



Capítulo 11

Los efectos de la globalización en las economías del Caribe pertenecientes a la CARICOM

El proceso de globalización de los últimos años plantea importantes desafíos a las pequeñas economías en desarrollo como las del Caribe, que ya deben enfrentarse a una serie de problemas en su búsqueda del desarrollo sostenible. En el ámbito del comercio, la globalización se tradujo para los países caribeños en una mayor liberalización y la adopción de políticas de apertura del mercado, sobre todo a fines de los años ochenta y en la década de 1990. Ante el cambio de paradigma en las políticas mundiales, estos países respondieron con un conjunto de políticas destinadas a limitar el papel del Estado en la economía y a recuperar el dinamismo de los sistemas productivos estancados, que se reorientaron a los mercados de exportación. Al aplicarse las reformas comerciales la integración regional cobró nuevo impulso.

La reducción de las barreras comerciales y la creciente apertura de estas economías no se han reflejado en un aumento significativo del comercio intrarregional ni les han ayudado a conseguir una mayor participación en el mercado extrarregional de exportaciones, todo lo cual ha limitado sus posibilidades de desarrollo. En las economías caribeñas no se da una complementación de productos comerciables que permita impulsar el comercio intrarregional, y la composición de las exportaciones no ha cambiado de manera significativa. De hecho, los países del Caribe dependen del trato preferencial a ciertos mercados otorgado por los países desarrollados. Además, las

diferencias de ingreso per cápita y nivel de desarrollo entre las economías de la subregión dificultan la adopción de acuerdos de integración más profundos.

La globalización ha estimulado y dejado en evidencia un proceso de cambio sectorial en la composición del producto que favorece al sector servicios y va en detrimento del agrícola y el manufacturero. Este proceso acentúa las diferencias entre las economías del Caribe, porque da origen a un doble patrón de especialización, conforme al cual los países se dividen entre los que se concentran en los servicios y los productores de bienes, junto con poner de manifiesto la dependencia y la vulnerabilidad de estas economías. Mientras la expansión de las exportaciones ha estado sujeta a las vicisitudes de la agricultura y las manufacturas, el crecimiento de las importaciones, dominado sobre todo por los bienes de consumo, no se ha detenido. Así se ha creado la necesidad de atraer capital extranjero, lo que estimula aún más el crecimiento y desarrollo de los sectores que han tenido un desempeño satisfactorio en el marco de la globalización. Las tendencias del empleo y de la migración han reflejado estos cambios en el producto y las corrientes de capital.

En este contexto, en la mayoría de los países la política macroeconómica se ha orientado al mantenimiento de la estabilidad, mediante la adopción de regímenes cambiarios de paridad móvil o fija. En consecuencia, la inflación se ha reducido a un solo dígito. En economías pequeñas y abiertas como las caribeñas, que están restringidas por su sector externo, se recurre a las políticas fiscal y monetaria para controlar la absorción, que es el principal factor de ajuste. Conforme a esta estrategia, no es posible aplicar políticas fiscales con fines anticíclicos, lo que en definitiva puede dar origen a una tendencia al bajo crecimiento y dificultar el logro de un nivel de producto que pudiera conducir al pleno empleo.

En el presente capítulo se analizan los efectos que ha tenido la globalización en los países de la comunidad del Caribe. El capítulo se divide en seis secciones. En la primera de ellas se examinan diversos aspectos de la integración regional, en tanto que la segunda se centra en el cambio estructural en el marco de la globalización y la tercera está dedicada a la evolución de los flujos de capital. En la cuarta sección se tratan el empleo y la migración; la quinta se concentra en el desempeño y la política macroeconómicos, y la última sección se ocupa del desarrollo sostenible.

I. La integración en el Caribe como respuesta positiva a la globalización

En los años noventa, el régimen comercial registró importantes cambios en la región del Caribe, cambios que fueron una manifestación del interés por abandonar las políticas de orientación “hacia adentro” y comenzar a adoptar políticas de regionalismo abierto. Esto no sólo suponía diversificar los vínculos comerciales extrarregionales,¹ sino también, lo que es más importante, profundizar y perfeccionar el régimen y las instituciones de integración intrarregional. Al igual que en el caso de otros acuerdos comerciales que proliferaron en los años noventa, la respuesta del Caribe tenía por objeto garantizar y proteger el acceso de la subregión a los mercados, ante un proceso de globalización que, en principio, debía permitir el acceso igualitario de todos los países a los mercados.

La subregión tomó medidas para fortalecer su agrupación de integración, la Comunidad del Caribe (CARICOM). En 1989, los Estados miembros de la Comunidad acordaron avanzar más allá de la creación del Mercado Común,² hacia una más plena integración, por reconocerse que, si bien se ha conseguido una importante liberalización en el mercado de bienes, las disposiciones

¹ En los años noventa, la CARICOM firmó acuerdos de libre comercio con Venezuela (1992), Colombia (1994) y República Dominicana (1998).

² En el Tratado en virtud del cual se creó la CARICOM (1973) se contempla la creación de dos entidades: la Comunidad del Caribe y el Mercado Común.

restrictivas del Tratado, que limitan el libre movimiento de servicios, capital y mano de obra calificada, han dificultado los avances en el desarrollo de la economía regional (CARICOM, 2000a).

Éste fue el origen de la Economía y Mercado Únicos de la CARICOM, cuya meta era alcanzar una integración mucho más amplia y profunda que la lograda en el contexto del tratado vigente y, mediante el desarrollo de economías de escala, e incrementar la competitividad de los países miembros en la economía global. Otro de los objetivos de la Economía y Mercados Únicos era mejorar la posición negociadora de los países de la CARICOM en los foros comerciales multilaterales tales como la Organización Mundial del Comercio y la futura Área de Libre Comercio de las Américas.

Entre otros, los propósitos de la Economía y Mercado Únicos de la CARICOM incluían el libre movimiento de bienes, servicios, capital y personas; coordinación más cercana de las políticas macroeconómicas y las relaciones económicas (véase el recuadro 11.1), y la armonización de las leyes sobre comercio y demás actividades económicas dentro del área del mercado común. También se preveía la plena aplicación del arancel externo común, lo que exigía una simplificación de su estructura y la reducción de su nivel, con el objeto de darle un carácter menos proteccionista. En la estructura del arancel externo común se distinguía entre importaciones competidoras y no competidoras y entre insumos, insumos intermedios y bienes terminados; según la jerarquía resultante, se podía aplicar a los insumos no competidores el arancel más bajo, mientras que los bienes competidores estaban sujetos al arancel más elevado.³

La estructura del arancel externo común constaba de cuatro aranceles (0%, 5%, 10% y 15%) y un arancel máximo de 40% aplicable a los productos agrícolas básicos. El calendario de desgravación arancelaria, establecido en 1992, disponía la disminución de los aranceles en un período de cinco años, de enero de 1993 a junio de 1998. La reforma de los aranceles fue complementada con cambios en medidas cuantitativas.

El desarrollo de la Economía y Mercado Únicos exigía la creación de nuevas instituciones encargadas de administrar la profundización del proceso de integración. En consecuencia, el tratado original ha sido enmendado por nueve protocolos relativos a la estructura de la organización, el movimiento de capitales y mano de obra, y las políticas sobre comercio, agricultura y transporte en la región.

En el nuevo marco de integración se siguen reconociendo las diferencias de tamaño y grado de desarrollo incorporadas en el tratado mediante el cual se creó la Comunidad del Caribe (Tratado de Chaguaramas, 1973). En el Anexo sobre el Mercado Común de este tratado se hace una distinción entre los países menos desarrollados y los más desarrollados (Barbados, Guyana, Jamaica, y Trinidad y Tabago) integrantes de la CARICOM.

En las disposiciones del tratado se prevé la aplicación de un régimen especial para los países menos desarrollados, a fin de darles apoyo y reducir a un mínimo los posibles efectos negativos que podría tener la competencia de los más desarrollados. Más concretamente se trata de exenciones al cumplimiento de las obligaciones estipuladas en el tratado original de libre comercio. Las exenciones incluyen el derecho a aplicar restricciones a los derechos o cuotas de ciertos productos por un período determinado, y a seguir exigiendo el pago de derechos sobre algunos bienes con fines recaudatorios. También se otorgan plazos más largos para la implementación del arancel externo común y exigencias más bajas de valor agregado en el caso de ciertos productos, con arreglo a las normas de origen correspondientes.

³ Los bienes competidores son aquellos cuya demanda regional se satisface en un 75% con productos de la subregión.

Recuadro 11.1

CONVERGENCIA MACROECONÓMICA EN EL ÁREA DE LA CARICOM

En el plano regional, los Estados miembros de la CARICOM siguen esforzándose por lograr una convergencia macroeconómica. El regionalismo abierto, inspirado en gran medida por la Unión Europea y el modelo propuesto por la CEPAL, ha actuado como catalizador del monitoreo macroeconómico. La CARICOM también ha adoptado criterios de convergencia con el fin de facilitar la coordinación macroeconómica, entre otros, el fortalecimiento de la Economía y Mercado Únicos, la respuesta conjunta a los efectos negativos de la globalización y la creación de una unión monetaria. Estos criterios se basan en los de la Unión Europea y tienen por objeto fomentar la estabilidad y la consistencia de la formulación de políticas, mediante objetivos centrados en variables macroeconómicas clave. A un nivel más profundo, la convergencia macroeconómica apunta a la disciplina fiscal, una balanza de pagos favorable, la estabilidad de precios, tipos de cambio estables y competitivos y altos niveles de empleos de mano de obra calificada.

Los criterios de convergencia se basan actualmente en los siguiente indicadores de desempeño:

- una norma sobre reservas, según la cual éstas deben ascender al equivalente de tres meses de la cobertura de importaciones o el 80% de los depósitos bancarios, por un período mínimo de 12 meses;
- una norma sobre el tipo de cambio, que estipula el mantenimiento de un tipo de cambio estable dentro de una banda de 1.5% por un período de 36 meses;
- una norma sobre la deuda externa, que exige a los países miembros mantener una relación entre deuda y servicio que no supere el 15%.

En vista del persistente desequilibrio en cuenta corriente, la norma sobre el tipo de cambio es la que ha planteado mayores dificultades a los países con regímenes cambiarios flexibles. El dólar de Guyana se ha mantenido por encima del límite superior de la banda desde 1998, en tanto que el de Jamaica sólo ha coincidido con los límites de la banda en una oportunidad desde 1995 (en 1997) (véase la nota a pie de página 14). La mayoría de los países han tenido más éxito en la aplicación de los demás criterios. La cobertura promedio de las importaciones superó la meta de tres meses entre 1995 y 1999, y la relación promedio entre deuda y servicio se ha mantenido dentro del margen del 15% de las exportaciones de bienes y servicios no factoriales.

También se ha sometido a monitoreo a una serie de otras variables, incluidas la tasa de crecimiento, la inflación, el desempleo, los coeficientes de equilibrio fiscal —balance fiscal consolidado como porcentaje del PIB— y las tasas de interés. Los indicadores revelan una gran variabilidad y volatilidad. La variabilidad ha sido más marcada en el caso de las tasas de inflación, de interés y de crecimiento. La alta volatilidad y los diferentes ritmos de aplicación del ajuste estructural indican que es poco probable que los países logren una convergencia en el futuro cercano, lo que obligaría a suspender la instrumentación de los planes destinados a crear una unión monetaria.

Fuente: Secretaría de la Comunidad del Caribe (CARICOM).

Este nuevo impulso a la integración de los países caribeños no ha dado resultados totalmente satisfactorios. El proceso de consolidación de la integración regional ha sido lento e incompleto. Cuando han transcurrido casi diez años desde que se tomó la decisión de adoptar un arancel externo común, sólo 8 de los 13 miembros de la CARICOM se encuentran en la etapa final de aplicación de las medidas pertinentes. Además, la aplicación de barreras no arancelarias, incluidos derechos, exigencias de licencias y otros, sigue vigente en toda la CARICOM. También se ha recurrido con frecuencia a las restricciones cuantitativas y a las exigencias de concesión no automática de licencias en el caso de las bebidas, los productos agrícolas y los alimentos. Por último, también se sigue haciendo uso de cuotas de importación, prohibiciones a la importación, controles de precios, y salvaguardias y medidas compensatorias.

Por lo tanto, la CARICOM sigue siendo un acuerdo de comercio regional frágil. El comercio interregional representa sólo un 10% del total (véase el cuadro 11.1), una proporción menor que la observada en casos como el del Mercado Común Centroamericano, la Comunidad Andina y el

Mercosur. Esto pone de relieve el hecho de que muchas economías producen una gama limitada de productos básicos que son sustitutos casi perfectos, así como la dependencia de la CARICOM de los mercados extrarregionales.

Por otra parte, el comercio intrarregional está muy concentrado. Trinidad y Tabago representa más de la mitad de las importaciones intrarregionales y los demás países contribuyen en medida despreciable a las corrientes de comercio (véase el cuadro 11.2). En último término, esto significa que el funcionamiento de un acuerdo de integración depende de la voluntad de unos pocos miembros de aplicar los acuerdos vigentes.

Cuadro 11.1
**CARICOM: EXPORTACIONES Y PARTICIPACIÓN DE MERCADO,
1985-1999**

| Bloque regional | Exportaciones por bloque comercial regional y participación de mercado | | | |
|-------------------------------|--|------|------|------|
| | 1985 | 1990 | 1995 | 1999 |
| TLC | 47.4 | 48.1 | 50.1 | 47.4 |
| Europa | 18.8 | 17.4 | 16.6 | 16.3 |
| CARICOM | 7.7 | 7.9 | 9.1 | 9.7 |
| Comunidad Andina | 5.9 | 6.7 | 6.2 | 8.7 |
| Mercosur | 2.3 | 3.9 | 2.4 | 1.9 |
| Mercado Común Centroamericano | 1.1 | 0.7 | 0.8 | 1.1 |
| Bloque regional | Participación de mercado en otros bloques comerciales regionales | | | |
| | 1985 | 1990 | 1995 | 1999 |
| TLC | 0.71 | 0.43 | 0.32 | 0.26 |
| Europa | 0.15 | 0.13 | 0.12 | 0.10 |
| Comunidad Andina | 0.40 | 0.96 | 0.41 | 0.30 |
| Mercosur | 0.30 | 0.34 | 0.19 | 0.07 |
| Mercado Común Centroamericano | 0.20 | 0.18 | 0.38 | 0.66 |

Fuente: CEPAL, Análisis de la competitividad de los países, edición 2001. Estimaciones basadas en las compras de los países importadores.

Cuadro 11.2
**CARICOM: DISTRIBUCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN EN EL MERCADO INTRARREGIONAL
DE IMPORTACIÓN, POR PAÍS MIEMBRO, AÑOS SELECCIONADOS ENTRE 1985 Y 1999**
(En porcentajes)

| País de origen | 1985 | 1990 | 1995 | 1999 |
|------------------------------|------|------|------|------|
| Trinidad y Tabago | 2.81 | 4.08 | 5.32 | 5.49 |
| Barbados | 1.01 | 0.84 | 0.9 | 1.14 |
| Suriname | 0.06 | 0.14 | 0.42 | 0.81 |
| Jamaica | 1.3 | 1.15 | 0.79 | 0.7 |
| Guyana | 0.62 | 0.35 | 0.53 | 0.56 |
| San Vicente y las Granadinas | 0.73 | 0.35 | 0.3 | 0.27 |
| Santa Lucía | 0.26 | 0.27 | 0.21 | 0.19 |
| Dominica | 0.26 | 0.23 | 0.24 | 0.19 |
| Belice | 0.22 | 0.18 | 0.09 | 0.11 |
| Granada | 0.13 | 0.13 | 0.09 | 0.1 |
| Bahamas | 0.13 | 0.14 | 0.09 | 0.04 |
| Antigua y Barbuda | 0.11 | 0.08 | 0.05 | 0.03 |
| Saint Kitts y Nevis | 0.07 | 0.04 | 0.03 | 0.01 |
| Total | 7.71 | 7.98 | 9.06 | 9.64 |

Fuente: CEPAL, Análisis de la competitividad de los países, edición 2001.

Además de la escasa complementariedad comercial, parte de los problemas que impiden el pleno establecimiento de una economía y un mercado únicos proviene de las diferencias entre los miembros de la CARICOM. Los países caribeños presentan diferencias no sólo en términos de tamaño, ingreso per cápita y grado de desarrollo, sino también de estructura productiva. A pesar de que esas diferencias se reconocen en el Tratado de Chaguaramas y de que los países del Caribe respaldan los acuerdos abiertos de integración y las políticas orientadas al mercado, esas diferencias todavía subsisten. Son un legado histórico y siguen siendo una característica arraigada de sus economías.

II. El proceso de cambio estructural en el marco de la globalización

El proceso de globalización ha sido una pieza clave del desarrollo de algunos sectores, pero no ha ofrecido los medios necesarios para superar las limitaciones y los obstáculos que han caracterizado el desarrollo de varios de los sectores más tradicionales. En este sentido, ha reforzado un proceso de cambio en lo que respecta al producto sectorial, que ha dejado más evidencia las disparidades existentes entre los miembros de la CARICOM.

En la década de 1990, en muchas economías caribeñas se produjo un cambio en la composición sectorial del producto, de la agricultura y la minería al sector servicios, en tanto que el sector manufacturero se mantuvo estancado. En términos de promedios ponderados, la agricultura representaba el 13.5% del producto en 1990, lo que se compara con un 9.5% en 1999 (con la excepción de Guyana).⁴ En el mismo período, la participación del sector manufacturero se redujo de 12.7% a 11.6%, en tanto que la contribución al producto del sector servicios aumentó de 39.1% a 46.6% (véase el cuadro 11.3).

En el caso del sector agrícola, este cambio en la composición del producto refleja una pérdida de competitividad atribuible al alto costo de producción, choques de origen externo y una marcada dependencia de las preferencias comerciales otorgadas por la Unión Europea. El alto costo de producción afecta los márgenes de utilidades, por lo que reduce los incentivos a ampliar la producción; por otra parte, los choques de origen externo, como los causados por los desastres naturales, han destruido tanto la infraestructura como las cosechas en las áreas cultivadas. Por último, los países caribeños siguen siendo dependientes de la concesión de trato preferencial en virtud de acuerdos como el Convenio de Lomé y el Acuerdo de Cotonou, que lo sustituye.⁵ Los mecanismos de trato preferencial que favorecen a los productos tradicionales, y cuya vigencia se extendió temporalmente en la Cuarta Conferencia Ministerial de la OMS (9 a 13 de noviembre del 2001, Doha, Qatar), pueden contribuir a postergar un ajuste imprescindible para responder a la globalización.

⁴ En la información sobre el sector agrícola no se incluye a Guyana, país que registró un incremento del 300% en la producción de caña de azúcar entre 1990 y el año 2000, lo que distorsiona el promedio regional (véase el cuadro 11.3).

⁵ El Convenio de Lomé rige el comercio y la cooperación entre la Unión Europea y los Estados de Asia, el Caribe y el Pacífico (ACP). El primer Convenio de Lomé se suscribió en 1975, con la participación de 45 Estados de estas últimas regiones y luego de la incorporación del Reino Unido a la Comunidad Europea. El Convenio Lomé II se firmó en 1975, con la participación de 58 países de ACP. Les siguen el Convenio de Lomé III, de 1984, con la participación de 65 países de ACP, y Lomé IV, de 1989, al que se integraron 68 países en 1989 y 70 en 1995. Según lo estipulado en este último, las exportaciones de la CARICOM pueden ingresar a la Unión Europea sin pagar impuestos; en el convenio también se establecen regímenes especiales para el banano, el ron, la carne de vacuno y el azúcar. El Acuerdo de Cotonou (Cotonou, Benin, 23 de junio de 2000) sustituye al Convenio de Lomé y tiene un período de vigencia de veinte años, durante el cual se someterá a revisiones cada cinco años. El Acuerdo reestructura las relaciones comerciales entre la Comunidad Europea y los Estados de Asia, el Caribe y el Pacífico.

Cuadro 11.3
PARTICIPACIÓN SECTORIAL DEL PRODUCTO, 1990 Y 2000
(En porcentajes)

| | Agricultura | | Minería | | Manufactura | | Turismo | | Servicios financieros | | Otros servicios | |
|--|-------------|------|---------|-------|-------------|-------|---------|--------|-----------------------|-------|-----------------|-------|
| | 1990 | 2000 | 1990 | 2000 | 1990 | 2000 | 1990 | 2000 | 1990 | 2000 | 1990 | 2000 |
| Antigua y Barbuda | 4.2 | 4.9 | 2.0 | 2.2 | 3.4 | 2.8 | 14.4 | 14.4 | 7.2 | 11.2 | 18.9 | 25.1 |
| Barbados | 7.3 | 6.1 | 0.8 | 0.9 | 10.0 | 9.3 | 13.9 | 15.0 | 0.0 | 0.0 | 7.8 | 8.3 |
| Belice | 18.4 | 21.0 | 0.7 | 0.8 | 17.2 | 17.2 | 19.2 | 19.8 | 5.1 | 5.2 | 25.2 | 24.8 |
| Dominica | 25.0 | 18.2 | 0.8 | 0.8 | 7.1 | 7.2 | 2.1 | 2.4 | 11.3 | 13.2 | 16.2 | 20.9 |
| Granada | 13.4 | 10.1 | 0.4 | 0.6 | 6.6 | 9.9 | 5.8 | 11.8 | 7.8 | 12.9 | 20.1 | 30.5 |
| Guyana | 23.6 | 35.4 | 9.5 | 10.9 | 11.1 | 11.7 | | | 6.0 | 5.7 | 8.7 | 8.5 |
| Jamaica | 6.2 | 7.1 | 8.7 | 9.1 | 21.1 | 15.8 | | | 9.2 | 14.9 | 9.4 | 16.9 |
| Saint Kitts y Nevis | 6.5 | 3.8 | 0.4 | 0.5 | 12.9 | 14.3 | 7.6 | 9.0 | 8.0 | 19.3 | 15.0 | 17.6 |
| Santa Lucía | 14.6 | 7.7 | 0.4 | 0.5 | 8.2 | 5.9 | 9.6 | 13.3 | 7.3 | 10.6 | 16.8 | 20.0 |
| San Vicente y las Granadinas | 21.1 | 12.0 | 0.3 | 0.3 | 8.5 | 5.8 | 2.2 | 2.5 | 7.6 | 9.6 | 20.5 | 25.2 |
| Suriname | 9.3 | 11.1 | 9.1 | 17.8 | 13.0 | 10.6 | 12.1 | 10.6 | 17.8 | 9.3 | 5.4 | 8.9 |
| Trinidad y Tabago | 1.9 | 1.8 | 57.7 | 56.5 | 4.5 | 6.0 | 5.7 | 7.3 | 5.0 | 4.7 | 5.9 | 6.2 |
| Promedio ponderado a/ | 17.2 | 18.6 | 39.4 | 36.8 | 12.7 | 11.6 | 39.1a/ | 46.6a/ | ..... | ..... | ..... | ..... |
| Promedio ponderado para la agricultura (excluida Guyana) | 13.5 | 9.5 | ..... | ..... | ..... | ..... | ..... | ..... | ..... | ..... | ..... | ..... |

Fuente: CEPAL.

Nota: En "Otros servicios" se incluyen las comunicaciones y el transporte.

a/ Para estimar el promedio ponderado se consideró la agricultura, la manufactura y el sector servicios como un todo (incluidos el turismo, el transporte y las comunicaciones).

Las tendencias y el desempeño del sector bananero en los años noventa ilustran algunas de las deficiencias que afectan a un sector agrícola tradicional. La producción y las exportaciones de banano de los países caribeños, sobre todo de las Islas de Barlovento (Dominica, Granada, Santa Lucía y San Vicente y las Granadinas) sufrieron un brusco descenso.

A comienzos de los años noventa, la producción de banano representaba más del 12% del PIB en las Islas de Barlovento; en 1999, el porcentaje se había reducido a un 7%. Además, entre 1993 y 1999, el volumen exportado disminuyó más de un 50% (de 238 878 toneladas en 1993 a 130 419 en 1999). En el mismo período, el número de agricultores dedicados al cultivo de este producto se redujo de 24 111 a 11 665. El sector bananero también se ha visto afectado por la controversia, planteada ante la Organización Mundial del Comercio, respecto de la legitimidad del régimen aplicado a la importación de banano por la Unión Europea.⁶

⁶ En 1997, Ecuador, Estados Unidos, Guatemala, Honduras y México cuestionaron el régimen aplicado por la Comunidad Europea desde 1993 a la importación, venta y distribución de banano. El régimen consistía en la fijación de cuotas arancelarias de dos millones de toneladas a los países de América Latina y a productores no tradicionales de banano de los Estados de Asia, el Caribe y el Pacífico. La solución de la controversia, lograda finalmente en el 2001, se basa en la adopción de un régimen exclusivamente arancelario por parte de la Unión Europea, que debe comenzar a aplicarse a más tardar el 1° de enero de 2006. Mientras tanto, regirá un régimen basado en un sistema de cuotas aplicable en dos etapas. En la Cuarta Conferencia Ministerial de Doha se aprobó la

En cambio, otros productos básicos, como el arroz y el azúcar, no han sido tan afectados. En el caso de Guyana, ambos productos han sido beneficiados por las medidas destinadas a mejorar la organización de la producción y la infraestructura, y disponer de mejor tecnología. La contribución de la producción de caña de azúcar al PIB del país aumentó de 9% en 1990 a 17% en el 2000.

En la década de 1990, el sector manufacturero, con escasas excepciones (Granada y Saint Kitts y Nevis), se mantuvo estancado o declinó (véase el cuadro 11.3). A su vez, este comportamiento obedece al desempeño de sus componentes. En el Caribe, el crecimiento y desarrollo de este sector ha dependido del desarrollo agrícola (Guyana) y la explotación de los recursos naturales (Trinidad). También ha respondido a los éxitos y fracasos de las políticas económicas tendientes a fomentar una integración “hacia adentro” y “hacia afuera” (Jamaica). Por lo tanto, los efectos de la globalización en este sector han estado vinculados a su repercusión en la agricultura, los recursos naturales o las variables que inciden en los resultados de una determinada orientación de las políticas.

La globalización de los últimos años ha puesto en evidencia el retroceso de la agricultura y de los sectores manufactureros afines, pero a la vez ha facilitado la explotación de los recursos naturales, debido a la búsqueda de nuevas fuentes de materias primas. Trinidad se ha visto favorecida tradicionalmente por cuantiosas inversiones extranjeras y recursos que se han destinado al desarrollo y la explotación de sus reservas de petróleo. En los últimos cinco años, ha aprovechado su posicionamiento en el mercado y sus reservas de gas natural para modificar la composición del sector de hidrocarburos. El petróleo crudo ha sido sustituido por la producción y el empleo de gas natural. Gracias a la expansión y el desarrollo de la industria basada en los recursos naturales, Trinidad ha pasado a ser uno de los principales productores y exportadores de metanol y amoníaco. Guyana ha atraído inversiones extranjeras directas para la producción de madera y la extracción de oro y diamantes, que se han convertido en importantes fuentes de divisas, pero cuyo valor agregado sigue siendo relativamente escaso.

Además de la producción manufacturera basada en productos agrícolas o recursos naturales, los años noventa se caracterizaron por el desarrollo de la fabricación de prendas de vestir, aunque su éxito ha ido en retroceso. Sin ir más lejos, es lo que ha ocurrido en Jamaica, cuyo sector manufacturero es la segunda rama de actividad económica del país, en orden de importancia, después de los servicios de distribución. Las actividades del sector consisten, entre otras, en la elaboración de azúcar y la producción de bebidas, tabaco, productos químicos, metales y materiales de construcción. Hasta los años ochenta, recibió un gran estímulo como sector de sustitución de importaciones, pero como parte de los programas de ajuste estructural orientados al mercado que se aplicaron en la década de 1990, Jamaica cambió la orientación de su comercio para concentrarse en el desarrollo de la industria textil, y de fabricación y ensamblaje de prendas de vestir. La mayoría de las exportaciones provenientes de estas industrias se vendían en Estados Unidos, gracias al programa de ensamblado en el extranjero.

A pesar de estos esfuerzos por modificar la orientación del comercio y del acceso preferencial al mercado de Estados Unidos otorgado en virtud de la Ley de Recuperación Económica de la Cuenca del Caribe (1983), el sector manufacturero ha sufrido un retroceso. Mientras en 1990 representaba el 21% del PIB, en el año 2000 apenas alcanzaba al 16%, lo que puede atribuirse en parte al Tratado de Libre Comercio de América del Norte, que otorga a México ventajas competitivas de las que no gozan los países caribeños.⁷

concesión de excepciones por parte de la OMC, lo que permite que las importaciones procedentes de los ACP sigan amparadas por preferencias arancelarias temporales.

⁷ Por ejemplo, en virtud de este Tratado, las exportaciones de prendas de vestir de México hechas con telas fabricadas y cortadas enteramente en Estados Unidos pueden ingresar a ese país sin pagar impuestos y sin estar sujetas a cuotas. En cambio, aunque a las importaciones de Estados Unidos de prendas de vestir hechas con telas fabricadas y cortadas en ese país y ensambladas en los países incluidos en la Iniciativa para la Cuenca del Caribe se les aplican cuotas preferenciales conforme a los niveles de acceso garantizado,

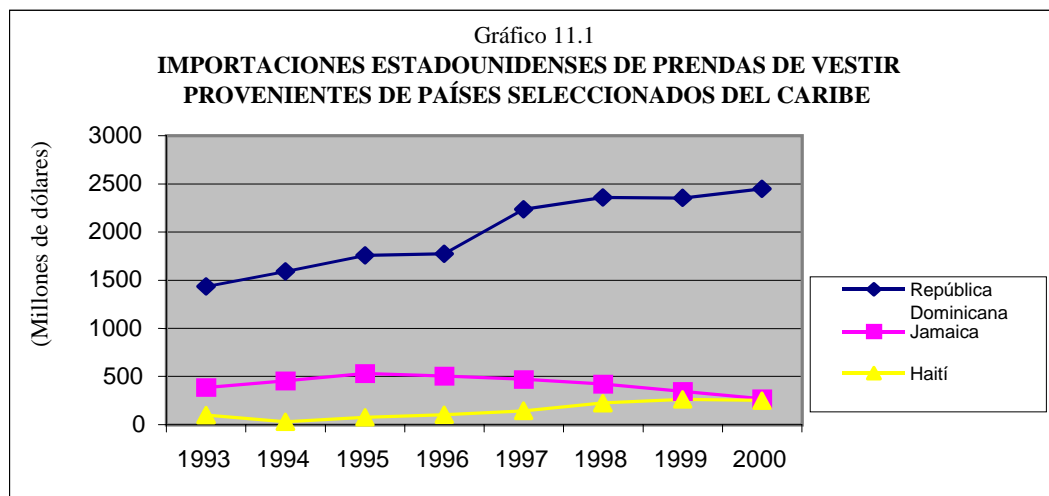
Es interesante observar que, a diferencia de lo que ocurre con República Dominicana y varios países pequeños de Centroamérica, los países de la CARICOM no han desarrollado industrias de maquila con uso intensivo de mano de obra a gran escala, a pesar de que allí rigen las disposiciones sobre ensamblado en el extranjero, de conformidad con el código arancelario 9802 de Estados Unidos, en virtud del cual las exportaciones de prendas de vestir hechas con telas fabricadas y cortadas enteramente en ese país ingresan a su mercado pagando menores derechos de importación. Uno de los principales factores que han contribuido al relativo éxito de República Dominicana en el desarrollo de las industrias maquiladoras, en comparación con lo ocurrido en los países de la CARICOM, es la diferencia con respecto a la dotación de factores (mano de obra). Debido a la escasez y encarecimiento de la mano de obra en muchos países de la CARICOM, en comparación con República Dominicana, ha disminuido su atractivo como destinatarios de inversiones extranjeras directas orientadas por principios de eficiencia en los sectores textil y de prendas de vestir. Además, la tradición de sindicatos fuertes en los países de la CARICOM ha desalentado las inversiones en industrias con uso intensivo de mano de obra, en las que el bajo costo de este factor es esencial para lograr una ventaja comparativa.

Se ha sostenido que, dado que las empresas instaladas en zonas de procesamiento de exportaciones no están sujetas a las leyes del país, los salarios que pagan suelen ser inferiores al mínimo. Quizá haya sido así antes, sobre todo a comienzos de los años ochenta, pero la situación ha cambiado tras la aprobación de una nueva ley que exige a las empresas maquiladoras de las zonas francas industriales acatar las leyes sobre el salario mínimo. De hecho, la información de que se dispone sobre Barbados, Dominica, Granada, Santa Lucía y San Vicente y las Granadinas indica que en las fábricas de prendas de vestir y textiles ubicadas en las zonas de procesamiento de exportaciones los salarios son relativamente superiores a los que se pagan en el resto de la industria.

Además de las variaciones existentes en términos de dotación de factores y costo de la mano de obra, las diferentes respuestas de los países a la competencia también podrían explicar en parte las discrepancias que se observan en lo que respecta a su experiencia con las zonas francas de exportación. La República Dominicana adoptó enérgicas medidas para atraer más inversiones extranjeras a los sectores textil y de prendas de vestir, que consistieron en la ampliación del sector de zonas francas, la concesión de mayores incentivos tributarios, la ejecución de programas de capacitación de mano de obra y la racionalización de los trámites aduaneros. Estas medidas han dado buenos resultados, puesto que han incrementado notablemente las exportaciones de prendas de vestir a los Estados Unidos.

Como se observa en el gráfico 11.1, la República Dominicana ha sido el mayor exportador del Caribe de productos textiles y prendas de vestir a los Estados Unidos. En Haití, si bien las exportaciones de prendas de vestir al mismo mercado representan una pequeña proporción de las exportaciones caribeñas de estos artículos a los Estados Unidos, se registró un aumento, de 98 millones de dólares en 1993 a 249 millones en 2000. En cambio, las exportaciones de prendas de vestir de Jamaica muestran una constante disminución en la segunda mitad de los años noventa. Tras aumentar de 388 millones en 1993 a 537 millones en 1995, comenzaron a descender hasta alcanzar un mínimo de 268 millones en el año 2000.

pagan derechos sobre el valor agregado. Además de las preferencias relativas a los derechos y las cuotas, los exportadores mexicanos de prendas de vestir también se ven favorecidos por la aplicación de generosas normas de origen.



Fuente: Comisión de Comercio Internacional de Estados Unidos (USITC), 2001.

Los principales destinatarios de las exportaciones de bienes del Caribe son Estados Unidos, Canadá y Europa, cuyos mercados representan en algunos casos más del 70% del total de las exportaciones de mercancías. Las exportaciones se centran en productos alimenticios (20% del total), materias primas (17%), combustibles de origen mineral (17%), productos químicos (12%), bienes manufacturados (8%), y bebidas y tabaco (7%).⁸ Debido a los problemas que han afectado a los sectores agrícola y manufacturero, la ventaja competitiva de la CARICOM en terceros mercados sufrió un deterioro en los años noventa. Su participación en las exportaciones mundiales de bienes ascendió a un promedio de 0.28% en 1985 y 0.13% en 1999. La CARICOM redujo su participación en el mercado de Estados Unidos y Canadá (de 0.71% en 1985 a 0.26% en 1999), Europa (de 0.15% en 1985 a 0.10% en 1999), la Comunidad Andina (de 0.40% en 1985 a 0.30% en 1999) y el Mercosur (de 0.30% en 1985 a 0.07% en 1999) (véase el cuadro 11.1).

Mientras la agricultura se contrajo y el sector manufacturero se mantuvo estancado, el sector servicios incrementó su contribución relativa al PIB. En el año 2000, los hoteles y restaurantes, que constituyen una parte del sector de servicios turísticos, representaron en promedio un 13% del PIB, en tanto que los servicios financieros representaron un 12%, y las comunicaciones y el transporte un 17%.

Los servicios turísticos han cobrado cada vez más importancia en las economías caribeñas. En 1999-2000, el número de turistas y los ingresos por concepto de turismo en la subregión aumentaron en un promedio de 71% y 59%, respectivamente. Los gastos de los turistas representan cerca de un 35% de los ingresos de origen externo y un 18% del PIB. Además, el Caribe es el destino más destacado de los cruceros, puesto que recibe al 50% de los pasajeros de cruceros de todo el mundo (véase el cuadro 11.4).

⁸ Estimaciones basadas en CEPAL, Análisis de la competitividad de los países, edición 2001.

Cuadro 11.4
LLEGADAS DE TURISTAS E INGRESOS CORRESPONDIENTES, EN PAÍSES SELECCIONADOS DEL CARIBE, 1980-1998

| País | Número de llegadas de turistas (en miles) | | | Ingresos del turismo (en millones de dólares) | | | Ingresos del turismo, como porcentaje del total de ingresos de las exportaciones | | |
|---|--|-------|--------|--|-------|-------|--|------|------|
| | 1985 | 1990 | 1998 | 1985 | 1990 | 1998 | 1985 | 1990 | 1998 |
| Países de la OECD | | | | | | | | | |
| Antigua y Barbuda | 149 | 197 | 232 | 133 | 298 | 291 | 74.3 | 86.4 | ... |
| Dominica | 21 | 45 | 74 | 9 | 20 | 49 | 18.1 | 19.4 | 27.5 |
| Granada | 52 | 76 | 125 | 26 | 38 | 63 | 48.1 | 36 | 35.8 |
| Montserrat | ... | 13 | 19 | ... | 7 | 3 | | | |
| Saint Kitts y Nevis | 48 | 73 | 84 | 31 | 63 | 70 | 69.5 | 61.2 | 52.3 |
| Santa Lucía | 95 | 141 | 261 | 56 | 154 | 311 | 46.1 | 51.1 | 75.4 |
| San Vicente y las Granadinas | 42 | 54 | 68 | 23 | 56 | 77 | 27.8 | 37.7 | 45.1 |
| Países de la CARICOM no pertenecientes a la OECD | | | | | | | | | |
| Bahamas | 1 368 | 1 562 | 1 577 | 995 | 1 324 | 1 503 | 66 | 87.9 | 74.3 |
| Barbados | 359 | 432 | 515 | 309 | 494 | 677 | 38.9 | 59.1 | 50 |
| Belice | 93 | 88 | 300 a/ | 12 | 51 | 99 a/ | 7.9 | 19 | 28.1 |
| Guyana | 46 | 64 | 76 a/ | 18 | 27 | 60 a/ | 6.9 | 10.7 | 8.6 |
| Jamaica | 572 | 841 | 1248 | 407 | 740 | 1 333 | 30 | 30.1 | 28.5 |
| Suriname | 32 | 28 | 55a/ | 9 | 1 | 45a/ | 2.5 | 0.2 | ... |
| Trinidad y Tabago | 187 | 195 | 336 | 97 | 95 | 210 | 3.7 | 4.1 | 6.6 |

Fuente: Organización Mundial de Turismo (OMT), *Yearbook of Tourism Statistics*, Madrid; CEPAL, *The World Development Finance*, Santiago de Chile, 2000.

a/ Los datos disponibles corresponden a 1998.

Pese a su importancia, el sector turismo no se ha desarrollado en forma equilibrada, ya que su crecimiento no ha sido homogéneo en toda la región y, sobre todo, no ha ofrecido grandes oportunidades a las economías productoras de bienes (Guyana, Belice, Dominica y Trinidad y Tabago). En los años noventa, una serie de factores, incluido el deterioro de la competitividad del turismo caribeño, la resistencia a adoptar reformas estructurales y la creciente competencia externa, socavaron la ventaja comparativa de algunas economías basadas en el turismo. Este fenómeno fue más marcado en los países más pequeños y vulnerables de la Organización de Estados del Caribe Oriental (OECD), en los que el producto del turismo ha llegado a un cierto punto de saturación.

Algunos países del Caribe también han intentado desarrollar otros servicios, sobre todo los servicios bancarios extraterritoriales y nuevas empresas en el campo de la tecnología de la información y las comunicaciones. La banca extraterritorial se ha enfrentado a dificultades en los últimos años, debido al blanqueo de capitales y otras prácticas ilegales, que han obligado a hacer reestructuraciones de gran alcance.⁹ Barbados y Jamaica han logrado cierto éxito en los sectores de tecnología de la información y las comunicaciones, pero también han tenido problemas debido a las disposiciones monopólicas que aplican los servicios de telecomunicaciones en la subregión y a la volatilidad que ha afectado recientemente a esta industria (véase el recuadro 11.2).

⁹ El blanqueo de dinero y demás prácticas ilegales han dominado el funcionamiento de la banca extraterritorial en los últimos años. El Grupo de Acción Financiera del Caribe (GAFIC) estima que la escala de las transacciones de blanqueo de capitales alcanza grandes proporciones en varios países de la región. Algunos países caribeños siguen siendo objeto de percepciones contradictorias en lo que respecta a sus esfuerzos por combatir esta práctica y su aprovechamiento como "paraísos fiscales" clandestinos. Actualmente, cuatro países de la subregión (Dominica, Granada, Saint Kitts y Nevis y San Vicente y las Granadinas) siguen formando parte de la lista negra del Grupo; todos son miembros de la Organización de Estados del Caribe Oriental. Bahamas y las Islas Caimán fueron excluidas de la lista después de realizar las reformas exigidas. Pese a que algunos de sus miembros figuran en lista, el GAFIC sigue tratando de perfeccionar la supervisión, la regulación y las exigencias de revelación de información en su ámbito de jurisdicción.

Recuadro 11.2
LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS EN EL CARIBE

Los países de la región han adoptado enérgicas medidas destinadas a atraer inversiones para desarrollar el sector de las tecnologías de la información y las comunicaciones. Jamaica y Barbados encabezan este movimiento. Jamaica ha formulado un plan nacional estratégico sobre la tecnología de la información, cuyos principales objetivos son la creación de una sociedad basada en el conocimiento y el desarrollo de empresas de informática. El gobierno ofrece instalaciones e infraestructura a las empresas del rubro, préstamos con cargo a un fondo de capital de riesgo para proyectos de tecnología de la información y las comunicaciones e infraestructura para telecomunicaciones, entre otras cosas. Por su parte, las empresas crean empleos, dan capacitación y generan ingresos. Los préstamos otorgados con cargo a este fondo permitieron instalar tres centros de llamados en el año 2000. Uno de ellos, NetServ, desapareció en diciembre del año siguiente, seis meses después de haber comenzado a funcionar y habiendo recibido préstamos del gobierno que ascendían a 44 millones de dólares. El fracaso de la empresa, que ha sido puesta bajo administración judicial, ha puesto en duda la viabilidad de este sector, supuestamente de alto riesgo y gran volatilidad.

Los principales obstáculos que dificultan el desarrollo de segmentos de alto valor agregado de la industria de la informática son la falta de trabajadores calificados en ciertas tareas, entre otras el desarrollo de programas y la conversión de datos, y la escasez de trabajadores capacitados para ejecutar variadas tareas en las áreas de la tecnología de la información y las comunicaciones, así como las disposiciones monopólicas y el alto costo resultante de los servicios de telecomunicaciones. Este último factor es particularmente relevante, debido a la importancia de la infraestructura como elemento que facilita el desarrollo económico.

Los servicios de telecomunicaciones de la región han estado en manos de monopolios, el más importante de los cuales es Cable & Wireless. Los gobiernos caribeños iniciaron negociaciones con esta empresa, con el objeto de liberalizar el mercado de las telecomunicaciones. En 1999 Jamaica suscribió un acuerdo que permite la competencia en este sector de servicios con valor agregado y, a la vez, permite a la empresa mantener el monopolio en la telefonía vocal por un período determinado. Esto ha propiciado una rápida expansión de los servicios de teléfonos celulares. También han aumentado los proveedores de servicios de Internet, pero la mayor parte de la población no tiene acceso a ellos debido a su costo relativamente alto. El acceso se adquiere con un pago mensual por un número determinado de horas, en lugar de una tarifa fija. Las tarifas varían de un país a otro, pero por lo general no están al alcance de las personas de bajos ingresos, que constituyen el grueso de la población. Además, las autoridades no regulan las tarifas de acceso a Internet, aunque exigen el registro o inscripción de sus proveedores.

El acceso a Internet también está limitado por el control de las conexiones y el acceso a la banda ancha que ejercen los monopolios de telecomunicaciones, Cable & Wireless entre otras. La banda ancha se ha vuelto necesaria para la transmisión de grandes volúmenes de datos, en la que las empresas tienen que cargar o descargar grandes archivos. También reviste particular importancia para las empresas dedicadas al comercio electrónico y las que emplean aplicaciones CAD y CAM. El comercio electrónico es una industria de servicios de reciente desarrollo en el Caribe. Según los datos disponibles, algunas líneas aéreas prestan servicios electrónicos a los consumidores, entre otros la compra de pasajes. La información sobre servicios electrónicos entre empresas es escasa, pero las disposiciones monopólicas sobre el acceso a la banda ancha impuestas por Cable & Wireless no facilitan la reducción del costo de las transacciones de esta categoría.

Los países que integran la Organización de Estados del Caribe Oriental suscribieron un acuerdo con Cable & Wireless a comienzos de 2001, con el objeto de liberalizar en un breve plazo el mercado de las telecomunicaciones. El proceso de liberalización debe aplicarse paulatinamente en el período comprendido entre abril de 2001 y octubre de 2003, fecha en que debería quedar completo. Para lograr esta concesión, los países que integran la organización tuvieron que comprometerse a utilizar forzosamente la red de Cable & Wireless y permitir un reajuste de las tarifas que refleje el verdadero costo de las llamadas locales. Cable & Wireless mantendrá su red y seguirá prestando los servicios que ofrece en todos los países, aunque sin derechos exclusivos. Aún faltan un par de años para que comience a regir la plena competencia, por lo que el desarrollo de servicios de tecnología de la información de alto valor no se logrará a corto ni mediano plazo.

El desarrollo de servicios ha reforzado un patrón de especialización comercial en las economías del Caribe, que se dividen en dos categorías: las economías productoras de bienes y las economías basadas en los servicios. La reacción de unas y otras a la globalización ha sido diferente. Por lo general, las economías basadas en los servicios (Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Jamaica, Santa Lucía y Saint Kitts y Nevis) han respondido mejor a este fenómeno, lo que se refleja en el hecho de que, en promedio, su comercio y crecimiento han superado a los de las economías productoras de bienes, con la excepción de Trinidad y Tabago. Las diferencias en su desempeño obedecen a la elasticidad de la demanda de los servicios turísticos, lo que permite a los países percibir mayores ganancias por este concepto que por la venta de productos básicos tradicionales, y al hecho de que han mantenido más tiempo su dinamismo en el ciclo mundial de desarrollo de los productos. A esto se suma el hecho de que el deficiente desempeño de la agricultura y el sector manufacturero ha tenido efectos negativos en el crecimiento de las exportaciones de varias economías productoras de bienes.

Al mismo tiempo, los patrones que determinan la composición y el nivel de las importaciones no se han modificado. Las importaciones se ven impulsadas por el gasto de los consumidores, que en la mayoría de los países representa más del 40% de las importaciones. A esto hay que agregar el hecho de que el sector manufacturero y la agricultura tienen un alto contenido de insumos importados.

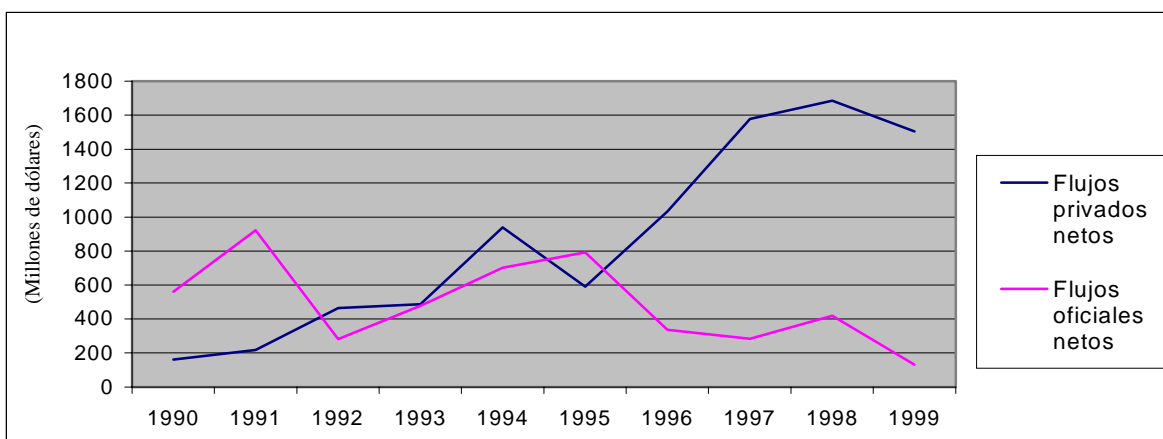
Esta situación se ha traducido no sólo en constantes restricciones de balanza de pagos, sino también en la necesidad de atraer capital externo y una permanente dependencia de la asistencia oficial. Esto limita el margen de maniobra de las autoridades, pero también estimula la expansión de las actividades que necesitan de capital foráneo, lo que a su vez refuerza el actual patrón de cambio estructural y especialización comercial.

III. Flujos de capital

Las reformas estructurales facilitaron un cuantioso incremento de la entrada de capital foráneo privado a los países del Caribe en la última década, aunque con mayor lentitud que en otros países en desarrollo. Los flujos financieros netos recibidos por los países del Caribe aumentaron de 722.7 millones de dólares en 1990 a 1 635 millones en 1999. Si se desglosan los flujos financieros en privados y oficiales, surgen dos tendencias contrastantes. Los países menos desarrollados de la subregión han tenido un acceso relativamente escaso a los mercados financieros internacionales privados, por lo que han tendido a aumentar su dependencia de los flujos oficiales y multilaterales, cuyo volumen disminuyó notablemente en los años noventa. Los flujos netos de recursos oficiales, incluidas las donaciones, descendieron de 561 millones de dólares en 1990 a 130.2 millones en 1999.

Los países han recurrido con mayor frecuencia a los flujos de capital privado para financiar proyectos de desarrollo. Dichos flujos se quintuplicaron, pasando de 161.6 millones en 1990 a 1 505 millones en 1999 (véase el gráfico 11.2). En términos de importancia relativa, los flujos de capital privado superan con creces a los flujos oficiales, lo que constituye un cambio considerable, dado que en 1990 los flujos oficiales equivalían a más del doble de los privados. Los países menos desarrollados, como Haití, Suriname y algunos miembros más pequeños de la Organización de Estados del Caribe Oriental, sobre todo Antigua y Barbuda y Dominica, no han podido atraer grandes volúmenes de recursos privados debido a su tamaño y sus limitados recursos (en el caso de los de la OECS), y de la inestabilidad política (en los de Haití y Suriname). Los efectos combinados de la disminución de los fondos oficiales y el acceso restringido a los mercados financieros internacionales privados han afectado la capacidad de las islas más pequeñas para financiar proyectos viables de desarrollo. Por lo tanto, parecería razonable concluir que los beneficios de la globalización se han caracterizado por un marcado sesgo que favorece a las economías más grandes, con ventajas comparativas en cuanto a la explotación de los recursos, y a las relativamente más desarrolladas.

Gráfico 11.2
FLUJOS DE CAPITAL HACIA EL CARIBE, 1990-1998



Fuente: Banco Mundial, *Flujos mundiales de financiamiento para el desarrollo*, Washington, D.C., varios números.

La inversión extranjera directa es el principal componente de los flujos privados de capital en el Caribe, pero la subregión atrajo apenas el 3.7% de las inversiones de este tipo recibidas en la región de América Latina y el Caribe, en parte debido al elevado costo operativo, sobre todo en relación a las telecomunicaciones y seguros (véase el cuadro 11.5).

En los años noventa, la inversión extranjera directa neta aumentó considerablemente en la subregión, de 378 millones de dólares en 1990 a 1 650 millones en 1999, aunque estas cifras globales ocultan grandes diferencias entre un país y otro. La mayor parte de las inversiones extranjeras directas se concentraron en Trinidad y Tabago y Jamaica, países que representaron cerca del 69% del total. En el primero de ellos, un muy alto porcentaje se destinó a la industria petrolera (explotación, producción y refinación, y empresas petroquímicas) (CEPAL, 1998d y 1999a). Además, algunas empresas transnacionales, entre otras BP Amoco, British Gas, Enron y la empresa española Repsol, han comenzado a participar más intensamente en la industria del gas natural (CEPAL, 2001h). Los flujos de IED recibidos por Jamaica se han canalizado a manufacturas livianas, como los textiles y las prendas de vestir, y en los últimos años, también al sector turístico. En Guyana, las inversiones extranjeras directas también han registrado una notable expansión desde 1992, en tanto que las economías más pequeñas de la OECO, orientadas a la prestación de servicios, han atraído un gran volumen de inversiones de este tipo en relación con su tamaño. En su conjunto, representan un promedio del 18% de la IED subregional en la década de 1990.

Aunque otros componentes de los flujos privados de capital (carteras de acciones, bonos y préstamos de bancos comerciales) han sido menos importantes en el Caribe, en los últimos años se ha recurrido en mayor medida que antes a las emisiones de bonos para financiar proyectos de desarrollo. A partir de 1992, varios países caribeños, sobre todo Trinidad y Tabago, Jamaica y Barbados, han suscrito emisiones internacionales de bonos por primera vez o tras regresar al mercado de bonos después de muchos años de ausencia. Uno de los factores que ha contribuido a este fenómeno son las mejores calificaciones crediticias otorgadas a estos países por las agencias internacionales clasificadoras, como Standard & Poor y Moody's Investor Services.

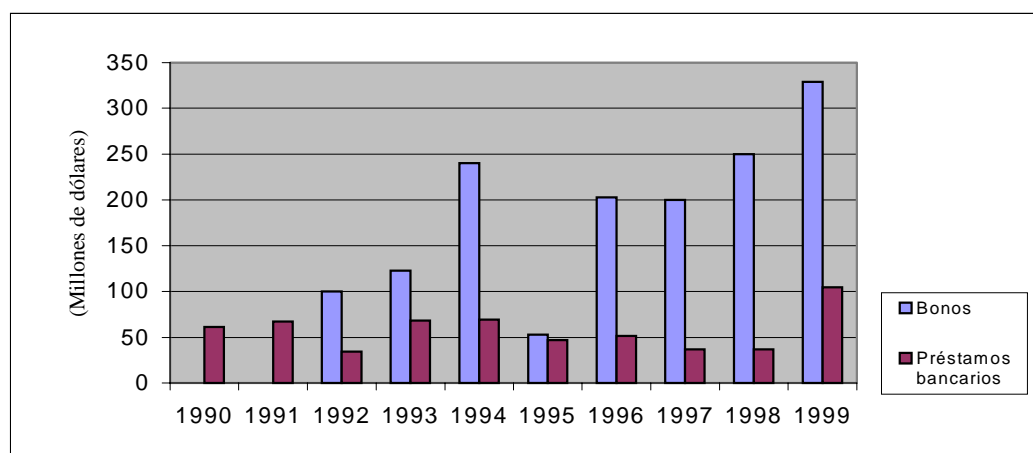
Cuadro 11.5
FLUJOS NETOS DE INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA, 1990-1999

| País | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|-------|-------|-------|
| Antigua y Barbuda | 61 | 55 | 20 | 15 | 25 | 31 | 19 | 28 | 26 | 12 |
| Bahamas | -17 | -1 | 40 | 11 | 22 | 10 | 11 | 17 | 147 | 145 |
| Barbados | 11 | 7 | 14 | 9 | 13 | 12 | 22 | 18 | 16 | 15 |
| Belice | 17 | 14 | 16 | 9 | 15 | 21 | 17 | 12 | 18 | -7 |
| Dominica | 13 | 15 | 21 | 13 | 23 | 54 | 18 | 20 | 11 | 13 |
| Granada | 13 | 15 | 23 | 20 | 19 | 20 | 18 | 22 | 51 | 43 |
| Guyana | 8 | 13 | 147 | 70 | 107 | 74 | 81 | 90 | 47 | 48 |
| Haití | | -2 | -2 | -2 | -3 | 7 | 4 | 5 | 11 | 30 |
| Jamaica | 138 | 133 | 142 | 78 | 170 | 245 | 273 | 137 | 369 | 524 |
| Saint Kitts y Nevis | 49 | 21 | 13 | 14 | 15 | 20 | 17 | 25 | 34 | 77 |
| Santa Lucía | 45 | 58 | 41 | 34 | 32 | 30 | 23 | 45 | 84 | 87 |
| San Vicente y las Granadinas | 8 | 9 | 15 | 31 | 47 | 31 | 18 | 42 | 28 | 25 |
| Suriname | -77 | 19 | -54 | -47 | -30 | -21 | 7 | -9 | 9 | 5 |
| Trinidad y Tabago | 109 | 169 | 178 | 379 | 516 | 299 | 320 | 1 000 | 730 | 633 |
| Total | 378 | 525 | 614 | 634 | 971 | 833 | 848 | 1 452 | 1 581 | 1 650 |

Fuente: CEPAL, *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, varios años.

Desde la crisis de la deuda de los años ochenta, los préstamos de los bancos comerciales tampoco han sido un componente significativo de los flujos de capital destinados al Caribe. Estos flujos han revelado un comportamiento errático, puesto que aumentaron de 61.2 millones de dólares en 1990 a 69.3 millones en 1994, luego descendieron a 51.5 millones en 1995 y nuevamente subieron a 104.5 millones en 1999 (véase el gráfico 11.3). En todo caso, los préstamos también se concentraron en unos pocos mercados, sobre todo Jamaica, Belice, y en menor medida Barbados y Trinidad y Tabago.

Gráfico 11.3
EMISIONES INTERNACIONALES DE BONOS Y FLUJOS BANCARIOS, 1990-1998



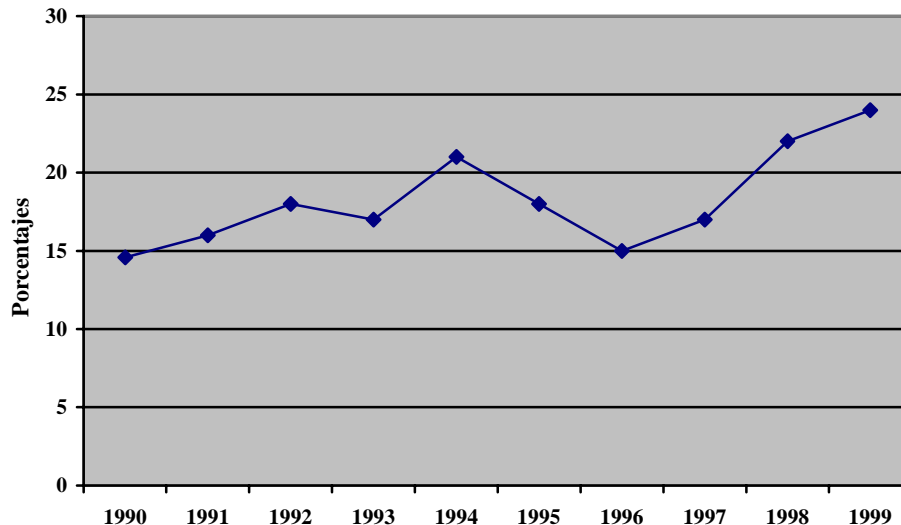
Fuente: Banco Mundial, *Flujos mundiales de financiamiento para el desarrollo*, Washington, D.C., varios números.

El desarrollo incipiente de los mercados accionario y de capital de los países más pequeños, que cuentan con pocas bolsas de valores en funcionamiento, puede haber impedido el empleo de bonos y flujos de activos para financiar inversiones privadas. Para enfrentar este problema, los países del Caribe han tomado una serie de iniciativas destinadas a desarrollar y profundizar los mercados de capital, una de las cuales fue introducir el comercio de valores y las cotizaciones paralelas, especialmente entre las bolsas de Barbados, Jamaica y Trinidad y Tabago, aunque estas iniciativas aún se encuentran en una etapa inicial de desarrollo.

Los flujos de capital, sobre todo la inversión extranjera directa, han tenido variados efectos en las economías caribeñas, según sus características (fusión y adquisición o inversiones totalmente nuevas) y, más que nada, la forma en que se han integrado los países a los mercados financieros internacionales. Las inversiones totalmente nuevas se han convertido en la forma más común de inversión extranjera directa en el Caribe, aunque las adquisiciones han cobrado importancia desde comienzos de los años noventa, debido a la privatización de entidades estatales en áreas tales como la banca y las finanzas, los servicios públicos, el transporte y las industrias manufactureras (azúcar y cemento, entre otras).

Una de las principales contribuciones de los flujos de capital, sobre todo de la inversión extranjera directa, ha sido el financiamiento de inversiones nacionales. Tradicionalmente, las economías del Caribe han dependido del capital extranjero para cubrir los déficit cambiarios y las brechas entre ahorro e inversión. La importancia de la IED en lo que respecta a las inversiones nacionales, calculada como la relación entre la IED y la formación bruta de capital fijo, aumentó considerablemente en la última década (véase el gráfico 11.4).

Gráfico 11.4
IED COMO PORCENTAJE DE LA FORMACIÓN BRUTA DE CAPITAL, 1996-1998

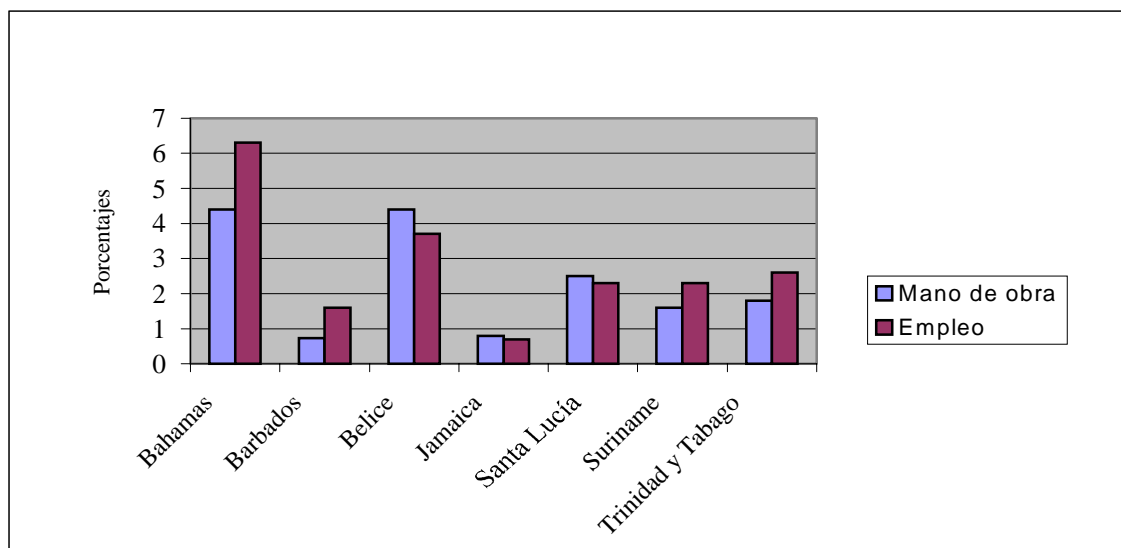


Fuente: CEPAL, sobre la base de datos nacionales.

IV. Empleo y migración

En términos generales, en los años noventa las tasas de desempleo se mantuvieron altas, a pesar de haber disminuido levemente, de un promedio de 15% a 12% (véase el gráfico 11.5). A nivel sectorial, los efectos de la globalización sobre el empleo obedecen a los cambios en la composición del producto y las tendencias de los flujos de inversión intrarregional y extrarregional.

Gráfico 11.5
CRECIMIENTO DEL EMPLEO Y LA MANO DE OBRA, 1991-1997



Fuente: Oficina de la OIT para el Caribe, *Caribbean Statistical Digest*, varios números.

En el sector agrícola, el empleo se redujo. La incertidumbre surgida en torno al régimen que aplicaría la Unión Europea al banano también ha tenido repercusiones en los países miembros de la OECO que lo producen. Los datos sobre la materia indican que se registró una cuantiosa pérdida de empleos. Por ejemplo, en las Islas de Barlovento, el empleo en la industria bananera descendió de 56 428 trabajadores en 1990 a 35 796 en 1998 (Sandiford, 2000). El deterioro previsto de las preferencias comerciales, como consecuencia de la aplicación del Acuerdo de Cotonou y la apertura de la Unión Europea a las exportaciones de banano de otros países, de tal modo que se diera prioridad a los primeros en ofrecer el producto, podría influir negativamente en el crecimiento y el empleo de los países exportadores de banano.

La participación absoluta del sector manufacturero en el empleo se ha reducido prácticamente en todos los países, con la excepción de Belice y Granada (véase el cuadro 11.6). En Barbados, Jamaica y Trinidad y Tabago este sector fue el más afectado por la competencia de las importaciones, dado que sus industrias se desarrollaron en el marco de la industrialización destinada a la sustitución de importaciones, lo que las inhabilitaba para competir con productos manufacturados más baratos. El sector registró un crecimiento negativo, una contracción del empleo y una baja de su contribución al empleo y al producto nacional. De estos tres países, el más afectado parece haber sido Jamaica, cuyo crecimiento anual promedio del empleo se redujo un 2.4%. El impacto de la globalización en el sector manufacturero se vio agravado por el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC), que deterioró la posición competitiva de los países caribeños en relación con México.

Cuadro 11.6
CRECIMIENTO DEL EMPLEO EN EL SECTOR MANUFACTURERO, 1992-1997

| País | Cambio porcentual en la participación del sector, 1992-1997 | Crecimiento medio anual, 1992-1997 | Cambio en el porcentaje del empleo total, 1997 |
|------------------------------|---|------------------------------------|--|
| Antigua y Barbuda | .... | .... | .... |
| Barbados | -8.6 | 0.2 | -0.1 |
| Belice | 1.7 | 4.4 | 1.5 |
| Dominica | .... | .... | .... |
| Granada | 7.8 | 0.0 | 3.1 |
| Guyana | .... | .... | .... |
| Jamaica | -16.5 | -2.4 | -1.4 |
| Saint Kitts y Nevis | .... | .... | .... |
| Santa Lucía | -3.1 | 0.0 | -0.4 |
| San Vicente y las Granadinas | .... | .... | .... |
| Suriname | -21.4 | -4.0 | -1.6 |
| Trinidad y Tabago | -2.1 | 2.2 | 1.0 |

Fuente: ILO Caribbean Office, *Globalization and Employment in the Caribbean: A Review of Labour Market Policies and Development in the 1990s in Light of the Commitments of the World Summit for Social Development*, agosto de 1999.

Nota: Los datos correspondientes a Trinidad y Tabago excluyen la refinación de petróleo y el azúcar.

La inversión extranjera directa en el sector de servicios de Barbados, Jamaica y los países miembros de la OECO ha contribuido a la creación de empleos. La industria turística se ha convertido en una de las principales fuentes de empleo en los países caribeños, aunque es posible que la positiva contribución de la IED haya sido contrarrestada por la pérdida de empleos en el sector manufacturero a consecuencia de la liberalización comercial, sobre todo en Jamaica. Como ya se ha indicado, las exportaciones de productos manufacturados, especialmente de prendas de vestir, ha venido sufriendo una contracción desde la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Las repercusiones que éste ha tenido en las exportaciones de manufacturas de Jamaica quedan claramente en evidencia en el hecho de que en las zonas de procesamiento de exportaciones el empleo aumentó de sólo 960 trabajadores en 1983, cuando éstas se crearon, a 14 220 en 1992.

Sin embargo, el empleo total ha disminuido desde entonces y se estima que en 1998 sólo trabajaban en esas zonas unas 6 000 personas (UNCTAD, 1999a; Willmore, 1993). La industria del vestuario ha sido la más afectada por el TLC, puesto que el número de personas empleadas aumentó de 6 191 en 1982 a 28 700 en 1992, pero luego se redujo drásticamente, a menos de 6 000 en 1997-1998.

Para mitigar los efectos que ha tenido la liberalización en el empleo, los países caribeños han iniciado programas de educación y capacitación técnica, para que los trabajadores puedan responder a la demanda de un medio económico en constante transformación. Concretamente, se han reestructurado varias instituciones de enseñanza técnica y vocacional, para adaptarlas a las necesidades de los mercados de trabajo. En algunos países, por ejemplo Barbados, se ha ampliado el programa de estudios secundarios para ofrecer una serie de cursos sobre manejo empresarial, tecnología de la información, fabricación de prendas de vestir y textiles, y artes industriales.

Además, reconociendo el importante papel que desempeñan las pequeñas y medianas empresas en términos de creación de empleos, muchos países han comenzado a ejecutar numerosos programas y mecanismos, en colaboración con instituciones internacionales y multilaterales; éstos incluyen exoneraciones fiscales y créditos subsidiados, destinados a fomentar el desarrollo de este tipo de empresas. Asimismo, algunos países han empezado a aplicar medidas para flexibilizar el mercado laboral.

Muchos países de la subregión han firmado el Protocolo II del Tratado de Chaguaramas, cuyo propósito es permitir el libre movimiento de la mano de obra, el capital y las empresas. Algunas empresas se han establecido en otros países miembros de la Comunidad; por ejemplo, la cadena “Sandals” de Jamaica ha abierto hoteles en varios otros países. Sin embargo, el libre movimiento de mano de obra sigue siendo limitado, debido al temor que éste despierta en muchos países de la subregión.¹⁰

A pesar de esto, la corriente interregional de mano de obra ha aumentado en la última década, pero la información disponible sobre su volumen es limitada. Por lo general, la emigración de trabajadores se origina en los países de menor ingreso y tiene como punto de destino a los de mayores ingresos; por ejemplo, la migración de Haití a las Bahamas y República Dominicana y de Guyana a Trinidad y Tabago. La mayoría de los emigrantes son trabajadores agrícolas poco calificados, obreros de la construcción o empleados de las industrias de servicios. Aunque su emigración puede tener efectos positivos en países que atraviesen por un período de auge económico, como Trinidad y Tabago, ésta plantea problemas económicos y políticos a las economías pequeñas y frágiles, como las de Antigua y Barbuda, donde el 30% de la mano de obra está integrada por trabajadores provenientes de otros países del Caribe.

Las corrientes migratorias extrarregionales han respondido a otros factores y comprenden a una mayor proporción de trabajadores calificados. Estas corrientes están determinadas por factores de expulsión en los países del Caribe —como las crisis económicas, la inestabilidad política y el recrudecimiento de la delincuencia— y factores de atracción en los países desarrollados, especialmente la creciente demanda de mano de obra calificada. Estos últimos factores obedecen en gran medida al envejecimiento de la mano de obra en los países desarrollados y a su escasez de trabajadores calificados, como profesores y enfermeras, así como a la rápida expansión de las industrias de tecnología de la información, como también al empleo de nuevas tecnologías en las industrias de la “vieja economía”. Canadá, el Reino Unido y los Estados Unidos, entre otros países desarrollados, han realizado campañas para contratar trabajadores calificados y solucionar su problema de escasez. Por ejemplo, se estima que en los Estados Unidos se necesitarán alrededor de dos millones de maestros a fines de la presente década. El Reino Unido necesita actualmente unos 26 000 maestros, por lo que ha iniciado una activa campaña de contratación de maestros en el extranjero. Los maestros caribeños, sobre todo de Jamaica y Trinidad y Tabago, han aprovechado esta oportunidad que se les abre a los interesados en emigrar, lo que ha provocado temor por los efectos adversos que podría tener en el sistema educacional de los países del Caribe. La contratación de enfermeras en la subregión ha despertado inquietudes similares. Jamaica ha respondido a esta situación contratando a su vez enfermeras y maestros de países en desarrollo como Cuba.

El corolario de las corrientes migratorias intrarregionales y extrarregionales es la migración de retorno, estimulada por la revolución de la informática y las comunicaciones, aunque por el momento no existe evidencia documentada al respecto. Algunos profesionales, sobre todo especialistas en tecnología de la información con estudios en el extranjero y que se habían

¹⁰ Pocos países han aplicado la disposición que autoriza a no exigir un permiso de trabajo a los egresados de instituciones de educación superior de la región. Bahamas, que no es miembro del Mercado Común del Caribe, se ha mostrado renuente a incorporarse a la Economía y Mercado Únicos, por las consecuencias que podría tener para su economía el libre movimiento de mano de obra. Algo similar ocurre con los pequeños países del Caribe Oriental.

incorporado a la fuerza de trabajo de su país receptor, han regresado al Caribe, ya sea para trabajar en empresas multinacionales o para crear sus propias empresas. Otros han abierto servicios de consultoría, en algunos casos en colaboración con residentes, para responder a la creciente necesidad de servicios de alta calidad de las empresas y el gobierno. Posiblemente esto sea más frecuente en las economías basadas en los servicios, como las del Caribe oriental, las Bahamas y Jamaica, donde la industria de los servicios, sobre todo de telecomunicaciones, ha registrado una gran expansión desde comienzos de los años noventa. También se da el caso de caribeños que han completado su período como trabajadores activos en el extranjero y vuelven a su país a instalar negocios o a vivir como jubilados.

La migración de retorno no es una característica particular de esta etapa de la globalización. También se dio en los años setenta, estimulada por los gobiernos de Jamaica y Guyana, que ofrecieron incentivos para atraer a ciudadanos calificados a regresar a su país de origen para llenar puestos vacantes en el sector público. Lo que distingue el actual fenómeno del anterior es el hecho de que ahora los incentivos provienen del mercado y que los emigrantes que regresan están interesados en trabajar en el sector privado. De todos modos, los gobiernos facilitan el regreso de los emigrantes, ya sea mediante la promulgación de leyes, como ha ocurrido en Saint Kitts y Nevis, o con proyectos comunitarios, como en Jamaica.

Una importante consecuencia de la migración de mano de obra es la creciente importancia que han adquirido las remesas, particularmente en Haití, Jamaica y los países de la OECO, excepto Antigua y Barbuda. El envío de remesas se ha visto facilitado por el desarrollo de mejores y más eficientes canales de intermediación, como las transferencias electrónicas de fondos. Las remesas han aumentado en términos absolutos y relativos; en 1999 representaban el 17% del PIB en Haití y el 11% en Jamaica. También son significativas en Granada y Saint Kitts y Nevis (CEPAL/CDCC, 1998). Aunque lo más común es que se las destine al consumo, hay indicios de que también se destinan a financiar la compra de casas y la instalación de negocios (CEPAL, 2000i).

V. La globalización y la política y el desempeño macroeconómicos

Los acentuados desequilibrios macroeconómicos y, sobre todo, los problemas relacionados con la balanza de pagos y el descenso de las tasas de crecimiento del producto indujo a los países más grandes del Caribe (Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tabago)¹¹ a realizar reformas orientadas al mercado en la década de 1990, como parte de las cuales adoptaron medidas de política fiscal y monetaria destinadas a reducir la participación del gobierno en la actividad económica y reconocer en mayor medida el papel que juegan los precios en un libre mercado.

Los países caribeños que aplicaron estas reformas introdujeron cambios en la política fiscal, con el objeto de recortar gastos e incrementar los ingresos. En una primera etapa, el recorte de gastos se logró mediante las limitaciones de las inversiones de capital, pero posteriormente se recurrió al congelamiento de los salarios y la contracción del empleo en el sector público y a la limitación de las transferencias del gobierno a las empresas públicas, incluidas las de servicios. Otros aspectos de las reformas económicas fueron la adopción de políticas monetarias más estrictas, sobre todo mediante la concesión de menores créditos del sector público, la supresión de los controles impuestos a las tasas de interés y la eliminación progresiva de los subsidios a dichas tasas. La política cambiaria también formó parte de los programas anunciados de reformas; en la mayoría de los casos se dio una liberalización de jure, en tanto que los controles cambiarios se fueron eliminando paulatinamente. Además, los programas de reforma económica incluían políticas destinadas a facilitar la inversión extranjera directa, en tanto que los programas de reforma

¹¹ Véase Hilaire (2000).

comercial consistían tanto en reducciones arancelarias como en la eliminación de las restricciones cuantitativas.

Los países más pequeños del Caribe (Antigua y Barbuda, Dominica, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Anguila y Montserrat) siguieron aplicando las políticas acordadas desde el establecimiento de la Unión Monetaria del Caribe Oriental y la creación paralela del Banco Central del Caribe Oriental (1983).

En la década de 1990 las tasas de crecimiento disminuyeron con respecto a las dos décadas anteriores. El crecimiento promedio del PIB real per cápita bajó de un 1.6% en los años ochenta a 1.4% en los noventa, y el crecimiento promedio disminuyó en 8 de los 13 países sobre los que se dispone de datos comparativos (véase el cuadro 11.7).

Las Bahamas y Barbados pudieron mantenerse a la cabeza del crecimiento en la región, mientras en los países miembros de la OECO, que habían tenido un desempeño relativamente satisfactorio en los años ochenta, se observó una marcada declinación; el único integrante de este grupo que mostró una tasa más alta de crecimiento en la década de 1990 fue Dominica.¹² En cuanto a los restantes miembros de la OECO, el crecimiento se redujo abruptamente en Antigua y Barbuda, Santa Lucía y Saint Kitts y Nevis.

Cuadro 11.7
PAÍSES DEL CARIBE: CRECIMIENTO EN PIB REAL, 1991-2000

| | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 1981- 1990 | 1991- 2000 |
|------------------------------|-------|-------|-------|------|------|-------|-------|------|-------|------|---------------|---------------|
| Anguila | -3.6 | 7.1 | 7.5 | 7.1 | -4.2 | 3.5 | 9.2 | 5.2 | 8.7 | -0.7 | ... | 4.0 |
| Antigua y Barbuda | 2.7 | 0.8 | 5.1 | 6.2 | -5.0 | 6.1 | 5.6 | 3.9 | 4.6 | 3.1 | 6.1 | 3.3 |
| Aruba | 5.0 | 4.0 | 5.0 | 5.9 | 5.7 | 3.9 | 4.2 | 2.8 | | | ... | 4.6 |
| Bahamas | -4.0 | -2.0 | 1.7 | 0.9 | 0.3 | 4.2 | 3.3 | 3.0 | 6.0 | 4.9 | ... | 1.8 |
| Barbados | -4.1 | -5.7 | 1.0 | 3.8 | 2.9 | 4.1 | 2.6 | 4.8 | 2.4 | 3.7 | 1.1 | 1.6 |
| Belice | 3.1 | 9.5 | 4.3 | 1.5 | 3.9 | 1.5 | 4.0 | 1.3 | 6.4 | 8.2 | 4.5 | 4.4 |
| Dominica | 2.2 | 2.7 | 1.8 | 2.2 | 1.6 | 3.0 | 2.2 | 2.3 | 0.9 | 0.2 | 4.4 | 1.9 |
| Granada | 3.6 | 1.1 | -1.3 | 3.3 | 3.2 | 2.9 | 4.2 | 7.3 | 7.5 | 6.4 | 3.5 | 3.8 |
| Guyana | 6.0 | 7.8 | 8.2 | 8.5 | 5.0 | 7.9 | 6.2 | -1.7 | 3.0 | 3.0 | -2.9 | 5.4 |
| Haití | 0.3 | -13.2 | -2.4 | -8.3 | 4.4 | 2.7 | 1.4 | 3.1 | 2.3 | 1.0 | -0.5 | -0.9 |
| Jamaica | 0.7 | 1.5 | 1.5 | 1.0 | 0.7 | -1.4 | -2.1 | -0.7 | -0.4 | 0.8 | 2.2 | 0.2 |
| Montserrat | -20.9 | 2.7 | 2.5 | 0.9 | -7.6 | -21.5 | -20.0 | -8.6 | -12.8 | -1.9 | ... | -8.7 |
| Saint Kitts y Nevis | 2.3 | 3.1 | 5.4 | 5.4 | 3.5 | 5.9 | 7.3 | 1.0 | 3.7 | 7.5 | 5.8 | 4.5 |
| Santa Lucía | 0.0 | 7.4 | -1.6 | 4.6 | 1.7 | 1.4 | 0.6 | 2.7 | 3.5 | 0.7 | 6.8 | 2.1 |
| San Vicente y las Granadinas | 1.4 | 6.9 | 1.8 | -2.9 | 8.3 | 1.2 | 3.1 | 5.7 | 4.2 | 2.1 | 6.5 | 3.2 |
| Suriname | 3.2 | -1.8 | -11.6 | -0.7 | 0.7 | 13.0 | 5.7 | 10.7 | -4.1 | -5.5 | 0.5 | 1.0 |
| Trinidad y Tabago | 2.7 | -1.6 | -1.5 | 3.6 | 4.0 | 3.8 | 3.1 | 4.4 | 5.1 | 4.0 | -2.6 | 2.8 |

Fuente: CEPAL, sobre la base de datos nacionales.

¹² Los países de la OECO habían registrado un significativo aumento del ingreso en los años ochenta, gracias a un manejo macroeconómico adecuado, una situación favorable en cuanto a la exportación de productos básicos, tanto en términos de volumen como de precios, y la entrada de capital externo.

En las economías más grandes el crecimiento fue heterogéneo. En Guyana y Trinidad y Tabago y, en menor medida, en Barbados, éste repuntó enormemente. En cambio, el crecimiento se redujo en Jamaica y Belice, aunque en forma más leve en este último caso. El descenso del crecimiento del PIB se dio paralelamente a una acentuación de su volatilidad y de las diferencias entre los países caribeños. La volatilidad, calculada sobre la base de la desviación estándar, aumentó de 3.1 en los años ochenta a 3.3 en los noventa.

La estabilización macroeconómica y el ajuste estructural no trajeron aparejada una expansión significativa del ahorro o la inversión. Entre 1990 y 1999, el persistente déficit de la cuenta corriente externa de la región se reflejó en una diferencia entre ahorro e inversión del orden del 10% del PIB. En promedio, el ahorro representó el 19% del PIB, en tanto que las inversiones promediaron un 29% del PIB. El coeficiente de ahorro disminuyó en Jamaica en los últimos años de la década de 1990, en parte debido a la crisis del sector financiero, pero se mantuvo relativamente estable en la mayoría de los demás países. En el mismo período, las inversiones acusaron una fuerte reactivación en Trinidad y Tabago, gracias a proyectos de inversión de gran envergadura en el sector petroquímico. A pesar de los problemas financieros experimentados en los últimos años de la década, las inversiones mantuvieron su gran dinamismo en Jamaica, sobre todo en el sector turístico y la manufactura en enclaves. Los coeficientes de inversión se mantuvieron en un nivel relativamente alto en Barbados, Guyana y los países de la OECO. La reactivación de las inversiones, particularmente en Guyana, respondió a los programas de ajuste y de reforma, y a la recuperación de la confianza de los inversionistas extranjeros. La inversión interna bruta en Guyana aumentó de 22% del PIB en 1989 a 28.7% en 1998.

La liberalización y desregulación financiera resultaron peligrosas en muchos países en desarrollo con débiles estructuras de regulación y supervisión financieras. En el caso del Caribe, la crisis financiera que afectó a Jamaica en el segundo quinquenio de los años noventa ilustra este peligro. La rápida liberalización y desregulación de la economía interna se tradujo en una proliferación de instituciones financieras. Amparándose en normas muy poco estrictas de supervisión y regulación, estas instituciones comenzaron a ofrecer altas tasas de interés para atraer depósitos, y destinaron las utilidades a conceder nuevos créditos e invertir en actividades más riesgosas. La deficiente planificación, la inadecuada evaluación de los riesgos, las discrepancias entre activos y pasivos y la falta de transparencia en la concesión de préstamos a entidades interconectadas contribuyeron a debilitar las carteras de préstamos. Debido a esto y a las altas tasas de interés, muchas instituciones financieras se vieron enfrentadas a un alto porcentaje de préstamos impagos y, en definitiva, a una crisis de liquidez. El Gobierno de Jamaica respondió a esta situación creando una empresa de ajuste financiero (FINSAC), encargada de analizar y solucionar los problemas de solvencia y liquidez del sector financiero. La crisis financiera tuvo un alto costo económico y social, pero la experiencia adquirida debería contribuir en gran medida a impedir que se repita.

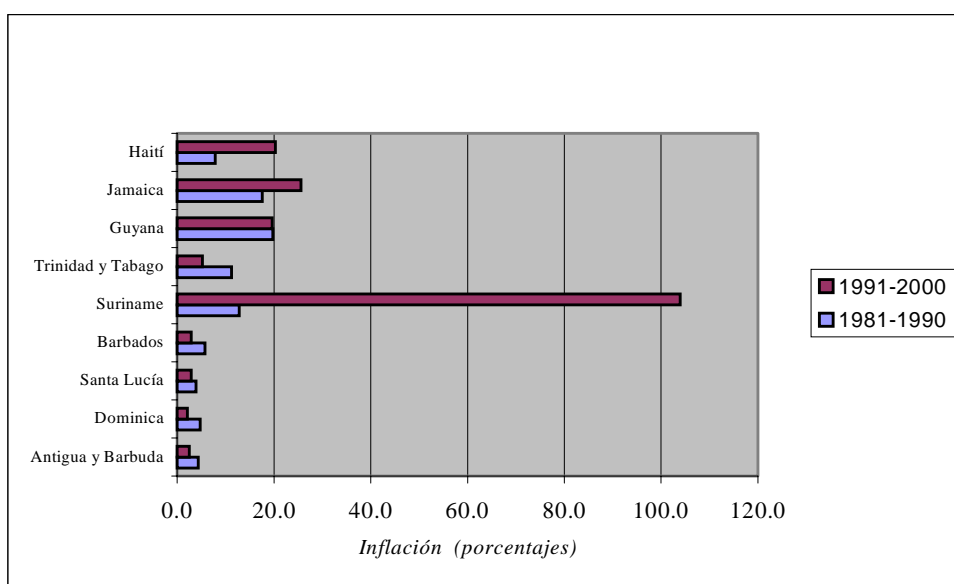
Aunque en lo que respecta al crecimiento las economías de la región tuvieron un deficiente desempeño, en general los precios se han mantenido estables. En casi todos los países esta estabilidad de precios puede atribuirse, en buena parte, a la adopción de tipos de cambio fijos en la mayoría de los países,¹³ que, en conjunto con condiciones externas favorables, han permitido a las economías del Caribe reducir la tasa de inflación a un solo dígito.

¹³ En el Caribe coexisten cuatro regímenes cambiarios. El primero de ellos consiste en una unión monetaria con un tipo de cambio fijo en relación con el dólar, que fue adoptado por las economías pequeñas de la subregión (Antigua y Barbuda, Dominica, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Anguila y Montserrat), después de la constitución de la Unión Monetaria del Caribe Oriental y la creación paralela del Banco Central del Caribe Oriental (1983). El segundo régimen cambiario, aplicado por las Bahamas, Barbados y Belice, consiste en un tipo de cambio establecido por cada país y vinculado al dólar de los Estados Unidos. El tercero, aplicado por Guyana, Jamaica y Trinidad y Tabago, consiste en un tipo de cambio flotante. El cuarto es un doble tipo de cambio, régimen aplicado entre otros por Suriname. Sin embargo, en la práctica, la mayoría de los países tienen un tipo de cambio vinculado a otra moneda, debido a la mínima fluctuación de los tipos nominales.

La inflación promedio se redujo en la mayoría de los países en los años noventa. Las principales excepciones fueron Suriname, que registró una alta inflación a mediados de la década, y Jamaica, país en que la inflación se mantuvo relativamente alta hasta 1997. Muchos países, que sufrieron los dramáticos efectos del déficit fiscal y de su monetarización, optaron por fortalecer el manejo financiero y monetario, con el objeto de eliminar la inflación. De hecho, la inflación promedio se redujo a casi la mitad en los países de la OECO, al 2.6%, mientras en otros, excepto Suriname, ésta disminuyó de un 11.1% en los años ochenta a 9.5% en 1999 (véase el gráfico 11.6).

La decisión de mantener tipos de cambio fijos o vinculados ha hecho posible la estabilidad de precios, pero también ha provocado una valorización real de la moneda. Unido al escaso crecimiento de las exportaciones y al dinamismo de las importaciones, esto ha dado origen a constantes problemas de la balanza de pagos, que dejan en evidencia la necesidad de adoptar tasas de interés altas y contar con el ingreso de capital extranjero.

Gráfico 11.6
TASAS MEDIAS DE INFLACIÓN, 1981-2000



Fuente: CEPAL, sobre la base de datos nacionales.

A lo anterior se suma el hecho de que el reducido tamaño de las economías y las características de los regímenes cambiarios no dejan lugar a variaciones de precios, por lo que el peso de los procesos de ajuste debe recaer fundamentalmente en el ingreso. Esto tiene importantes consecuencias para la política fiscal, el empleo y el crecimiento. En particular, un entorno macroeconómico como el descrito impide utilizar la política fiscal con fines anticíclicos.

A largo plazo, esto también entorpece el potencial de crecimiento de estas economías, simplemente porque esta orientación de la política, combinada con altas tasas de interés y el predominio de los artículos de consumo en la composición de las importaciones, limita las posibilidades de las economías del Caribe de desarrollar la infraestructura humana y física.

La liberalización de las importaciones tiene significativos efectos fiscales para los países muy dependientes de las entradas que éstas generan. En algunos de los países miembros de la OECO, los impuestos sobre el comercio internacional representan hasta un 60% de los ingresos del gobierno. Una reforma tributaria plantearía serios problemas en países como Antigua y Barbuda y Saint Kitts

y Nevis, en los que el impuesto a la renta personal fue eliminado hace varios años. Sin duda, los países que dependen mucho de los impuestos sobre el comercio tendrán que tomar otro tipo de medidas, por lo menos a mediano plazo. Deberán considerar la posibilidad de adoptar un impuesto al valor agregado o una combinación de otros impuestos, aunque la aplicación de este tipo de medidas puede ser difícil desde un punto de vista político. De hecho, los recientes intentos del Gobierno de Antigua y Barbuda por establecer un impuesto relativamente bajo sobre las ventas se enfrentó a una enérgica oposición de la población.

Los países más grandes también han recurrido a la adopción de otras estructuras tributarias para compensar la pérdida de ingresos correspondientes a los impuestos sobre el comercio internacional tal y como ha ocurrido en Jamaica y Trinidad y Tabago.

VI. El desarrollo sostenible

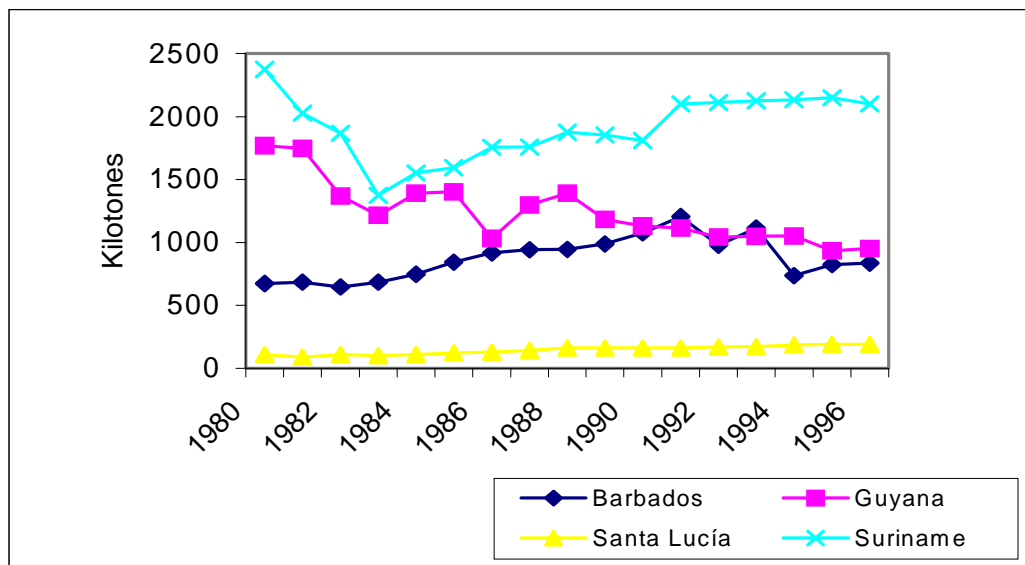
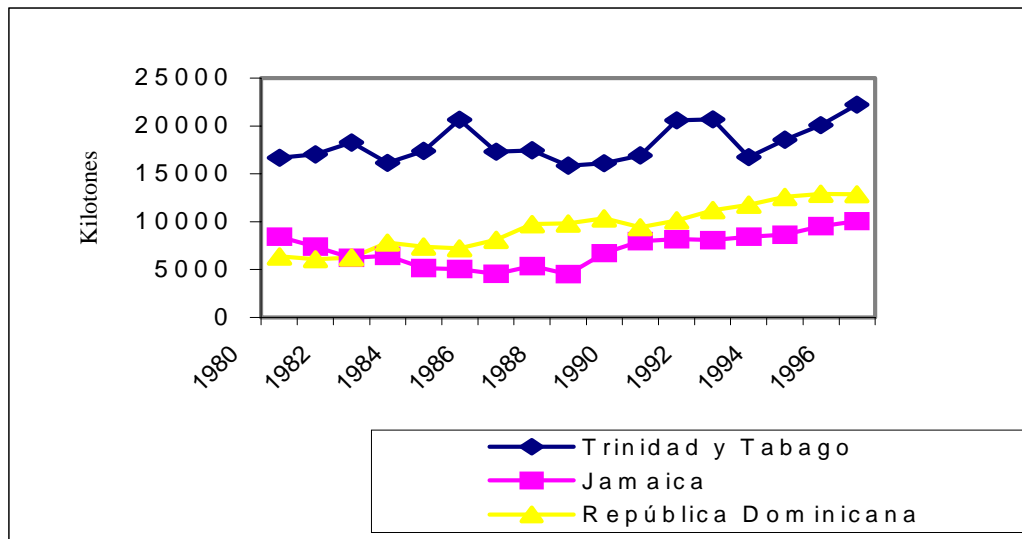
La globalización ha tenido repercusiones en el empleo de los recursos naturales, la expansión de los asentamientos humanos y la aplicación de políticas de desarrollo tendientes a superar la pobreza y la desigualdad en términos del ingreso, que constituyen algunos de los problemas más serios de desarrollo sostenible que afectan a los países caribeños.

La vulnerabilidad de la subregión obedece a varios factores. La alta densidad de población es un problema serio en las islas, excepto en las Bahamas. Barbados, por ejemplo, tiene una densidad de 625 personas por km². La presión de la población en lo que respecta al uso de la tierra, las prácticas agrícolas y los patrones de especialización ha tenido consecuencias negativas para el medio ambiente.

La modificación de los patrones de especialización también ha influido en el desarrollo sostenible. La especialización en actividades basadas en el empleo de recursos naturales en países como Guyana, Jamaica, Suriname y Trinidad y Tabago, que tienen ventajas comparativas en la explotación de mineral y óxido de aluminio, madera, oro, diamantes y petróleo, plantea importantes problemas relacionados con la tasa de agotamiento de los recursos no renovables. Esto es lo que ocurre, en particular, en el caso de la bauxita en Jamaica y del oro en Guyana. Por ejemplo, Guyana tiene una de las más grandes minas de oro a cielo abierto de América del Sur, pero sus reservas han venido disminuyendo debido a la explotación más intensiva de los inversionistas extranjeros. El valor agregado relacionado con la especialización en este campo de la producción es limitado y sólo puede contribuir a aumentar los ingresos en divisas en caso de que se intensifique la explotación, lo que podría provocar un rápido agotamiento de este recurso. Además, el proceso de producción debe realizarse de manera que se reduzca a un mínimo el impacto negativo sobre el medio ambiente, pero, como se sabe, las empresas transnacionales sopesan los costos y beneficios de una explotación de recursos naturales que no sea dañina desde el punto de vista ambiental. Los gobiernos, por su parte, pueden verse forzados a hacer concesiones en lo que respecta a las prácticas empleadas, con el fin de atraer y mantener en el país las inversiones extranjeras directas destinadas a esos sectores.

La diversificación hacia industrias altamente contaminantes, que hacen uso intensivo de capital y recursos energéticos, ha causado un deterioro del medio ambiente en Jamaica, Trinidad y Tabago y Suriname, entre otros países. La contaminación ha alcanzado niveles muy altos de emisiones de dióxido de carbono (véase el gráfico 11.7). Los ecosistemas naturales terrestres que normalmente absorben dióxido de carbono se han visto amenazados por el tipo de actividades que se realizan en Jamaica y Trinidad y Tabago, como la recolección de leña, los asentamientos precarios, el cultivo agrícola en laderas, el cultivo intensivo y el uso de técnicas agrícolas inadecuadas. La explotación agrícola intensiva destinada a incrementar el rendimiento por hectárea ha deteriorado tanto los suelos como el agua, por el hecho de utilizar grandes volúmenes de fertilizantes químicos, fungicidas, pesticidas y herbicidas, que contribuyen a las emisiones excesivas de nitrógeno (CEPAL, 2001g).

Gráfico 11.7
EMISIONES DE DIÓXIDO DE CARBONO (CO2)



El creciente desarrollo del turismo también ha tenido efectos ambientales negativos, debido a la erosión de playas y zonas costeras y la destrucción de arrecifes de coral. La extracción ilegal de arena también ha contribuido a la erosión. Con el tiempo el notable aumento del turismo y en particular de las llegadas de cruceros también ejerce presión en el medio ambiente natural y las redes de infraestructura, por incrementar la demanda de agua y la producción de desechos.

Aunque el turismo en cruceros y yates ha aportado valor agregado y entradas en divisas, su potencial de crecimiento está limitado por la capacidad de sustento de las islas. En realidad, la superficie y los servicios de infraestructura de los pequeños países de la subregión son escasos y no pueden absorber un turismo en gran escala.

La presión demográfica y la incidencia de la pobreza han dado lugar a prácticas como las mencionadas, que han contribuido en gran medida a la deforestación en el Caribe, especialmente en Haití, Jamaica y Santa Lucía. Jamaica tiene el índice más alto de deforestación (7%) del Caribe y el segundo más alto del mundo, después del Líbano (CEPAL/PNUMA, 2001). La deforestación ha provocado inundaciones, el deterioro de las cuencas y la contaminación de las aguas subterráneas. Concretamente, en el segundo semestre del 2001 Jamaica fue víctima de graves inundaciones y pérdidas en el sector agrícola que ascendieron a unos 12 millones de dólares.