

Los EE.UU. y el Caribe: la potencia dominante y los nuevos estados

Vaughan A. Lewis

Vaughan A. Lewis. Director del Instituto de Investigaciones Sociales y Económicas de la Universidad de las Indias Occidentales, Jamaica.

Antecedentes contemporáneos

Trinidad y Tobago y Jamaica, los Estados mayores del Caribe británico, lograron su independencia en un momento (agosto de 1962) de una intensa preocupación y actividad estadounidense en el Caribe, consecuencia de las dificultades que tenían los EE UU, con el nuevo régimen revolucionario de Cuba. El gobierno de Washington quería aislar ese régimen y país de los demás países latinoamericanos y del Caribe inmunizándolos contra toda extensión del comunismo y de la influencia soviética. Esta fue la razón de la intervención americana en la República Dominicana en 1965.

Los EE.UU. esperaban - y esta esperanza se cumplió en gran parte - que los nuevos Estados caribeños que lograron su soberanía plena en ese período siguieran las directrices acerca de la limitación de la influencia comunista definidas por ellos para el sistema interamericano en su conjunto. Y desde el punto de vista de esos Estados Caribeños, la demostración activa de tal condición fue la determinación con la cual los EE.UU. ejercieron su influencia para resolver el conflicto político-racial de Guyana (entonces la Guyana británica) en la primera mitad de la década del 60. En ese momento, el gobierno estadounidense quiso asegurar que cualquier régimen que llevara el país a la independencia se identificara con la posición de EE.UU en el sistema interamericano.

La forma de resolver el asunto guyanés indica un hecho importante de las políticas internas del Caribe: el elemento de cooperación y subordinación voluntarias en las relaciones con los EE.UU., resultado, en parte, de la socialización de la mayoría de las élites políticas, antes y después de la guerra, en un ambiente ideológico anticomunista y antiestaliniano.

Pero también indicó, a nivel de las relaciones externas, la naturaleza cambiante de las relaciones hegemónicas en el Caribe: de hecho, los británicos cedieron la res-

ponsabilidad de mantener el orden y la seguridad regional en lo que, hasta entonces, había sido su segmento del hemisferio occidental. Esta cesión a los EE.UU acompañó la decisión de los británicos de reorganizar las relaciones económicas internacionales (las cuales implican las relaciones políticas) del Reino Unido mediante su solicitud de entrar a la Comunidad Económica Europea. Los nuevos Estados caribeños interpretaron esa decisión como posible amenaza a su base económica, ya que destruiría, en efecto, el sustento **económico** del antiguo sistema imperial (hegemónico).

Para el Caribe estos procesos significaron, en realidad, la paulatina dominación norteamericana de sus principales renglones comerciales (productos de exportación que generan divisas): la bauxita y el turismo. (Podemos mencionar también la adquisición de las pequeñas instalaciones petroleras británicas en Trinidad por los EE.UU.). La expansión del turismo, particularmente en Jamaica, fue consecuencia, en parte, de las dificultades que tenían los EE.UU., con Cuba y de la paralización del comercio y de la comunicación entre ambos países.

De Paso podemos mencionar también que los EE.UU. se opusieron a las propuestas iniciales hechas por el Reino Unido y la CEE acerca de las relaciones recíprocas en lo tocante a comercio e inversiones - las llamadas preferencias invertidas - entre el Caribe y la Comunidad. Pero se opusieron no tanto pensando en el posible volumen del comercio y de las inversiones caribeñas, sino porque eso representaría un precedente negativo para acuerdos comerciales globales; los EE.UU. se empeñaron en asegurar que no se intensificase la discriminación comercial contra ellos mismos. He aquí un antiguo ejemplo de la tendencia norteamericana de salvaguardar sus intereses caribeños y latinoamericanos y de tratarlos como ejemplares en el contexto de las pautas de los acuerdos globales que buscaba.

No obstante, en la primera mitad de la década del 70, las relaciones de estos nuevos Estados caribeños parecían haber alcanzado un nivel de estabilidad general satisfactorio para todos. Los Estados (excepto Guyana por razones específicas) se afiliaron al sistema interamericano - la OEA - aceptando las obligaciones del mismo; sus tradicionales relaciones económicas internacionales se regularizaron mediante la Convención de Lomé, incluyéndose nuevos arreglos para asistencia económica y técnica. Y dentro de la subregión, las relaciones entre los países y las posibles tendencias de sus políticas externas cobraron una estabilidad aparente a través del intento de institucionalizar la armonización de las decisiones sobre política exterior en el seno de la Comunidad del Caribe (CARICOM).

En general, los países del Caribe y, en particular, Jamaica y Guyana aparentemente se habían beneficiado del aislamiento de Cuba. Las inversiones norteamericanas en el turismo y la bauxita de Jamaica aseguraron continuas y elevadas tasas de crecimiento económico. A su vez Jamaica había aceptado todas las condiciones institucionales norteamericanas relativas a las inversiones extranjeras: la enmienda Hickenlooper, OPIC e ICSID (dentro del sistema del Banco Mundial). El nuevo régimen guyanés de Forbes Burnham se apresuró, luego de haber obtenido la independencia, a cosechar la recompensa por su adhesión a la línea hemisférica de EE.UU. rompiendo rápidamente los acuerdos económico con Cuba establecidos previamente por el gobierno de Cheddi Jagan.

Muchos de los Estados independientes del Caribe llegaron a ser considerados como "países de medianos ingresos" según la terminología de las instituciones internacionales de ayuda, con lo cual quedaron excluidos como beneficiarios de créditos blandos".

En este cuadro general de aparente estabilidad en los últimos años del 60 y los primeros de la década del 70, había una o dos manchas: indicios del potencial de desorden. En Trinidad, problemas económicos internos surgidos después de 1965 culminaron en una rebelión de jóvenes y militares, en 1970. La producción de petróleo de Trinidad había entrado en un período de disminución persistente; el gobierno había empezado a afrontar serias dificultades de divisas y de obtener préstamos externos en términos razonables; más y más, el gobierno se vio incapaz de satisfacer la demanda de empleo de una población joven que se había beneficiado de un programa educacional sustancialmente ampliado. Frente a todo esto, el gobierno empezó a perder la confianza en sí mismo.

También en Jamaica, el ritmo de crecimiento económico, aunque impresionante, no bastó para satisfacer la demanda de empleo. El creciente descontento social se manifestó en la breve ola de violencia del 1968 (la rebelión Rodney). El gobierno pudo dominarla, pero de ahí en adelante, demostró un creciente nerviosismo frente al propio pueblo.

El rápido sofocamiento de estas sublevaciones en los principales países de la subregión hizo que los gobiernos enfatizaran los instrumentos de seguridad y dependieran más de ellos. Asimismo, la dirigencia política tendió a no atribuir los disturbios a un amplio y creciente descontento social en el pueblo, sino a pequeños grupos de intelectuales y otros atraídos por el marxismo y otras ideologías radicales. Se habló de conspiración, por ejemplo, en el informe de la comisión investigadora estableci-

da en Trinidad durante los años 60, y miembros del gobierno de Jamaica recurrieron a la misma explicación en sus discursos y actividades. La diplomacia norteamericana hizo otro tanto, como lo demuestra el informe que preparó el embajador Milton Barrall para el Departamento de Estado. En general, sin embargo, los gobiernos se sintieron capaces de mantener la estabilidad interna.

Finalmente, en lo que respecta a los restos del colonialismo en el Caribe, el problema dominante de los americanos de lograr arreglos adecuados para mantener el orden y la seguridad regional se resolvió vinculando los territorios del área con las metrópolis (en defensa y política exterior). Para los territorios británicos en el Caribe, se diseñó la institución del Estado Asociado. Estos arreglos permitieron una rápida intervención en caso de desordenes internos.

En la actualidad la apariencia de estabilidad general ha cambiado dramáticamente. Desde el punto de vista norteamericano, existe una crisis de grandes proporciones en el archipiélago caribeño (las Indias Occidentales). Se percibe un "expansionismo" cubano y "triumfos" diplomáticos de ese país tanto en los Estados grandes como en los pequeños. Se percibe un peligro implícito en el desarrollo de comunicación y relaciones entre las Indias Occidentales y Centroamérica, subregiones hasta ahora institucionalmente separadas, como las relaciones entre Granada, Cuba, Jamaica (antes de las últimas elecciones) y Nicaragua. Las últimas elecciones de Jamaica se han interpretado como triunfo sobre el "marxismo" y "radicalismo". Para los políticos y los intereses privados norteamericanos, la gran preocupación ha sido el efecto de la supuesta radicalización de las políticas internas y exteriores del Caribe sobre los intereses americanos en el área, incluyendo los intereses de seguridad.

Podemos examinar los motivos de esa percepción de crisis analizando, en primer lugar, cómo Norteamérica percibe sus intereses dentro del área; segundo, analizando las fuerzas motrices de las políticas exteriores consideradas como diferentes de las pro-norteamericanas de los años 60 y tercero, analizando los intentos norteamericanos de arreglarse con ellas.

Resumen de los intereses de EE.UU.

1. Los Estados Unidos consideran el área en general como una de seguridad importante, junto con Centroamérica; cualquier inestabilidad en el área es considerada como amenaza de la seguridad propia cuando es probable que atraiga intervenciones o interferencias extrahemisféricas (vale decir, comunistas). Aun cuando otras áreas del planeta tengan, quizás, una mayor importancia coyuntural, en términos

estratégicos, esta zona representa, como parte del hemisferio geográficamente cercano, la base fundamental del sistema de seguridad norteamericano. De ahí el término "patio trasero de América" que se usa frecuentemente para describirla.

Puesto que el régimen revolucionario cubano es visto como representante local del sistema socialista mundial, la presencia cubana en cualquier país se percibe automáticamente como "intervención extrahemisférica". Algunos gobiernos y congresantes norteamericanos distinguen entre una presencia **militar** de Cuba (p.e., Kissinger en 1976), que se considera, inaceptable, y la **asistencia técnica y presencia diplomática** de Cuba. Otros, sin embargo, sostienen que no se pueden anticipar diferencias entre los dos tipos de presencia y que, por tanto, las implicaciones de seguridad de cada una de ellas deben estudiarse en cada caso.

2. El Mar Caribe, que comunica las Indias Occidentales con Centroamérica, se ve como Mar Mediterráneo norteamericano, cuya seguridad constituye parte del área total del sistema americano de seguridad hemisférica. Por el Mar Caribe pasan importantes rutas comerciales de los EE.UU.; el petróleo, por ejemplo, es un producto de especial importancia económica y estratégica que se transporta en esas rutas. La importancia del Caribe, pues, no es menor que la del Canal de Panamá, todavía de gran interés económico y estratégico para los EE.UU. y sus aliados. Para Venezuela, uno de los principales socios hemisféricos de los EE.UU. en cuanto a intereses económicos y de seguridad, los pasajes de las islas caribeñas representan la puerta al Atlántico Norte.

3. Los EE.UU. están interesados en la no interrupción del comercio de los recursos minerales del Caribe, especialmente de la bauxita. Esto implica su interés en las políticas internas relativas a la inversión extranjera y a la diversificación de las exportaciones minerales caribeñas.

4- En la actualidad, los EE.UU. están preocupados, cada vez más, por los efectos causados en su propio país por la migración - legal e ilegal - del Caribe hacia Norteamérica.

5. Los EE.UU. están también preocupados, en forma creciente, por los efectos del tráfico de drogas a través de los Estados caribeños. Las dos últimas áreas de intereses causan, a su vez, una preocupación por las debilidades económicas e institucionales de las estructuras políticas y sociales del Caribe.

Dada la preocupación primordial de los EE.UU. por la seguridad, esta amplitud de intereses resulta en que los norteamericanos duden de la capacidad de los regímenes isleños, bien sea por su tamaño pequeño, bien por su debilidad, de mantener posiciones autónomas dentro de unas relaciones consideradas de hecho o potencialmente hostiles a los EE.UU. En ese contexto, la reacción norteamericana es negativa o preventiva, es decir, actúan con el fin de "prevenir" el desarrollo de tales reacciones. Su percepción de la experiencia reciente de Jamaica (que, para ellos, casi se metió en el campo comunista) refuerza esa línea de pensamiento. Los EE.UU. perciben, pues, un vacío potencial en el Caribe, hablando en la terminología tradicional de las relaciones internacionales.

Pero lo que los políticos estadounidenses consideran, de repente, como crisis de seguridad regional - específicamente, como expansión cubana en una zona débil - desde la perspectiva estadounidense de la toma de decisiones a corto plazo, debería interpretarse más bien (y en el Caribe, muchos la interpretan así) como una crisis de (des) organización económica y social que se agrava lentamente y que se deriva de las estrategias de desarrollo económico y social de los años 60. Una crisis no susceptible a soluciones militares o de seguridad ni soluciones diseñadas con el fin de impedir la normalización de las relaciones entre los Estados caribeños y Cuba.

El mero hecho de que los EE.UU. lleguen a definir un período crítico en términos de seguridad o una zona geográfica como zona de crisis debe o debería ser, por supuesto, un factor en la toma de decisiones de los países caribeños. Fue, quizás, uno de los errores del gobierno de Manley en Jamaica el no haber analizado a tiempo y dado poca importancia a la definición estadounidense de su política como capaz de crear una crisis de seguridad para los EE.UU., por más válida que fuera tal definición.

Crisis social y orientación política

Como ya se señaló, el proceso de desorganización socioeconómica de Trinidad en los años 60, que maduró paulatinamente, demostró la posible transformación de una crisis de esa índole en un proceso de desorden e inestabilidad política. El caso de Jamaica representa una buena demostración del problema de los años 70.

Como ya dijimos, Jamaica experimentó un crecimiento económico relativamente rápido en la década del 60, estimulado por importantes inversiones extranjeras en los sectores de la bauxita y del turismo, además, por inversiones en la producción, en parte, para el mercado doméstico, realizadas en base de incentivos gubernamentales.

mentales tanto para inversionistas nacionales como extranjeros. Esto resultó también en la expansión de los sectores comerciales y de los servicios y en la expansión de la gama de destrezas del pueblo al ritmo del crecimiento económico. Por otra parte y en el mismo período, comenzó a disminuir la exportación agrícola del país, entonces relativamente diversificada (banano, azúcar, cítricos, tabaco, café). A pesar de la existencia de un poderoso movimiento obrero, los salarios en la agricultura no alcanzaron los niveles de los nuevos sectores industriales y de servicios (un fenómeno frecuente).

Estos fenómenos, sumados a un rápido crecimiento demográfico combinado con mejoras de los servicios de salud y bienestar social, condujeron a una situación caracterizada por una fuerza laboral que no pudo ser absorbida por el sector industrial, a pesar de las altas tasas de crecimiento. Se formaron grandes concentraciones de desempleados, especialmente de jóvenes, que saltaron aún más a la vista debido a los movimientos migratorios de las zonas rurales a los centros urbanos que experimentaban un crecimiento económico. Hacia el final de la década del 60, las élites políticas tuvieron que darse cuenta de que esas concentraciones de desempleados, muchos de ellos analfabetos funcionales y posiblemente ineptos para cualquier empleo, podrían convertirse en un peligroso foco político.

La élite política del Caribe es particularmente sensible al problema de desempleo de grandes proporciones y los posibles efectos políticos, ya que, en su mayoría, proviene del movimiento sindical que ocupó los cargos políticos cuando los británicos concedieron el sufragio universal. Esta élite política llegó al poder en base a la promesa específica hecha a la clase trabajadora de que era capaz y tenía la voluntad de transferirle la herencia económica de la que el colonialismo y la oligarquía rural doméstica, que dominaba los sistemas económicos de los territorios caribeños, la habían privado anteriormente. En la medida que se desarrollaban las inversiones en la bauxita y el turismo de Jamaica, en los primeros años 70, la dirigencia política de ese país tenía que buscar medios diferentes o adicionales para enfrentarse al desempleo creciente y satisfacer las esperanzas de la clase trabajadora.

Los sucesos ocurridos en Jamaica en 1968 (la rebelión Rodney), relativamente insignificantes, indujeron al gobierno a concentrarse en medidas de seguridad, ya que quiso mantener el grado de estabilidad social y política que se estimó necesario para la atracción de nuevas inversiones extranjeras. Pero, internamente, esto resultó en una mayor percepción de crisis social para la cual había que buscar nuevas soluciones. En este ambiente, llegó al poder, en 1972, el gobierno del Partido Nacional del Pueblo de Micha el Manley; en el sistema bipartidista de Jamaica, ese parti-

do había basado su campaña en la promesa de modernizar el sistema económico manteniendo el crecimiento económico y, al mismo tiempo, salvaguardando los legítimos derechos sociales y económicos de las masas de desempleados.

La retórica del partido y del nuevo gobierno sugirieron un programa **popular**, frecuente en sistemas de esta índole, en momentos de crisis social. Pero el populismo no representa un programa ni una política. El nuevo gobierno encontró estos recurriendo a su doctrina histórica del socialismo, que se había silenciado anteriormente. El socialismo democrático se convirtió en programa defendiéndolo como alternativa para solucionar los problemas socioeconómicos del país. Esta respuesta popular (pero no así el contenido socialista específico) se pareció a la respuesta política del gobierno de Trinidad y Tobago a la sublevación ocurrida en ese país en 1970.

El complemento externo de la afirmación interna del socialismo por el gobierno de Jamaica se ha discutido en otro trabajo. Baste decir, por lo tanto, que este complemento del populismo y socialismo tomó la forma de aceptar una política de no alineamiento como elemento central de la política exterior del gobierno, aceptándose, al mismo tiempo, la tesis de la **liberación nacional**.

Esta tesis sugiere que los regímenes caribeños definen ellos mismos los parámetros de sus relaciones exteriores; que el sistema de seguridad hemisférica de los EE.UU. y sus condiciones no deben prevalecer necesariamente como marco determinante de sus relaciones internacionales. Más tarde, la diversificación de sus relaciones exteriores hacia países no necesariamente amigos de los EE.UU. sería legitimada mediante la doctrina del "pluralismo ideológico", formulada originalmente por Venezuela.

Esto fue, pues, el contexto sociopolítico interno dentro del cual algunos regímenes caribeños procedieron a normalizar sus relaciones regionales con Cuba y a explorar la posibilidad de relaciones con el bloque socialista; la más extrema de esas exploraciones fue, quizás, la solicitud de Guyana de entrar al COMECON.

Esos países, por ejemplo, Guyana y, en cierta medida, Jamaica, que buscaron relaciones especialmente estrechas con el bloque comunista aun cuando siguiera caminos diferentes, procedieron también a reestructurar sus instituciones económicas y políticas internas, con el fin de hacerlas más adecuadas para la conducción eficaz de sus relaciones con los países socialistas. Esto fue la razón, en parte, de las decisiones de apartarse un poco del sistema institucional ortodoxo de Westminster que habían heredado de los británicos.

Pero estas innovaciones en la política interna y exterior comenzaron a perturbar las percepciones norteamericanas de la aceptación de las reglas sobre seguridad hemisférica por parte de los países del Caribe y, más importante todavía, de las reglas relativas a la inversión extranjera así como de las actitudes y formas políticas que deberían acompañar esas reglas. El rechazo de un arbitraje internacional por parte de Jamaica luego de haber introducido un impuesto sobre la bauxita constituyó un elemento particularmente importante en el desarrollo de un sentimiento de malestar en EE.UU.. Debe mencionarse también que dichas innovaciones comenzaron a perturbar a los sectores socioeconómicos dominantes locales, un factor que marco el comienzo de cierta coincidencia de intereses entre sectores locales y segmentos de los sistemas político y económico estadounidenses. En el caso de Jamaica, este malestar marcó el fracaso, en 1975, del intento del gobierno de dirigir la política sobre la base de amplia unidad nacional ("unidad por encima de clases"). (En Guyana, esto sucedió mucho antes).

Hacia el fin de la era Nixon-Kissinger-Ford, pues, las relaciones entre algunos de esos países (Jamaica, Guyana) y el gobierno y empresas norteamericanas se había deteriorado. Este deterioro se manifestó en la disminución de la asistencia económica y de las inversiones, así como en acusaciones de "desestabilización" hechas por países caribeños y las correspondientes desmentidas norteamericanas.

En efecto, la línea de liberación nacional tropezó con la realidad conocida de la naturaleza pequeña y dependiente de las economías del Caribe con su vulnerabilidad a presiones político-económicas externas. La decadencia de las economías de Jamaica y Guyana en 1976 indicó el problema. Las presiones que se ejercieron entonces sobre esos gobiernos apuntaron a invertir la línea de liberación nacional. (No estamos diciendo, por supuesto, que las presiones externas fueron los únicos factores responsables de la decadencia de las economías).

Las respuestas estadounidenses

Una respuesta a los cambios de política exterior del Caribe fue la línea de Nixon/Kissinger/Ford, de presión sutil, persistente, frecuentemente encubierta. Esta línea se siguió en la época en que la política estadounidense se subordinaba, en general, a los efectos internos y externos de Watergate y al fracaso de la aventura de Vietnam; al mismo tiempo, la doctrina de liberación nacional parecía gozar, todavía, de apoyo y popularidad en el Caribe. En ese momento (1975-1976), la crisis política sobre la **ética de las intervenciones** estadounidenses se encontraba en su ápice. Para tener una idea de la diferencia de los climas políticos, compárese so-

lamente los debates del Congreso en aquel entonces (que condujeron a la enmienda Clark) con el sentimiento de confianza y legitimidad manifestado por Arthur Schlesinger cuando describe (en su libro **Mil Días**) cómo los norteamericanos determinaron la naturaleza del régimen de Guyana en 1964.

El gobierno de Carter (Carter/Young/Vance, podría decirse) intentó, al principio aceptar los constreñimientos de la política internacional estadounidense, la presencia, relativamente mayor, de la Unión Soviética en las relaciones internacionales y la asistencia de ese país en la necesidad de continuar la distensión y "normalización" de las relaciones internacionales. En lo que respecta al Caribe, pareció aceptar la necesidad de reorganizar las estructuras y políticas económicas internas, a fin de aumentar la capacidad de los gobiernos de afrontar crisis económicas. También aceptó el punto de vista (ya aceptadas parcialmente por Kissinger) de que debería haber una normalización de relaciones a nivel **regional** en el Caribe y Centroamérica, partiendo de un proceso de solución de los problemas existentes entre Cuba y los EE.UU. y solucionando la cuestión del Canal de Panamá. En general esta línea coincidió con la de los Estados del Caribe, conscientes del hecho de que la distensión entre los EE.UU. y Cuba los ayudaría en sus intentos de desarrollar relaciones diplomáticas con Cuba.

Dos visiones de las relaciones hemisféricas de Cuba

La política inicial de Carter frente a Cuba reflejó la segunda de dos divisiones distintas del asunto cubano, las cuales habían caracterizado las actitudes de Norteamérica y Latinoamérica frente a ese país:

1. El primero fue el punto de vista que indicaba la necesidad de **aislar** a Cuba, ya sea a) a fin de causarle un máximo de problemas internos y, por ende, descontento con el régimen, ya sea b) calificando a Cuba, en términos de la medicina, como virus, a fin de impedir la infección de otros países de la región.
2. El segundo punto de vista, que ganó adherentes en los últimos años 60, partió del fracaso definitivo del primero, suponiéndose que la mejor política sería intentar de integrar a Cuba en una red de acuerdos económicos y de otra índole dentro de la región/hemisferio, las cuales la inducirían a continuar cooperando con varios países importantes o, en el peor de los casos, implicarían sanciones visibles a la iniciación de desorden. Este proceso de "apertura" hacia Cuba se manifestó en el establecimiento de amplias relaciones comerciales financieras con Argentina, en los

primeros años 70, así como en las discusiones acerca de la posibilidad de un acuerdo triangular venezolano-cubano-soviético sobre suministro de petróleo a Cuba.

Se acepta generalmente que la asistencia militar cubana al MPLA de Angola y luego al régimen revolucionario de Etiopía acabaron con el acercamiento hacia Cuba que se estaba desarrollando en ambos partidos estadounidenses. Por otra parte, debemos mencionar que la ayuda cubana a Angola contó con el apoyo de dos gobiernos caribeños y la asistencia tácita de un tercero. Pero estas actividades cubanas marcan también el rompimiento del proceso de armonización de las posiciones de los gobiernos del Caribe de habla inglesa frente a Cuba, ya que Trinidad opinó que la no intervención en tales asuntos era la posición diplomática apropiada para países pequeños. Dentro de CARICOM, la cohesión diplomática que, en cierta forma, se había logrado comenzó a descomponerse hasta el punto de que el Primer Ministro de Trinidad cuestionó más tarde (1979) la existencia de una base para la coordinación diplomática en el grupo.

Las consecuencias de la combinación de problemas internos y externos

Cuando hizo estas observaciones, el Primer Ministro de Trinidad también aludió al hecho de que los problemas económicos internos de los Estados caribeños más grandes contribuían a distorsionar el intento de coordinar las actividades exteriores. La creciente diversidad de las relaciones exteriores, particularmente en lo tocante al bloque socialista y al sector más radical del movimiento de los no alineados, fue interpretada, también por el gobierno de Carter, como hostilidad a los EE.UU.. El gobierno respondió dejando diferenciar a los Estados según los esfuerzos que hacían para reorganizar sus estructuras y políticas económicas internas (p. ej., retiró el apoyo que había brindado a Jamaica en sus relaciones con el FMI aun cuando no necesariamente simpatizaba con la política exterior de este país). Ahora, el gobierno estadounidense comenzó a subordinar sus relaciones con los Estados a la actitud de éstos frente a cuestiones de seguridad y política exterior.

En la práctica, esto no implicaba actos de abierta hostilidad contra país es como Jamaica y Guyana: pasividad en lugar de actividad. Es decir, se suspendió la ayuda -privada o pública siempre que no hubiera compromisos contraídos anteriormente, aun cuando esa ayuda habría dado una mayor flexibilidad interna a los gobiernos afectados. Sólo se concedió ayuda a los gobiernos o sectores sociales donde eso coincidió con el interés nacional estadounidense. Dada la conocida vulnerabilidad de esos países, derivada de su ubicación y dependencia económica, estas presiones

podieron multiplicar los efectos en las economías y los sistemas socioeconómicos nacionales.

La política de "manos quedas" se realizó - en los casos de Jamaica y Guyana - cuando estos dos países estaban aplicando (de jure o de facto) programas de estabilización del FMI, los cuales generaron inevitablemente problemas sociales de mayores proporciones, acorralando a los gobiernos en lo interno mientras, al mismo tiempo, sus contextos externos se volvieron cada vez más rígidos y restrictivos.

La coincidencia de problemas internos y externos tuvo uno de los dos efectos siguientes: 1) radicalización de la política exterior a fin de contrarrestar o aliviar presiones políticas internas (y partidistas), lo cual aumentó, a su vez, la hostilidad de los EE.UU.; 2) mayor control y represión internos a fin de realizar las medidas de estabilización, ablandamiento de posiciones radicales en la política exterior que se creían hostiles a los EE.UU. y cierta aceptación de definiciones de seguridad norteamericanas.

En este clima general, la revolución de Granada, conducida por el Movimiento Nueva Joya e inclinada hacia Cuba, fue suficiente para reforzar las inquietudes norteamericanas en cuanto a seguridad. Más que antes, la ayuda económica fue subordinada a los intereses de seguridad; esta orientación se reforzó a raíz de cambios electorales-políticos en Sta. Lucía y Dominica, los cuales se interpretaron de manera simplista, bajo las condiciones climáticas reinantes, como indicios de un cambio radical. Luego, en el contexto de la disputa sobre la política norteamericana frente a Nicaragua y del comienzo de la campaña electoral en los EE.UU., apareció el fantasma de unas estrechas relaciones diplomáticas entre gobiernos radicales, jamás vistas anteriormente, a todo lo largo y ancho del "Mediterráneo Estadounidense": Nicaragua-Cuba-Jamaica-Granada-Guyana. No se sabe si la diplomacia estadounidense aceptaría el desarrollo de relaciones o alianzas coherentes, no mediadas por intereses o por el poder norteamericano, entre el Caribe y Centroamérica. Lo que sí se pone de relieve en ese período (1979-1980) es la diferenciación de las políticas norteamericanas frente a las áreas consideradas como posiblemente hostiles - Jamaica, Guyana, los países menos desarrollados - dentro del amplio marco de una diplomacia de estabilización de la seguridad.

La diplomacia del Gobierno de Reagan

En realidad, no hay más que un paso entre esta línea general del gobierno de Carter (donde la posición de Brzezinski había ganado terreno frente a la de

Young/Vance) y la política del gobierno de Reagan: una vuelta a puntos de vista y posiciones anteriores, concentración en la seguridad de la diferenciación entre aliados firmes y otros, aislamiento de Cuba. En cierto sentido, las bases del fortalecimiento de la política de seguridad del nuevo gobierno se habrán echado en la última fase del gobierno de Carter.

Debe mencionarse que algunos gobiernos de la región aplauden esto, ya que están conscientes de su debilidad y dependencia exacerbadas por la explosión de los precios del petróleo y la mínima cohesión regional. En un medio ambiente de esta índole, tienden a desarrollarse políticas de buscar recursos sobre la base de probada lealtad a la potencia dominante.

Pueden percibirse tres factores contrarios o contracorrientes potenciales que se oponen a tal reafirmación del dominio norteamericano:

1. En primer lugar, se está revigorizando el interés europeo, a través de las doctrinas de la socialdemocracia y la democracia cristiana. Esta revigorización no se deriva únicamente de consideraciones éticas sobre la legitimidad del cambio social y de la resistencia contra las dictaduras en América Latina. Como lo demuestran las relaciones de Europa con el Oriente próximo, se deriva también de la percepción del interés propio en un clima económico internacional de una "lucha por el producto mundial" cada vez más dura, en las palabras de Helmut Schmidt. Como consecuencia, los países europeos temen que un intervencionismo activo y unilateral impulsado por fuerzas internas y grupos de interés estadounidenses conduzca a una distorsión norteamericana del ambiente socioeconómico general, obstaculizando sus intentos de construir un ambiente que garantice la continuidad del acceso a materias primas y mercados. Debido a eso surgen, a veces, divergencias entre Europa y Estados Unidos en cuanto a sus intereses y políticas con respecto al tercer mundo. He aquí el verdadero marco de interpretación de la propagación de las tendencias socialdemócratas y socialcristianas europeas, así como de la competencia entre éstas en América Latina. La atención que prestan al Caribe representa, en parte, un efecto colateral de eso.

2. Una segunda contracorriente se origina en el ascenso de las llamadas potencias medianas de América Latina, especialmente del área caribeña-centroamericana: Venezuela y México. Como puede percibirse ahora perfectamente, estos países tienen la facultad de desempeñar papeles de "lugar-teniente" o, por otra parte, de "amortiguadores" en cuanto a la política norteamericana. Nótese simplemente lo que podríamos llamar un nuevo "intervencionismo asertivo" de Venezuela y una

"diplomacia protectora" de México en las actuales relaciones regionales entre el Caribe y Centroamérica. Indudablemente, las relaciones, todavía asimétricas, de estos países con los Estados Unidos constituyen parámetros importantes en el papel regional que pueden desempeñar. Lo mismo puede decirse de las incoherencias de sus sistemas económicos y sociales internos. Pero es evidente que México, por ejemplo, se da ahora cuenta de que ciertas formas del intervencionismo norteamericano en la región no solamente aumentan la inestabilidad diplomática en la zona, sino que también pueden generar presiones internas sobre su propio gobierno, ejercidas bien por sectores nacionales hostiles a ese intervencionismo, bien por los exiliados de otros países residentes en México. Su relación de fuerzas políticas internas podría, pues, complicarse.

3. En tercer lugar, hace notarse la ausencia de estrategias nuevas y factibles que sean capaces de resolver los problemas que fueron las causas principales de las crisis en los Estados caribeños, incluso después del auge económico de los años 60. Aquí surgen algunas preguntas.

¿Es probable que masivas inversiones intensivas de capital tengan, a corto plazo, algún impacto significativo sobre el problema de desempleo de Jamaica, aun cuando se procure un óptimo clima local?. ¿Están los inversionistas extranjeros interesados en empresas agroindustriales intensivas de trabajo, donde se quiere más tiempo para recuperar la inversión que en el sector minero?. ¿Es posible que el funcionamiento de la economía guyanesa no dependa tanto, a corto plazo, de inversiones extranjeras en la bauxita o grandes sistemas hidroeléctricos, sino más bien de la realización de las relaciones político- raciales que permitiría estimular a la población ocupada en los grandes sectores agrícolas, un problema no susceptible a soluciones externas?. ¿Puede llegarse a una planificación regional en el Caribe oriental sin innovaciones significativas en las instituciones políticas internas, a fin de poder pre-determinar el funcionamiento de instituciones regionales y supranacionales?. ¿Es el funcionamiento de tales instituciones del cooperación compatible con el énfasis puesto en el bilateralismo entre los Estados Unidos y el Caribe en cuanto a la ayuda extranjera, el cual trae beneficios políticos al donante, pero refuerza la competencia entre los países caribeños mismos?. Es curioso que los actuales protagonistas caribeños de la vía americana de libre empresa, tanto de los sectores privados como de los políticos, no reconozcan el hecho histórico del gran esfuerzo que hicieron los estados de la Unión, a fines del siglo XVIII, para innovar sus instituciones **políticas**, con lo cual sentaron la base de una armonización y centralización continental, lenta pero continua, de sus estructuras decisionales tanto privadas como públicas.

En todo caso, el Caribe está ahora empezando a darse cuenta de que los problemas sociales de Jamaica o Dominica, por ejemplo, no tienen mucho que ver con la presencia o ausencia de cubana en esos países.

Sin embargo, todavía parece prevalecer el punto de vista, enfatizado por emisarios norteamericanos, que es necesario reforzar los sistemas de **seguridad** de esos países, como condición previa de su desarrollo económico. Con esto se recurre, por supuesto, a la filosofía aplicada en el sureste asiático en los años 60, popularizada por el entonces secretario de estado Robert McNamara, enfatizando lo que se tuvo como vínculo clave entre la seguridad nacional y el desarrollo económico. En América Latina, este fenómeno tomó la forma de una estrecha relación entre los programas económicos de la Alianza para el Progreso y los programas de contrainsurgencia; el supuesto éxito económico del régimen de Brasil después de 1964 se interpretó como justificación de esta política.

En los países pequeños, sin embargo, el reforzamiento de los sistemas de seguridad nacionales provoca un desequilibrio entre los diversos sectores sociopolíticos, dándole al sector militar o de seguridad un peso decisivo, con tendencia a dominante, dentro del sistema político. Esto es probable debido a dos factores adicionales a su mera dominación tecnológica. Primero, los sistemas partidistas, con pocas excepciones, todavía son débiles como mecanismos de conciliación y legitimación de los países caribeños. Por su incapacidad de resolver los problemas económicos de las masas, se debilita su fuerza "moral" volviéndose incapaz de contrarrestar la fuerza aparente de las modernas fuerzas de seguridad.

En segundo lugar, el proceso de modernización de las fuerzas de seguridad tiene un fuerte ingrediente **ideológico** que se suma el ingrediente tecnológico. En la tradición occidental, el proceso de modernización, apartado de la sociedad, crea en los militares un sentido de su status particular como único sector eficaz, como guardianes del sistema. Puesto que, en países pequeños, la separación innatural de la institución militar no puede acabar con la realidad social de la familia y otras relaciones similares, su llegada al poder político será afectada pronto por las divisiones y la competencia social dentro de la sociedad. Esto sienta la base del síndrome de golpes y contragolpes.

En última instancia, el énfasis en la seguridad destruye, pues, la sociedad. Arrastra a los EE.UU. más hacia el sistema político local colocando a ese país y sus representantes en la posición de mediadores en última instancia del sistema político nacional. Esa influencia puede verse, por supuesto, incluso como positiva, por ejem-

plo, en el caso de la elección de Guzmán en la República Dominicana. Pero, en última instancia, de legitima el gobierno y las élites políticas nacionales.

Si este modelo se aplica al Caribe nuevamente independiente, los resultados serán similares a los que caracterizaron al viejo Caribe y la mayor parte de Centroamérica. Por eso es importante que los líderes del Caribe, muchos de ellos afectados actualmente por el desorden económico y presiones sociales, no sucumban a ese modelo.

No se puede sustituir el esfuerzo, a pesar de todos los fracasos, de lograr la cooperación regional de esos sistemas nacionales relativamente pequeñas, con la ayuda técnica y económica significativa de las grandes metrópolis. Y aunque este punto de vista todavía es rechazado por muchos académicos e intelectuales políticos, existe la posibilidad de que el fortalecimiento del sistema regional tenga una influencia importante, aunque no determinante, en la integración social a nivel nacional.

También en este contexto, los países geográficamente periféricos, México y Venezuela, desempeñarán un papel en la determinación del **modo** de cooperación que pueda desarrollarse, así como en la solución de la cuestión si la cohesión regional de las Indias Occidentales y Centroamérica se desarrollará dentro de parámetros en los que prevalecen nociones unilateralmente estadounidenses de los intereses hemisféricos o si, al menos, las políticas de liberación nacional y las alineaciones económicas y políticas de países del Tercer Mundo podrán modificar esos parámetros.