

EE.UU. y la Cuenca del Caribe. Crónica de un fracaso anunciado

Alessandro Barca Politólogo italiano. Experto en cuestiones del Caribe.

Hace veinte años la crisis de Cuba hizo convergir la mirada de todo el mundo hacia una zona que, hasta entonces, representaba para la mayoría sólo un lugar de descanso para millonarios o uno de los muchos, exóticos, paraísos perdidos. Superada la crisis, la región fue viviendo una gradual descolonización, pasando definitivamente a representar el "patio trasero" del sistema de seguridad estratégica de los Estados Unidos. Desde entonces, para Washington la preocupación por la seguridad ha sido constantemente colocada en primer plano y ha conllevado algunas desviaciones básicas en las relaciones con el área.

Desde el punto de vista norteamericano la región ha constituido, tradicionalmente, un conjunto único, genéricamente definido "Cuenca del Caribe". En realidad la Cuenca del Caribe "aunque resulte en los mapas, es más bien una noción arbitraria para aquellos que allí viven"¹ sobre todo por la gran división existente entre países de habla inglesa y países hispánicos (América Central), división que comporta diferencias sensibles en los problemas que afectan a cada país y en la percepción de sus posibles soluciones.

En segundo lugar, contrariamente a otras zonas del mundo en las cuales los Estados Unidos han favorecido la formación de agrupaciones regionales o subregionales (aunque fuera solamente con fines militares), la política norteamericana en la Cuenca del Caribe se ha mantenido dentro del bilateralismo más rígido y ha tenido poco en cuenta el hecho que las reducidas dimensiones de la mayoría de las entidades nacionales presentes en el área provocan una exigencia urgente de integración para afrontar las dificultades estructurales.

Bajo el perfil económico, por último, los Estados Unidos han dado preferencia a la fórmula liberista y a la creación de un sector privado eficiente en países en los cuales los problemas sociales y la desocupación, ya sea por las condiciones de extrema pobreza, ya sea por la misma formación política populista de los dirigentes², están inevitablemente en primer plano y no pueden ser sacrificados a las leyes de la productividad.

¹ Flora Lewis, *International Herald Tribune*, 27 de octubre de 1982. Aún recogiendo la crítica mantendremos en el texto la expresión Cuenca del Caribe, ya que corresponde al enfoque norteamericano.

² Cfr. Vaughan A. Lewis, "Los Estados Unidos y el Caribe". *Nueva Sociedad* No. 56/57, Sept./Dic. 1981.

Después de más de quince años de relativa tranquilidad³, algunos hechos recientes, como las revoluciones en Granada y Nicaragua, el conflicto en El Salvador, la difusión de la guerrilla en Guatemala y en Honduras, la inmigración creciente de los "boat people" haitianos y cubanos y el tráfico de drogas se agregaron a las preocupaciones de los Estados Unidos por las espinas cubanas y se sobrepusieron violentamente a la imagen de las bahías rodeadas por palmeras. La Cuenca del Caribe fue así nuevamente proyectada al primer plano de la atención internacional y ha obligado a los Estados Unidos a darse cuenta de que su "patio trasero" se estaba volviendo inexorablemente un polvorín, potencialmente más peligroso que el mismo sureste asiático.

La administración Reagan, recién elegida, tomó inmediatamente nota de la nueva realidad y colocó las relaciones con la Cuenca del Caribe entre las primeras prioridades de su propia política internacional⁴.

Para sostener la situación, después de un largo período de cautos contactos y negociaciones, Washington lanzó un programa articulado de medidas económicas y financieras, la "Caribbean Basin Initiative" (CBI) siempre inspirado, sin embargo, en objetivos políticos y de seguridad.

Proclamada triunfalmente como un nuevo "Plan Marshall" y como una iniciativa "histórica" destinada a curar el incontrarrestable descenso económico de la región, la CBI, después de muchos meses, se encuentra todavía bajo el estudio del Congreso que por ahora ha aprobado sólo la ayuda financiera.

En realidad, el programa contiene, una vez más, todas las contradicciones de la política norteamericana y aunque fuese aprobado, dejará sin resolver los problemas de la Cuenca del Caribe, oscurecida por la sombra de soluciones de fuerza.

CBI: un mini-plan devaluado

La idea de un "mini-Plan Marshall" para la Cuenca del Caribe fue manifestada por el Primer Ministro de Jamaica, Edward Seaga, inmediatamente después de su llegada al gobierno, en el mes de octubre de 1980.

La exigencia de una transferencia masiva de fondos que permitieran a los países del área rellenar, en el lapso de cinco o seis años, el gap financiero creado ya sea por el aumento de las tasas de intereses internacionales, ya sea por la drástica divergencia entre los precios del petróleo y de los principales productos de la región (fruta, ron, azúcar, bauxita) para alcanzar una situación cercana al punto

³ Con la notable excepción de la crisis de Santo Domingo.

⁴ Irónicamente, como hace notar un experto de problemas del Caribe, la administración Reagan ha descubierto la zona gracias sobre todo al único país del área no bañado por el Mar del Caribe: El Salvador.

de despegue económico nacía, entre otras cosas, de la constatación que sólo para el año 1980, toda la Cuenca del Caribe, incluso Centroamérica, habría necesitado un flujo mínimo de recursos de 900 millones de dólares y había recibido en cambio, mediante la asistencia bilateral y multilateral, sólo 400⁵.

La propuesta fue discutida con la administración norteamericana durante el viaje a Washington de Seaga en el mes de diciembre de 1980 (no por casualidad fue el primer jefe de gobierno recibido por Reagan luego de su toma de posesión en la Casa Blanca). Coincidiendo con el agravamiento del conflicto en El Salvador y la creciente oposición del Congreso para aumentar la ayuda al gobierno de Duarte, la idea de internacionalizar la intervención económica en América Central y en la franja anglófona comenzó a volverse atrayente para los Estados Unidos y se iniciaron los contactos con los principales países activos de la región (México, Canadá y Venezuela) para un "extenso programa multinacional de desarrollo en el Caribe y en Centroamérica, destinado a demostrar que mediante la democracia se puede alcanzar el desarrollo en la justicia social"⁶.

Desde un principio fue claro que la iniciativa era un instrumento para disfrazar el aumento de la ayuda a El Salvador y aislar política y económicamente a Cuba, Nicaragua y Granada. Fue así que, apenas iniciados los coloquios, emergieron los contrastes. La primera advertencia contraria a la posición "selectiva" de la administración Reagan vino desde México. López Portillo se desasoció del carácter de cruzada anticastrista que el programa iba tomando e insistió para que fuesen llevadas adelante sin condicionamientos sus propias acciones de ayuda a la región y en particular la "oil facility" iniciada junto a Venezuela en el mes de agosto del año precedente⁷.

⁵ Estimaciones de la banca mundial valúan entre 3 y 4 mil millones de dólares las necesidades de capital en el área. El mismo primer ministro jamaicano, Edward Seaga, en un discurso en el mes de septiembre de 1981 subrayó que para reducir al 5% la tasa media de desocupación de la región (que en cambio es del 15%) habría sido necesario un flujo de inversiones de 6 mil millones de dólares.

⁶ Declaraciones del ministro de Relaciones Exteriores venezolano, Rafael Andrés Montes de Oca. En aquel entonces (mayo de 1981) las relaciones entre Caracas y Cuba se encontraban en el nivel más bajo desde hacía años. El motivo inmediato de la controversia era la acusación dirigida por La Habana a Venezuela de proteger a algunos anticastristas culpables de haber hecho explotar un avión cubano, acusación rechazada por Caracas. El presidente venezolano, Luis Herrera Campíns, había definido a Fidel Castro como "un dictador antillano capaz de usar sólo el arma de la violencia verbal, de la calumnia y de la infamia" y se había hablado de ruptura de las relaciones diplomáticas.

⁷ En el mes de agosto de 1980, México y Venezuela firmaron en San José de Costa Rica un acuerdo de cooperación energética del cual serían beneficiarios Barbados, Jamaica, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y la República Dominicana. Según el acuerdo, México y Venezuela se comprometían a suministrar durante un año a los mencionados países 160.000 barriles diarios de crudo (cantidad correspondiente a su necesidad total, calculado sobre el promedio de las importaciones de los últimos tres años). El 30% de los pagos correspondientes a los suministros regresaría a los beneficiarios en calidad de préstamo a 5 años con una tasa de interés del 4% anual. Sin embargo, si las sumas devueltas fueran destinadas a proyectos de desarrollo, las condiciones del préstamo serían ulteriormente mejoradas: 20 años y 2% de interés. El acuerdo fue renovado en 1981 y en 1982. En los primeros dos años de financiación del acuerdo la erogación global de los

Otra advertencia contra las posiciones ideológicas y militantes de Reagan vino desde los mismos potenciales beneficiarios de la iniciativa. A fines de junio, los ministros de Relaciones Exteriores del CARICOM condenaron decididamente las presiones norteamericanas contra Granada como "una grosera interferencia en los asuntos internos de otro Estado, contraria al derecho internacional". En julio se reunió finalmente en Nassau el "grupo de los cuatro" (México, USA, Canadá y Venezuela) representados por sus ministros de Relaciones Exteriores. Las líneas esenciales de lo que será la CBI están ya claras en la mente de la administración norteamericana⁸.

Asimismo, quedaron claros los objetivos políticos de la operación, aceptada en principio por todos los participantes pero con objeciones, reportadas puntualmente en el comunicado final, que insiste sobre la necesidad de una viabilidad económica y social "sin consideraciones militares y precondiciones políticas" y puntualiza que "cada país de la Cuenca del Caribe es apto para beneficiarse de la cooperación económica, así como cada donador debe ser libre de elegir los países con los cuales cooperar y los medios destinados a la ayuda".⁹

El resultado de Nassau, contrariamente a las expectativas de los Estados Unidos, fue por lo tanto un compromiso genérico para el inicio de un "proceso consultivo" entre los cuatro países para coordinar la erogación de las ayudas, en plena autonomía, sobre todo en lo que concierne a la elección de los destinatarios.

Los temores de posibles discriminaciones, que hubieran podido agudizar las diferencias ya existentes en el área, transformando el bilateralismo impuesto por los Estados Unidos en un programa mayormente basado en la integración regional, fueron también explícitamente expresados en los meses sucesivos por los países centroamericanos (Costa Rica, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Panamá y Guatemala).

Las críticas recogidas no hicieron mella ni en la declarada orientación anticastrista ni en la filosofía "privatística" de la administración Reagan¹⁰, pero a fines de año las profundas discrepancias manifestadas por los miembros del "grupo Nassau" y por los mismos países beneficiarios, hicieron entender claramente a Reagan que

préstamos ha sido de aproximadamente 800 millones de dólares.

⁸ Cfr. Discurso del Secretario de Estado Adjunto, Thomas Enders, a la Subcomisión del Congreso para los Asuntos Interamericanos (28 de julio de 1981).

⁹ Además del programa mexicano-venezolano, Canadá había anunciado en enero la duplicación de la ayuda financiera concedida a la región, de 30 a 55 millones de dólares anuales.

¹⁰ Discurso del Secretario de Estado Adjunto, T. Enders, en el Centro de Relaciones Interamericanas de New York (9 de septiembre de 1982). Merece destacarse, para la comprensión del punto de vista americano, que en el mismo discurso Enders afirmó que muchos de los problemas de la región provienen de "enemigos externos e internos" aferrados al poder y a la ideología, y definió los movimientos guerrilleros como "pequeños grupos insurreccionales con frecuencia provenientes de la clase media y por lo general divididos en sus tácticas".

los Estados Unidos deberían desempeñar un papel de "cavalier seul" y renunciar a la cobertura internacional¹¹.

El 24 de febrero de 1982 el presidente Reagan anunció oficialmente, delante del Consejo de la Organización de los Estados Americanos, la "Caribbean Basin Initiative".

El discurso de Reagan no escondía que el alma de la iniciativa era política: "un nuevo tipo de colonialismo reina en el mundo y amenaza nuestra independencia. Es brutal y totalitario. No viene de nuestro hemisferio, pero amenaza nuestro hemisferio y ha establecido bases en tierra americana para la expansión de sus ambiciones coloniales".

La ecuación de la administración norteamericana para controlar este nuevo colonialismo es lineal: no existe democracia sin prosperidad económica; las "docenas de naciones" a los confines de los Estados Unidos son pobres y lo serán siempre más; el comunismo (en la encarnación cubana, nicaragüense o de Granada) favorece esta pobreza; los Estados Unidos combaten el comunismo y por lo tanto combatirán la pobreza.

Debilidades del mini-plan

¿Cómo? La "columna vertebral" del programa es la oferta de un libre comercio unilateral, es decir, del acceso al mercado americano de bienes provenientes de la Cuenca del Caribe en régimen de exención aduanera por un período de doce años, con la excepción de los productos textiles y las prendas de vestir.¹²

Otro elemento clave de la CBI es la incentivación de las inversiones privadas, mediante la aplicación de exoneraciones fiscales.

A las medidas institucionales se agrega la ayuda financiera: 350 millones de dólares para el año 1982 (que se suman a los 470 millones ya previstos por el presupuesto) más una propuesta de erogación de 664 millones de dólares para el año 1983, excluyendo la ayuda militar.

¹¹ Los Estados Unidos iniciaron sondeos para implicar en la iniciativa, además de los participantes de Nassau, a los países de la NATO, haciendo entender abiertamente que su contribución a la acción en favor de la Cuenca del Caribe habría sido en interés de la Alianza.

¹² Como hace notar Robert Pastor ("Sinking in the Caribbean Basin" - Foreign Affairs - 1982), la introducción de un libre comercio unilateral con un área determinada representa un importante cambio de calidad en la concepción económica norteamericana, tradicionalmente contraria a soluciones económicas parciales que puedan torcer el funcionamiento fisiológico del libre intercambio. En realidad, el limitado volumen de los bienes y el reducido porcentaje de participación de la región en el comercio internacional tiene una incidencia mínima sobre las corrientes de intercambio tradicionales.

Para sostener sus puntos de fuerza la CBI prevé, en fin, una serie de acciones complementarias, entre otras la iniciación de negociaciones bilaterales con cada uno de los países beneficiarios para la conclusión de acuerdo contra los "riesgos políticos" de las inversiones y el incremento de los plafonds de seguro para las inversiones privadas de las Overseas Private Investment Corporation (OPIC).

Analizando una por una las medidas propuestas, la primera observación concierne a la efectiva entidad del libre comercio. En el año 1981 las importaciones totales de los Estados Unidos desde la región alcanzaban la cifra de casi 10 mil millones de dólares. De este volumen, el 8% gozaba ya del acceso al mercado norteamericano con exenciones aduaneras gracias al Sistema de Preferencias Generalizadas. La zona franca de este modo se refiere sólo a un conjunto de mercancías valoradas en aproximadamente 800 millones, considerando también la exclusión de los productos textiles y las prendas de vestir y las cuotas impuestas para la exportación de azúcar. Además, no obstante la relativa ampliación de las normas de origen concedida por la CBI (de 25 a 35% de valor agregado total) es cierto que muchos productos no entraron con franquicia por culpa de la pésima organización comercial de los países del Caribe y de su incapacidad para demostrar, con una adecuada documentación, una tasa de valor agregado suficiente¹³.

Con respecto a los incentivos para las inversiones, la CBI tiene por lo menos dos elementos débiles. En primer lugar, la desgravación fiscal del 10% que puede aplicarse únicamente a las inversiones fijas (maquinarias, etc.) y es propensa, por lo tanto, a fomentar las inversiones "capital intensive" con menoscabo del único recurso del cual es rica la región: la mano de obra¹⁴.

En segundo lugar, el énfasis puesto sobre la iniciativa privada resulta poco realista, ya que se refiere a países en los cuales el sector privado prácticamente no existe y las infraestructuras necesarias para la instalación de actividades productivas están bien lejos de ser completadas. La experiencia enseña además que los incentivos a las actividades privadas tienen perspectivas de éxito si se encuentran apoyados por amplios programas de ayuda al sector público cuya financiación está normalmente asegurada, dado el interés social de dichos programas, por organismos multilaterales. Mientras anunciaban al CBI los Estados Unidos planificaban en vez de reducir en un 35-40% su contribución a las instituciones multilaterales de desarrollo activas en la región¹⁵.

¹³ Fredi Bove, Economic Importance of the Caribbean Basin Free Trade Area, U.S. Department of Commerce, marzo de 1982.

¹⁴ Partiendo de estas premisas parece escasamente válido también el argumento de quien ha visto en el programa una tentativa de los Estados Unidos para crear en el Caribe un área satélite para la economía americana basada sobre la producción "labour intensive", área que tendría que haber servido de contrapeso a la satelización, por parte de Japón, de Taiwan, de Singapur y de Corea del Sur. Cfr. Beatrice Rangel Montilla, "Tiempos de cambio: la nueva derecha". El Diario de Caracas, 12 de octubre de 1982.

¹⁵ Pastor (ob. cit.) agrega otro argumento crítico sobre la CBI: el problema de la emigración. Durante el transcurso de los últimos veinte años la Cuenca del Caribe se ha transformado en la

La ayuda financiera, por último, concentrada en un 40% sobre un solo país (El Salvador, que además continuaría desempeñando el papel principal en 1983), y en parte destinado a reemplazar la disminuida contribución a los organismos multilaterales, resulta muy poco significativa en comparación con las necesidades de la región.

Además de la obvia condena por parte de los excluidos, principalmente Cuba, la primera ráfaga de críticas a la CBI partió directamente de sus beneficiarios y en modo especial de los pequeños Estados de la Comunidad del Caribe del Este (St. Kitts-Nevis, St. Vincent, Dominica, Antigua) que, a pesar de sus condiciones de extrema pobreza, se veían asignar sólo 10 millones de dólares del paquete de ayuda financiera. Otras protestas vinieron desde Brasil y Colombia, temerosos de la competencia de los Estados de la Cuenca del Caribe para varios productos cubiertos por la CBI. En el Canadá, en un informe parlamentario, se definió la CBI como "una iniciativa mal organizada y discutiblemente motivada".

La oposición más violenta, sin embargo, fue desatada desde el frente interno. Desde el envío al Congreso de las propuestas legislativas para la entrada en vigencia de la CBI, las enmiendas llovieron sobre todas las partes del programa. Mientras los "lobbies" de los productores, sobre todo los de Puerto Rico, solicitaban y obtenían la exclusión del ron, de los artículos de goma y de los artículos de cuero de las mercancías cubiertas por la exención aduanera, en mayo la misma administración daba un pequeño paso atrás, estableciendo cupos para las cuotas de importación de azúcar sin preferencias para la Cuenca del Caribe y reduciendo en más del 30% las cantidades que habrían podido ser absorbidas bajo el régimen de la CBI.

Por lo que concierne a las inversiones, la administración se vio atacada paradójicamente por los mismos congresistas republicanos, preocupados por los altos niveles de desocupación interna y temerosos que la canalización de nuevas inversiones fuera del territorio americano hubiera podido sustraer puestos de trabajo (y votos).

Más allá de las preocupaciones de carácter estrictamente económico, el Congreso ha sido portavoz de las perplejidades políticas que, desde siempre, han pesado sobre la CBI. De este modo han sido propuestas otras enmiendas que han puesto en discusión la estructura misma del programa: desde la imposición de un techo

primera fuente de emigración hacia los Estados Unidos: un tercio de todos los inmigrantes legales, dos tercios de los refugiados políticos; nueve décimos de todos los trabajadores indocumentados provienen de la Cuenca del Caribe. El énfasis puesto en las inversiones privadas por la CBI - y, por lo tanto, la preferencia dada a la industria en desmedro de la agricultura - tiende en perspectiva a favorecer ulteriormente los movimientos migratorios, primeramente internos y luego externos. A la liberalización de las mercancías y del capital prevista por la CBI, no encuentra apoyo una análoga liberalización de las movilizaciones del factor humano y en última instancia la CBI tiende a condensar en cada uno de los países situaciones explosivas de urbanismo acelerado o a favorecer posteriormente la emigración ilegal.

de 75 millones de dólares atribuibles a cada país beneficiario (enmienda que cortaba drásticamente la ayuda a El Salvador) hasta la hipótesis de diferir completamente las asignaciones financieras a la Banca Mundial con un "trust fund".

Mas contra todas las adversidades, Reagan ha resistido con su CBI, también porque la apuesta es alta e implica la credibilidad de la administración para mantener sus propios compromisos con un continente desilusionado y sospechoso, después de la crisis anglo-argentina.

Después de un largo tira y afloja, el Congreso aceptó la erogación del paquete financiero y, con un golpe de astucia, aprovechando el período "rengo" del Congreso, recién salido de las midterm elections de noviembre (en el cual los diputados no elegidos pueden todavía votar sin temer las consecuencias políticas de su voto) Reagan consiguió también hacer aprobar las decisiones aduaneras y fiscales de la CBI por la Cámara de Diputados, aunque no lograra que la ley fuese examinada también por el Senado.

Así, una decisión definitiva no ha sido alcanzada y los estados de ánimo del nuevo Congreso no parecen particularmente propicios para la aprobación, cercana en el tiempo, de la CBI, que de todos modos ya ha perdido, durante el camino, mucho del significado político para el cual ha sido concebida.

Referencias

- Bove, Fredi, IMPORTANCE OF THE CARIBBEAN BASIN FREE TRADE AREA. - 1982;
Enders, T., DISCURSO. - New York. 1982;
Enders, Thomas, DISCURSO. - 1981; Tiempos de cambio: la nueva derecha.
Lewis, Flora, INTERNATIONAL HERALD TRIBUNE. - 1982; Los Estados Unidos y el Caribe.
Lewis, Vaughan A., NUEVA SOCIEDAD. 56/57 - 1981; Sinking in the Caribbean Basin.
Pastor, Robert, FOREIGN AFFAIRS. - 1982;
Rangel-Montilla, Beatrice, EL DIARIO DE CARACAS-PRENSA. 12-10 - 1982;