

LATINOS Y ANTILLANOS: LAS RELACIONES ENTRE AMERICA LATINA Y EL CARIBE EN LOS NOVENTA

Jorge Heine

INTRODUCCION

Tal vez pocos acontecimientos recientes sean tan emblemáticos del estado actual de las relaciones entre América Latina y el Caribe como la pugna por la presidencia de la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1988. A primera vista, una elección entre el ministro de Relaciones Exteriores de Argentina y la embajadora de Barbados ante Naciones Unidas debería ser "un paseo" para el candidato argentino. Con un territorio 7000 veces mayor, con 100 veces la población de Barbados y con diferencias enormes en términos de su Producto Nacional Bruto e intercambio comercial con el resto del mundo, Argentina tiene un peso muchísimo mayor en las Américas y en el mundo que la pequeña isla de 430 kilómetros cuadrados situada en el perímetro exterior del Caribe Oriental. Sin embargo, pese a que el resultado final de la elección fue de 91 votos a 66 a favor del ministro Dante Caputo, numerosos observadores coinciden en que este resultado sólo se logra a través de un despliegue de todos los recursos disponibles de la diplomacia argentina. Según una interpretación, si no hubiese sido por la intervención a última hora de Francia con los países africanos de habla francesa en favor de Argentina, la presidenta de la Asamblea podría haber sido la embajadora Nita Barrow.

La presidencia de la Asamblea ha sido ocupada en 10 ocasiones por un representante de América latina; jamás por un caribeño. La última vez que, de acuerdo al sistema rotativo de Naciones Unidas, le correspondía la presidencia a América Latina y el Caribe, el candidato de las Bahamas se retiró ante la candidatura de Panamá, en el entendido que la próxima vez sería el turno de un caribeño. Fue por ello, entre otras cosas, que la insistencia en la candidatura de otro latinoamericano en 1988 vino a generar particular malestar entre los países caribeños. El argumento que Argentina jamás había ocupado la presidencia de la Asamblea causó especial irritación. ¿Significa esto que el Caribe deberá esperar a que todos y cada uno de los

países latinoamericanos hayan ocupado la presidencia antes de poder aspirar a la misma?

El creciente perfil propio que ha ido asumiendo el Caribe en distintos foros internacionales, las dificultades en compatibilizarlo con las prioridades y aspiraciones latinoamericanas y el considerable apoyo a sus posiciones que los países caribeños están encontrando en Africa y en Asia, más que en las propias Américas, fueron algunos de los muchos aspectos de la súbita emergencia del Caribe a la arena internacional realizados por la candidatura de la embajadora Barrow y el considerable apoyo que obtuvo.

Más allá de pugnas como ésta en materia de la distribución de bienes de carácter simbólico (aunque no por ello menos significativos) dentro de distintas organizaciones internacionales, sin embargo, cabe señalar que las diferencias entre el Caribe y América Latina dentro de un amplio abanico de asuntos políticos y económicos parecieran estar aumentando más que disminuyendo. En vez de producirse la gradual y creciente incorporación de los países caribeños recientemente independientes a la "familia latinoamericana" que algunos vaticinaron a fines de los sesenta (Preiswerk, 1969) lo que ha ocurrido cada vez más es una progresiva *diferenciación* de un "grupo caribeño" con especificidades y prioridades propias, muchas veces muy distintas a las de el "grupo latinoamericano". Aunque este proceso dista mucho de haberse consolidado, esta creciente división entre caribenos y latinoamericanos ya está comenzando a debilitar la posición de ambos grupos ante los países desarrollados del Norte. En un momento en que fuertes tendencias proteccionistas en América del Norte y Europa Occidental le dan particular valor a la cooperación económica y política Sur-Sur, América Latina y el Caribe, que comparten muchas de las dificultades propias del subdesarrollo, en vez de estrechar filas ante la adversidad de la profunda crisis económica que ambas regiones enfrentan, parecieran estarse encaminando por rumbos distintos.

Pese a la creciente literatura sobre relaciones Sur-Sur, sin embargo, el campo de las relaciones entre América Latina y el Caribe es un terreno considerablemente sub-estudiado. 26 años después de la proclamación de la independencia de Jamaica y de Trinidad y Tobago, que abriría las puertas a la sextuplicación del número de estados caribeños independientes en veinticinco años (de tres en 1962 a diecisiete en 1988), aún no existe libro alguno sobre el tema. La literatura disponible se reduce a

algunos artículos e informes que, en general, tienden a sugerir líneas de investigación más que examinar detalladamente el problema en sus múltiples dimensiones. La investigación académica debería estudiar en profundidades sobre el tema.

La emergencia del Caribe contemporáneo

En los últimos treinta años, con la creación de la Federación de las Indias Occidentales en 1958 y la Revolución Cubana en 1959, así como con el rápido proceso de descolonización que ha tenido lugar en el Caribe de habla inglesa y holandesa, el Caribe ha surgido con un vigor inusitado en el escenario internacional.¹

Como el "núcleo histórico y geográfico de Afro-América" en la expresión de Hermannus Hoetnik, y "el mayor grupo de territorios que han retenido voluntariamente su condición colonial", en palabras de Carl Stone, el Caribe ha traído a su conducta internacional una perspectiva basada en realidades muy distintas a las latinoamericanas. El legado histórico de la esclavitud y de la mano de obra africana importada que han dado lugar a una mayoría negra en una mayoría de las islas; de un pasado (y presente) colonial tan reciente que hace treinta años sólo tres países caribeños eran soberanos; de economías de plantación basadas casi exclusivamente en el cultivo del azúcar; y de un tamaño territorial pequeño, con muy pocos recursos naturales, dan pie a una realidad muy distinta a la de los países latinoamericanos. Estos últimos se caracterizan por territorios y poblaciones de un tamaño mucho mayor, más de siglo y medio de vida independiente, un fuerte componente indígena en su población e economías más diversificadas. En esos términos, las diferencias entre América Latina y el Caribe tienen ciertos paralelos con las de África del Norte y África subsahariana -dos grupos de países que comparten el mismo continente además de la condición de subdesarrollo, pero marcados también por patrones muy distintos en términos de su pasado histórico, étnico y cultural, lo que necesariamente tiene

¹La definición del Caribe adoptada para efectos de este estudio es la tradicional, esto es, la que incluye a las islas del Mar Caribe, desde Cuba hasta Trinidad, más aquellos países del continente como Belice y las Guyanas, cultural e históricamente identificados con la región caribeña.

un efecto sobre sus percepciones e interacciones mutuas así como sobre su relación con el resto del mundo.

Tal vez uno de los procesos más importantes que se han dado en el Caribe en las últimas décadas ha sido la progresiva emergencia de una identidad caribeña (un "nacionalismo fragmentado", en la expresión del historiador jamaicano Franklin Knight) en la cual los territorios de las Antillas han comenzado a reconocer que más allá de las diferencias lingüísticas que los separan, comparten una matriz etno-histórica y socio-económica común (Mintz, 1984; Mintz y Price, 1985).

América Latina y el Caribe desde 1960

El patrón tradicional de las relaciones interamericanas, en el que se enfrentaban un país altamente desarrollado y poderoso como los Estados Unidos con un grupo de países relativamente débiles y subdesarrollados como los latinoamericanos ha cambiado así drásticamente. La emergencia de los países del Caribe anglófono como actores en el plano internacional, países cuyo reducido tamaño territorial y poblacional se compensa en parte con su vasto número, ha introducido un factor nuevo en las realidades políticas del Hemisferio Occidental. En algunos de los asuntos más críticos en la agenda interamericana en los sesenta y en los ochenta, los países del Caribe anglófono han tomado posiciones distintas a las de una mayoría de los países latinoamericanos. Su endoso a la política de derechos humanos del Presidente Carter, su apoyo al Reino Unido en la guerra de las Malvinas y su respaldo a la invasión de Granada por parte de los Estados Unidos, por dar sólo tres ejemplos, fueron todas las instancias en que los países del Caribe anglófono se alinearon con Washington en contra de la mayoría de los países latinoamericanos. Esto hizo surgir serias dudas en muchas capitales sudamericanas acerca de lo genuino del compromiso de estos países con los principios de la independencia y la soberanía por sobre de lo que para muchos aparentaba ser una continua sumisión a los poderes anglo-americanos.

Estas diferencias han sido profundizadas por la persistencia de disputas territoriales de larga data entre países latinoamericanos y algunos de estos nuevos estados caribeños. Las más prominentes de éstas son, desde luego, la existente entre Guatemala y Bélize, por una parte, y el conflicto entre Venezuela y Guyana por la otra. El conflicto sobre derechos maríti-

mos entre Venezuela y Trinidad tampoco ha sido resuelto, y muchos estados caribeños cuestionan las vastas extensiones del Mar Caribe que han sido reclamadas por Colombia y Venezuela como mar territorial. Dentro de las organizaciones internacionales, estos conflictos han llevado a la exclusión de Guyana y Belice de la Organización de Estados Americanos, así como al rechazo de la solicitud de ingreso de Venezuela al Movimiento de Países No Alineados, solicitud bloqueada por la fuerte oposición de Guyana.

La economía política de las relaciones entre ambas regiones

Las crecientes diferencias políticas que han ido surgiendo entre América Latina y el Caribe en una cantidad de asuntos en la agenda internacional no han hecho sino exacerbar la extraordinaria falta de cooperación económica que ha existido entre ambas regiones.

La realidad es que la historia económica de ambas regiones ha sido muy diferente, siguiendo modelos de desarrollo económico muy distintos. En general, una de las grandes quejas de los funcionarios caribeños respecto de los organismos multilaterales interamericanos es que las especificidades de las necesidades del desarrollo caribeño terminan siendo subsumidas dentro de las latinoamericanas.

Un estudio comparado de los modelos de desarrollo aplicados respectivamente en América Latina y el Caribe, el pensamiento económico en que se han inspirado y las consecuencias que ello ha tenido para el desempeño económico de las economías latinoamericanas y caribeñas, permitiría comenzar a comprender mucho mejor la economía política de las relaciones entre ambas regiones. Algunos de los temas básicos a investigar en esta materia incluirían los siguientes:

1. El pensamiento de Raúl Prebisch y la industrialización por sustitución de importaciones versus el pensamiento de Sir Arthur Lewis y la llamada "industrialización por invitación".
2. La teoría de la dependencia en sus vertientes latinoamericanas y caribeñas.
3. Una evaluación del nuevo pragmatismo económico emergente en ambas regiones.

Dos aspectos críticos adicionales vienen a ser las experiencias de integración regional que se han dado en América Latina, por una parte, y las que se han dado en el Caribe (fundamentalmente CARICOM) por otra, y la respectiva inserción de cada una de las regiones en la cambiante economía mundial.

El instrumental teórico a utilizar debería estar basado en la "nueva economía política" que ha surgido en el campo de las relaciones internacionales en la última década, enfoque que ha ido desplazando a los enfoques tradicionales basados en el estudio del poder en su dimensión militar. Este enfoque, propulsado por autores como Robert Keohane y Stephen Krasner (ambos profesores del suscrito en Standford) y cuyo principal órgano de expresión ha sido la revista *International Organization*, ha sido aplicado hasta ahora fundamentalmente a las relaciones entre los países de capitalismo avanzado. Sin embargo, su énfasis en la interdependencia (Keohane y Nye, 1977) y las posibilidades de la cooperación internacional (Keohane, 1984) hacen que sus herramientas de análisis ofrezcan un rico potencial para el examen de la dinámica de las relaciones entre América Latina y el Caribe.

América Latina y el Caribe en el sistema político internacional

Una de las grandes paradojas de la actual condición caribeña es que los países de la región, pese a su pequeño tamaño y a sus limitados recursos diplomáticos, tienen en muchos aspectos una perspectiva mucho más amplia y universal en materia de relaciones internacionales que muchos países latinoamericanos. Debido precisamente a ser "la región cultural y étnicamente más heterogénea para su tamaño en todo el mundo" (en la expresión de Sidney Mintz y Sally Price), el Caribe tiene acceso privilegiado al Primer Mundo (a través de los Acuerdos de Lomé y de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe) y al Tercer Mundo (a través de los lazos con Africa y Asia gracias a una etnicidad común así como a su pertenencia a organizaciones como la Mancomunidad Británica de Naciones).

En los nuevos foros de la diplomacia global como el Movimiento de Países No Alineados, el Caribe ha asumido así un rol de gran visibilidad e importancia; lo mismo puede decirse de organizaciones como la ACP (Africa-Caribe-Pacífico) y otros foros tercermundistas.

Curiosamente, sin embargo, el Caribe pareciera haber encontrado más dificultades en acomodar su presencia dentro de los distintos organismos interamericanos que en otros de alcance más universal. Aunque organismos como el SELA han pasado a constituir una importante instancia de colaboración entre ambas regiones, no se puede decir lo mismo de otras organizaciones como la misma Organización de Estados Americanos.

En este sentido se debería examinar el cambiante rol de América Latina en el sistema político internacional, cómo compara con el rol del Caribe en el mismo y la forma en que las diferencias pueden ser canalizadas en forma provechosa para beneficio de ambas regiones.

Obstáculos para la cooperación

Como ha señalado un observador, "lo primero que salta a la vista al considerar las relaciones entre América Latina continental y la región del Caribe considerada como conjunto, es la ignorancia mutua que desconcierta" (Hernández, 1985).

Si las barreras coloniales, causantes tradicionales de esta ignorancia mutua, han estado cayendo rápidamente, otros obstáculos a la comunicación entre ambas regiones se mantienen en alto. En las Antillas Mayores, el (cada vez menor) aislamiento diplomático de Cuba, la introspección de Haití bajo Duvalier, la tradicional timidez internacional de la República Dominicana y la relación especial de Puerto Rico con los Estados Unidos han impedido el flujo sostenido de ideas entre estos países y los del continente latinoamericano. En las Antillas Menores, por otra parte, fundamentalmente en el Caribe anglófono, las limitaciones propias de su tamaño les ha dificultado incluso el establecer una presencia diplomática mínima en América Latina, complicando así aun la más elemental gestión bilateral.

Como consecuencia de esta situación, percepciones mutuas altamente estereotipadas y caricaturescas han pasado a ser comunes. Para los latinoamericanos, los nuevos países caribeños son microestados cuya misma soberanía es cuestionable y cuya adhesión a la Reina de Inglaterra convierte a sus pueblos en naciones de pseudo-ingleses sin historia ni tradición aparte de la de sus ex-amos coloniales. Para muchos caribeños, los latinoamericanos son pueblos altamente desorganizados, con sistemas políticos inestables donde campean los caudillos y el militarismo-sistemas que contrastan fuertemente con las instituciones

parlamentarias y la democracia al estilo Westminster que se han enraizado en el Caribe anglófono y en otros territorios de la región. Recurriendo en parte al trabajo sobre las raíces psicológicas y antropológicas de estas percepciones mutuas que se ha efectuado sobre este tema (Serbin, 1987), se debería efectuar un balance de las numerosas barreras (idiomáticas, institucionales y a nivel de los medios de comunicación) que han obstaculizado las comunicaciones entre ambas regiones, desarrollando, a partir de los hallazgos, recomendaciones para comenzar a superarlas.

Algunas políticas bilaterales

Aunque su número es reducido, algunos países latinoamericanos (como Venezuela, México, Brasil y Colombia) han comenzado a desarrollar "políticas caribeñas"- esto es, políticas públicas diseñadas expresamente hacia la región caribeña. De estos países Venezuela ha sido el más activo y dinámico, aunque no sin despertar recelos y enfrentar dificultades en el proceso (Serbin, 1983; 1987). Aquí se debería proveer un examen comparado de estas políticas, sus logros y fracasos y las lecciones a derivar por otros países de estas experiencias.

Conclusión: estrategias y mecanismos para fomentar la cooperación

Después de un examen detallado de la evidencia empírica existente sobre tres áreas claves en las relaciones entre ambas regiones -comercio, inversión y asistencia técnica y financiera- y del grado de complementariedad que existe en la materia, se debería proceder a especificar las estrategias y mecanismos necesarios para fomentar la cooperación entre América Latina y el Caribe que hagan posible que ambas entren al siglo XXI por la misma puerta ancha de la colaboración.

La investigación sobre este tema requiere la realización de tres labores interrelacionadas pero distintas:

1. La *adaptación* de las herramientas teóricas provistas por la "nueva economía política" (desarrollada por Keohane y Krasner para el estudio de las relaciones económicas entre

- los países de capitalismo avanzado) a las realidades latino-americanas y caribeñas.
2. La *revisión y síntesis* de lo que ha sido la economía política de las relaciones entre ambas regiones utilizando estas nuevas herramientas conceptuales.
 3. La *recomendación* de nuevas políticas que permitan fomentar la cooperación efectiva entre ambas regiones.

Una tarea tan ambiciosa exige: (a) dedicación a tiempo completo; (b) afiliación a una institución con una buena biblioteca sobre la literatura económica latinoamericana y caribeña así como acceso a fuentes de data primaria sobre la evolución económica y social de ambas regiones y (c) un medio que permita la interacción intelectual con colegas trabajando en áreas relacionadas, algo tan necesario para el trabajo de investigación en terrenos inexplorados.

CEPAL-Santiago, casa matriz de gran parte de las principales ideas-guía sobre el desarrollo económico latinoamericano durante los últimos cuarenta años, es en ese sentido la institución ideal para llevar a cabo la investigación, contando además con un extraordinario banco de datos económicos sobre América Latina y el Caribe. Por otra parte, Santiago ha vuelto a comenzar a recuperar su condición de una de las capitales intelectuales de las Américas. Dos de las principales revistas sobre las relaciones internacionales políticas y económicas de la región (*Estudios Internacionales* y la *Revista de la CEPAL*) se publican en Santiago y una tercera es dirigida desde allí (*Pensamiento Iberoamericano*, publicada en Madrid, pero dirigida por el economista chileno Anibal Pinto). CIEPLAN se ha convertido en lo que algunos consideran como el principal y más prestigioso centro privado de estudios económicos en América Latina (publicando otra excelente revista, *Estudios CIEPLAN*).

De hecho, es precisamente en aquellas disciplinas que son particularmente relevantes para la investigación sobre las relaciones entre América Latina y el Caribe -esto es, relaciones internacionales y economía- que Santiago ha sido testigo de un verdadero "boom" durante los últimos años. Académicos como Heraldo Muñoz, Luciano Tomassini, Augusto Varas, Carlos Portales y Francisco Orrego Vicuña en relaciones internacionales; y Alejandro Foxley, Ricardo Ffrench-Davis, Gert Rosenthal y Sergio Bitar en economía han hecho aportes fundamentales a nuestra comprensión de la inserción de América Latina en el sistema internacional.

En ese sentido, Santiago, constituye el mejor lugar para llevar a cabo el proyecto, proveyendo el sistema de apoyo intelectual indispensable para una investigación de esta índole.