20Landell%20Mills%20Final%20Report.pdf).
- CARICOM Secretariat (2013a). *Caricom-Canada Trade and Development Agreement*. Recuperado de: [http://www.crn.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=547:otn-special-update-an-update-on-the-caricom-canada-negotiations-for-a-trade-and-development-agreement&catid=59:rnm-updates&Itemid=128](http://www.crn.org/index.php?option=com_content&view=article&id=547:otn-special-update-an-update-on-the-caricom-canada-negotiations-for-a-trade-and-development-agreement&catid=59:rnm-updates&Itemid=128).
- CARICOM Secretariat (2013b). *Communiqué Issued at the Conclusion of the Thirty-Fourth Regular Meeting of the Conference of Heads of Government of the Caribbean Community*. Recuperado de: [http://www.caricom.org/jsp/communications/communiqués/PR1482013\\_COMMUNIQUE\\_hgc\\_2013.pdf](http://www.caricom.org/jsp/communications/communiqués/PR1482013_COMMUNIQUE_hgc_2013.pdf)
- CARICOM Secretariat (2013c). *CARIFORUM DG: ACP-EU parliamentary assembly should address EU's differentiation policies*. Recuperado de: [http://www.caricom.org/jsp/pres-releases/press\\_releases\\_2013/pres20\\_13.jsp](http://www.caricom.org/jsp/pres-releases/press_releases_2013/pres20_13.jsp)
- CARICOM Secretariat (2013d). *CARICOM Crime and Security Strategy (2013)*. Recuperado de: <http://www.caricomimpacs.org/impacs/pdf/ccss.pdf>
- CDB, (2010a). *Biennial Socio Development Report-2010*. Recuperado de : [http://www.caribank.org/titanweb/cdb/webcms.nsf/AllDoc/F198F4004C434579042577EC00478FD4/\\$File/Biennial%20Social%20Report%20NOVEMBER%202010.pdf](http://www.caribank.org/titanweb/cdb/webcms.nsf/AllDoc/F198F4004C434579042577EC00478FD4/$File/Biennial%20Social%20Report%20NOVEMBER%202010.pdf)
- CDB. (2010b). *Strategic Plan 2010 – 2014 (Approved at the Two Hundred and Forty-First Meeting of the Board of Directors Held in The Bahamas on May 17, 2010)*. Recuperado de: [http://www.caribank.org/titanweb/cdb/webcms.nsf/AllDoc/432B7D017EF790F504257870003FDCE3/\\$File/Strategic\\_Plan2010\\_to\\_2014.pdf?OpenElement](http://www.caribank.org/titanweb/cdb/webcms.nsf/AllDoc/432B7D017EF790F504257870003FDCE3/$File/Strategic_Plan2010_to_2014.pdf?OpenElement).
- CEPAL (2012). *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe. 2011-2012*. Recuperado de: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/1/47981/paninsalESP.pdf>
- Commonwealth Secretariat. (2009). *Briefing Note – Small States*. Recuperado de: <http://secretariat.thecommonwealth.org/files/216535/FileName/ComSec%20Briefing%20-%20Small%20States.pdf>.
- Fraser, D. M. (2011). *Posture Statement of General Douglas M. Fraser, United States Air Force Commander, United States Southern Command Before the 112th Congress. Senate Armed Services Committee, April 5, 2011*. Recuperado de: <http://www.dod.mil/dodgc/olc/docs/testFraser04052011.pdf>
- Girvan, N. (2010). *Caribbean Community: The Elusive Quest for Economic Integration*. Recuperado de: [www.normangirvan.info/wp-content/.../girvan-cdb-final-apr252010.pdf](http://www.normangirvan.info/wp-content/.../girvan-cdb-final-apr252010.pdf).
- IMF. (2013). *Caribbean Small States: 1 Challenges of High Debt and Low Growth*. Recuperado de: <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2013/022013b.pdf>
- IMPACS. (2010). *Information Bulletin. Update on Crime and Security Initiatives and Accomplishments*. Recuperado de: <http://www.caricomimpacs.org/impacs/pdf/09.pdf>.
- INTAL. (2005). *CARICOM Report No. 2- August 2005*. Recuperado de: [http://www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/publicaciones/CARICOM\\_Report\\_2.pdf](http://www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/publicaciones/CARICOM_Report_2.pdf)
- Kamla Persad-Bissessar. (2013). *Speaking notes of The Honourable Kamla Persad-Bissessar, S.C., MP Prime Minister of the Republic of Trinidad and Tobago At the 68th Session of the United Nations General Assembly*. Recuperado de: [http://www.foreign.gov.tt/site\\_media/media/attachments/2013/09/26/PMs\\_UN\\_speech\\_25th\\_Sept.pdf](http://www.foreign.gov.tt/site_media/media/attachments/2013/09/26/PMs_UN_speech_25th_Sept.pdf).
- Sanders, R. (2013). *Rum facing devastating double whammy*. Recuperado de: <http://www.sirronald-sanders.com/viewarticle.aspx?ID=336>.



- SELA. (2013). *Regional o-operation in the Area of Border Integration: A Perspective from the CARICOM Development Fund*. Recuperado de: [http://www.sela.org/attach/258/EDOCS/SRed/2013/07/T023600005193-0-REGIONAL\\_COOPERATION\\_IN\\_THE\\_AREA\\_OF\\_BORDER\\_INTEGRATION\\_\\_The\\_Perspective\\_of\\_the\\_CARICOM\\_Development\\_Fund.pdf](http://www.sela.org/attach/258/EDOCS/SRed/2013/07/T023600005193-0-REGIONAL_COOPERATION_IN_THE_AREA_OF_BORDER_INTEGRATION__The_Perspective_of_the_CARICOM_Development_Fund.pdf)
- UN Oficces. (2013.) *List of Small Island Developing States (UN Members)*. Recuperado de: <http://www.un.org/special-rep/ohrlls/sid/list.htm>
- UN Radio. (2013). *Caribbean countries call for review of criteria to access development funding*. Recuperado de: <http://www.unmultimedia.org/radio/english/2013/09/caribbean-countries-call-for-review-of-criteria-to-access-development-funding/>.
- UNODC and World Bank. (2007). *Crime, Violence, and Development: Trends, Costs, and Policy Options in the Caribbean*. Recuperado de: [http://www.unodc.org/pdf/research/Cr\\_and\\_Vio\\_Car\\_E.pdf](http://www.unodc.org/pdf/research/Cr_and_Vio_Car_E.pdf),
- UWI. (2011). *Caribbean Regional Integration. A Report by the UWI Institute of International Relations (IIR)* Recuperado de: <http://www.nor-mangirvan.info/wp-content/uploads/2011/06/iir-regional-integration-report-final.pdf>.
- World Bank. (2013a). *Country and Lending Groups*. Recuperado de: <http://data.worldbank.org/about/country-classifications/country-and-lending-groups#LAC>.
- World Bank. (2013b). *How we Classify Countries*. Recuperado de: <http://data.worldbank.org/about/country-classifications>