

## El futuro del Caribe: su marco institucional

### INTRODUCCION

El tema de la última sesión de este seminario es el futuro del Caribe, un futuro que depende en gran medida de las relaciones internacionales de los países de la región. Para plantearlo en términos levemente distintos, el desarrollo futuro del Caribe depende de cómo se incorpora esta zona a un sistema económico y político mundial que a su vez sufre transformaciones de gran importancia. Tanto la ponencia de Manigat como la de Axline, presentadas aquí con anterioridad, han destacado este aspecto. Es evidente que el tratamiento del problema depende de cómo se define al Caribe en cuanto región, y de si esta puede o no considerarse un sistema, como lo hizo Lloyd Best en la sesión inicial del seminario.

En el presente trabajo adoptamos la definición del Caribe dada por Best, sin embargo, existe en su ponencia un problema que merece cierta consideración adicional por cuanto su solución afectará el modo cómo se captan las diversas opciones de desarrollo para el Caribe. El problema en cuestión es si el Caribe constituye o no un "sistema". Best dio una respuesta afirmativa, basándose en la existencia de varias características comunes a muchas sociedades caribeñas: el predominio de la economía de plantación, la política de corte personalista, la cultura de los criollos franceses y la existencia de lo que denominó una sociedad "plural"<sup>1</sup>. Aún cuando su apreciación de las similitudes existentes entre las diversas sociedades del Caribe, es correcta, dichas semejanzas no bastan para considerar que tales sociedades forman un sistema. Por el contrario, el concepto de sistema implica la interacción y la organización; una estructura cuyas partes entran todas en relación recíproca. La idea de interdependencia es esencial para la definición de un sistema<sup>2</sup>. Resulta obvio que es esto lo que ha faltado en el Caribe, si se exceptúan los conocidos es-

NOTA: Trabajo presentado en un seminario sobre el Caribe organizado en 1978 por el Latin American Program del Wilson Center of Scholars. Washington D.C.

<sup>1</sup>Otro intento de definir el Caribe en cuanto sistema es el de Gonzalo Martner, quien basa su idea sobre el hecho de que las islas caribeñas y la cuenca del Caribe tienen historias similares, estructuras políticas en su mayoría democráticas, así como otras características comunes. Véase su artículo "La Cuenca del Caribe: Futuro Centro del Desarrollo Latinoamericano", *Nueva Sociedad*, N° 24, mayo-junio, San José de Costa Rica, 1976. págs. 33-54.

<sup>2</sup>Acerca del Caribe como sistema, véase el artículo de Lewis Vaughan y Archie Singham, "Integration, Domination and the Small State System: the Caribbean", en *Caribbean Integration*, publicación al cuidado de S. Lewis y T. Mathews, Institute of Caribbean Studies, Río Piedras, Puerto Rico, 1967.

fuerzos de integración de algunos subgrupos de la región. Entonces, la verdadera pregunta es la siguiente: ¿por qué, a pesar de tales semejanzas, el Caribe no alcanza a constituir un sistema? Es evidente que parte de la respuesta está en su pasado colonial y en su división entre las diversas potencias metropolitanas. Sin embargo, su actual incapacidad de acción coherente se relaciona también con la forma en que se estructura la economía mundial y con la manera en que los diversos países caribeños se incorporan a ella. Cada uno de estos países es parte de un sistema que trasciende a la región, por lo cual toda interacción entre ellos necesariamente se verá limitada por una relación primordial ajena a la región<sup>3</sup>.

Algunos seminarios y publicaciones acerca del Caribe han ahondado varios aspectos importantes: el carácter vulnerable y dependiente de las sociedades caribeñas, el problema del tamaño y si éste constituye o no un obstáculo para el desarrollo, los diversos intentos de integración, etc. En los trabajos de Manigat y Domínguez, por ejemplo, se insinúa la organización de un nuevo sistema regional de centro y periferia. Muchos trabajos recomiendan estrategias para el desarrollo futuro del Caribe, y otros hacen proyecciones. Axline sugiere que las posibilidades de políticas regionales se ven limitadas por la divergencia ideológica existente en la región, y afirma que el éxito dependerá de "un desplazamiento hacia tipos de regímenes políticos con orientación más socialista". Manigat plantea que ni el criterio "individual-autónomo" ni el "colectivo-integracionista" han tenido mayor éxito, y señala que, en todo caso, el primero siempre ha sido la estrategia dominante. El trabajo de Best parece optimista respecto de las posibilidades de lograr algún tipo de unidad caribeña, la cual no sólo tendría una dimensión económica, sino que además permitiría formar un grupo político poderoso dentro de las Naciones Unidas. Segal proyecta conceptos análogos para el año 2000, sin expectativas de cambios espectaculares en la región.

Este trabajo se referirá al marco mundial y regional dentro del cual se producen los cambios en la zona del Caribe. Tiene como punto de partida la convicción de que la organización de la economía mundial sufre espectaculares cambios y que está derivando hacia un sistema económico y político de carácter transnacional y mundial, con sus propias instituciones y sus propias modalidades de funcionamiento. Al mismo tiempo, existe también el surgimiento de sistemas regionales de centro y periferia; estos, aun cuando están relacionados con el sistema mundial, muestran sus propios conjuntos de relaciones que difieren en alguna medida de los relacionados con las vinculaciones generales entre centro y periferia, y que atañen principalmente a la proximidad geográfica. El Caribe forma parte de uno de estos sistemas, lo que tiene consecuencias evidentes para su futuro<sup>4</sup>.

<sup>3</sup>Ibid.

<sup>4</sup>Existen numerosas publicaciones respecto de las nuevas características de la economía mundial. El artículo de Osvaldo Sunkel y Edmundo Fuenzalida, "Transnationalization and Its Consequences" presenta una excelente síntesis de dichas publicaciones, así como

## EL MARCO MUNDIAL

A partir de 1945, se han producido muchos cambios en la organización de la economía mundial. Los Estados Unidos llegó a ser el poder económico predominante; surgió un bloque socialista, lo que a su vez exigió ajustes por parte de los países capitalistas; se ha producido la liquidación de la mayor parte de las pertenencias coloniales de los países europeos, dando origen a lo que se llama —ambiguamente— el Tercer Mundo. Pero tal vez la principal característica del período posterior a 1945 sea la creciente transnacionalización del capitalismo, expresión que me parece más útil que muchas otras actualmente en uso, como “internacionalización del capital” o “nueva división internacional del trabajo”. En torno a estas denominaciones se agrupan importantes aportes, pero estos no reflejan las significativas transformaciones estructurales que han tenido lugar, ni tampoco sus consecuencias para los países en desarrollo. La actual etapa del capitalismo es muy distinta a cualquiera de sus etapas anteriores.

En esta nueva organización de la economía mundial pueden señalarse varias características de importancia. Una de ellas es que existe una nueva institución principal, la empresa transnacional; un pequeño número de ellas controla la mayor parte de la producción, la inversión, las utilidades y los gastos de investigación de todo el mundo<sup>5</sup>. La economía transnacional, así como las propias empresas transnacionales, tienen una organización distinta a la de las empresas capitalistas de etapas previas. Aun cuando existe fuerte centralización en lo que respecta a varias funciones, tales como la determinación de la combinación de productos, la selección de personal y las actividades de investigación para el desarrollo, la producción misma se encuentra en gran medida descentralizada. Esta se realiza en varios países, los cuales pueden ser cambiados de acuerdo con las condiciones imperantes. Así, en caso de aumentar los salarios en una determinada ubicación, la producción se cambia a otra. Las decisiones sobre ubicación se toman actualmente desde el punto de vista mundial y no solamente nacional, y el raciocinio empleado no corresponde al de una microeconomía simple y directa, sino que se vincula más a la posibilidad de reubicar internacionalmente las utilidades, maximizando así las

---

un importante aporte al tratamiento del tema. Está incluido en José Villamil et. al., *Transnational Capitalism and National Development*, Harvester Press, Brighton, 1978. Acerca del concepto de sistemas regionales de centro y periferia, véase Dudley Sears et. al., *Underdeveloped Europe*, Harvester Press (de próxima publicación).

<sup>5</sup> Las Naciones Unidas estiman que las empresas transnacionales abarcan alrededor del 20% del producto interno bruto del mundo en 1971, es decir, alrededor de 500 mil millones de dólares. Esta proporción probablemente ha aumentado, puesto que los años que siguieron a 1971 han sido los de más rápido crecimiento para las empresas transnacionales. En Barnett y Müller, *Global Reach: The Power of Multinational Corporations*, Simon and Schuster, Nueva York, 1974, se presenta excelente material empírico respecto de las empresas transnacionales.

ganancias del sistema global de la empresa en vez de las de una filial o subsidiaria en particular. Las publicaciones acerca de esta nueva división internacional del trabajo han destacado este aspecto del capitalismo transnacional; sin embargo, en general, la empresa transnacional se encuentra sumamente centralizada<sup>6</sup>.

La descentralización de la producción es una de las más importantes manifestaciones de la nueva organización del capitalismo. Ha significado un cambio en la forma en que los países periféricos se incorporan a la economía mundial. Aun cuando se mantiene la extracción de productos primarios de la periferia, esta última se considera cada vez más como un lugar donde ubicar la producción y como un mercado para los bienes producidos. La descentralización de la producción se realiza mediante diversos mecanismos fácilmente reconocibles en el Caribe: plataformas de exportación, subcontratación internacional y producción para los mercados locales. Una vez que la periferia es vista en términos de mercado y se integra a este sistema de producción, se hacen necesarios nuevos aspectos que diferencian esta etapa de las etapas anteriores de desarrollo del capitalismo.

Una nueva condición es la que se vincula a la formación de valores en la periferia. Se ha desarrollado una nueva ideología transnacional, mantenida y alimentada por las propias empresas transnacionales y por los miembros de lo que se ha llamado comunidad transnacional, que tiene sus propios esquemas de consumo, sus propios valores y sus propias creencias<sup>7</sup>. También ha habido una creciente homogeneidad de tecnología, de criterios de decisión, de normas para el establecimiento de niveles profesionales; además, entre grupos equivalentes en los diversos países, se ha dado también en lo que se refiere a esquemas de consumo, perspectivas y modos de vida. Pero no se trata solamente de imitar a sus iguales ubicados en el centro. Hay partes de la sociedad periférica que se dan cuenta de que su subsistencia depende de la mantención de las vinculaciones con el sistema económico transnacional. Por lo tanto, ellos no sólo fomentan estas vinculaciones a través de su propio estilo de vida, sino también constituyen una influencia importante para la proposición de estilos de desarrollo destinados a perpetuarlas<sup>8</sup>.

La creación de este sistema económico transnacional ha significado que la integración económica se realiza al margen del estado nacional.

<sup>6</sup>Uno de los primeros artículos acerca de la organización y la operación de las empresas transnacionales —y probablemente todavía uno de los mejores— es el de S. Hymer, "The Multinational Corporation and the Law of Uneven Development", en *Economics and World Order*, publicación al cuidado de J. Bhagwati, Macmillan, Nueva York, 1971.

<sup>7</sup>El artículo citado de Sunkel y Fuenzalida analiza esta materia con gran detalle. Véase asimismo el artículo de Richard Falk, "A New Paradigm for International Legal Studies", *The Yale Law Journal*, Vol. 84, N° 5, 1975.

<sup>8</sup>Para una descripción de este proceso en el caso de Puerto Rico, véase J. Villamil, "Los límites del crecimiento dependiente", *Revista Portorriqueña de Investigaciones Sociales*, Vol. 1, N° 1, 1977.

tasas de crecimiento relativamente altas. El trabajo de Weisskoff sobre Puerto Rico sirve de complemento a otros que han presentado información empírica acerca de los resultados de treinta años de crecimiento: desempleo, regresión en materia de distribución de ingresos, gran deuda externa, emigración de una considerable proporción de la población, creciente dependencia de los alimentos importados<sup>14</sup>. En lo que respecta al Caribe, se ha sugerido que la crisis de la economía internacional producida en 1974 ha empeorado la situación en lo que se refiere a las diferencias de ingreso, realizando de hecho una redistribución de ingresos favorable a los sectores empresariales transnacionales<sup>15</sup>.

Sin embargo, aún suelen encontrarse diagnósticos de la situación caribeña realizados como si las especiales condiciones de los diversos países no tuvieran relación alguna con su incorporación al sistema económico mundial ya descrito. Así, por ejemplo, el remedio para la inflación sigue siendo el control de los salarios, aun cuando se sabe que una parte considerable de la inflación está reconocidamente vinculada a los artículos importados<sup>16</sup>. Los problemas de la producción de alimentos y la nutrición no pueden abordarse sin considerar el modelo de desarrollo que se ha adoptado. Durante el último decenio, cientos de miles de acres de tierra agrícolas han sido retirados de la producción y dedicados a usos urbanos o de turismo, o tal vez simplemente a la especulación. ¿Por qué se produce esta reasignación de recursos? Las razones son muchas y muy complejas. Una de ellas es que las economías se ajustan a las necesidades del sistema económico imperante, que es ajeno a los países. Otra razón tiene que ver con el tipo de raciocinio que rige las decisiones en una economía de mercado. Si el turismo trae consigo mayores utilidades, la tierra debe asignarse a ese uso. Si la agricultura de exportación es más rentable, esto determina que la venta al extranjero del 95% de la producción agropecuaria de los países de la CARICOM<sup>17</sup>. Lo anterior significa que los países pasan a depender en mayor medida de los alimentos importados, resultando con ello más vulnerables a las presiones externas. Es de interés observar que en los años 1974 y 1975, los gastos de importación de alimentos en los países de la CARICOM aumentaron en un 80%<sup>18</sup>. Los problemas vinculados a la nutrición y a la producción de alimentos en el Caribe no pueden pues abordarse como problemas meramente técnicos relacionados con la tecnología agrícola o con la asignación de recursos.

La integración al sistema económico transnacional llevan muchos

<sup>14</sup>J. Villamil, "Los límites del crecimiento dependiente", op. cit.

<sup>15</sup>Esta es una de las conclusiones de F. Earwaker, "Effects of Recent Changes in the International Economic Scene on the Countries of the Commonwealth Caribbean", en *Development Prospects and Options in the Commonwealth Caribbean*, publicación al cuidado de E. Hodgkinson, Overseas Development Institute, Londres, 1976.

<sup>16</sup>Esta es la sugerencia que hace Earwaker en el artículo citado con anterioridad. (Véase la página 34).

<sup>17</sup>E. Hodgkinson, op. cit., pág. 1

<sup>18</sup>Ibid.

planos a la desintegración de algunas actividades tradicionales. Con frecuencia esto sucede por una alteración consciente de los gustos del consumidor, que van apartándose de los productos tradicionales tales como el maíz o la mandioca y reemplazándolo por trigo importado. Esto tiene un doble efecto: hace más vulnerable al país, y además evita que la agricultura se transforme en una actividad económicamente viable. Pueden darse ejemplos de este proceso: la sustitución del maíz por pan hecho de trigo, en México; de la producción local por bienes enlatados y elaborados, en el Caribe; de la mandioca por trigo, en el África. En Zaire, por citar un caso, gran parte de la crisis de alimentos (y más aún de la crisis del sector agrícola) se vincula a la sustitución de la mandioca por pan. El Departamento de Agricultura de los Estados Unidos señala que el pan se prefiere a la mandioca porque "se identifica con el progreso y la modernidad..." Este es sin duda un problema importante para la consideración de los problemas de producción agrícola en el Caribe; por supuesto, no es fácil de resolver dentro de las estructuras vigentes en la mayor parte de los países.

La existencia de un sistema económico como el descrito, y la incorporación al mismo, traen consigo consecuencias importantes para el futuro desarrollo del Caribe. Sería un gran error comenzar siquiera a considerar el futuro de la región sin tomarlas en cuenta. Ha quedado en claro la pérdida de vigencia de los instrumentos normales de las políticas nacionales de desarrollo. La nacionalización de sectores económicos no basta aun cuando sea importante para el cumplimiento de objetivos de desarrollo. Ciertamente no garantiza el control, especialmente cuando la tecnología y la comercialización siguen en manos de las empresas transnacionales. De hecho, estas últimas pueden preferir no tener la propiedad y mantener en cambio un control ejercido por otros medios. Esto desvía, por una parte los resentimientos nacionalistas, por otra, evita varias situaciones potencialmente difíciles, tales como las de relaciones laborales. En realidad, el hecho de que un gobierno se haga cargo de una empresa puede significar abastecimientos garantizados. Otro instrumento antes considerado eficaz para disminuir la dependencia externa, la integración de varias economías, produce, según se ha visto, el efecto contrario. Las empresas transnacionales reciben con agrado la integración de pequeñas economías, porque esta facilita mucho la penetración en los mercados. Esta ha sido la experiencia del Caribe y de América Central<sup>19</sup>. Finalmente, otra consecuencia de lo dicho en párrafos anteriores es que la estrategia más acorde con los objetivos del sistema económico transnacional es la de "industrialización por invitación", de la cual Puerto Rico fue precursor y que fue luego adoptada por muchos otros países del Caribe. Esto sucede porque mientras más países apliquen dicha estrategia,

<sup>19</sup> Véase, por ejemplo, J.A. Fuentes, "Trade and Integration in Latin America", en *Planificación y Desarrollo en Países Pequeños*, publicación al cuidado de J. Villamil, Ediciones SIAP, 1969.

mayor poder de elección tendrán las empresas transnacionales, y mayores serán también las presiones competitivas que se ejerzan sobre cada uno de los países.

## EL MARCO REGIONAL

Junto con el desarrollo de un sistema económico mundial de carácter transnacional, han surgido sistemas de centro y periferia en los cuales se dan algunas de las relaciones antes mencionadas, y la que estas pueden incluso aumentarse o reforzarse; sin embargo, en ellos se desarrolla además un conjunto diferente de vinculaciones. Estos sistemas regionales tienen alguna relación con la idea de esferas de influencia, pero implican otros factores fuera de los meramente políticos. En Europa puede señalarse la existencia de un centro y una periferia, compuesta esta última por España, Italia (del sur), Grecia, Portugal, Gales, Irlanda y Escocia. En el hemisferio occidental puede también identificarse un sistema de este tipo, cuyo centro está en los Estados Unidos, mientras todos los demás países conforman la periferia. Evidentemente existe aquí una simplificación, por cuanto algunas partes de los Estados Unidos de hecho forman parte de la periferia, mientras que ciertas partes del Canadá, por ejemplo, son en realidad parte del centro. Sin embargo, es evidente que por muchos decenios los Estados Unidos han desplazado a las potencias europeas, logrando una posición dominante en la región, y también es evidente que el Caribe forma parte de este sistema centro-periferia, cuya parte dominante está representada por los Estados Unidos.

Estos sistemas regionales traen consigo varias vinculaciones y tipos especiales de relación: adquieren importancia las consideraciones de defensa y las vinculaciones entre unidades subnacionales se establecen con mayor facilidad. Además de las vinculaciones tradicionales presentes en las corrientes comerciales y de inversión, existen por lo menos otras tres relaciones que se destacan en forma especial. Una de ellas es la corriente migratoria que va desde la periferia hacia el centro. Otra es la corriente turística, que va en sentido contrario. Una tercera resulta más difícil de definir en forma precisa, pero está relacionada con la función cada vez más importante de las periferias en tanto abastecedoras de materias primas para los países centrales<sup>20</sup>. Estos sistemas de centro y periferia sirven de complemento al sistema económico transnacional, y dentro de ellos las relaciones entre estados adquieren mayor importancia. Las periferias aportan una reserva de fuerza laboral, garantizan el abastecimiento de materias primas indispensables y constituyen también un mercado.

En el Caribe, las vinculaciones entre centro y periferia no son las mismas para todos los países, ni tampoco se mantienen estáticas. Pueden advertirse cambios en las relaciones entre centro y periferia en los diver-

<sup>20</sup> Véanse informaciones al respecto en R. Bosson y B. Varon, *The Mining Industry and the Developing Countries*, New York, Oxford University Press, 1977.

sos países. Así, en el caso de Puerto Rico, pueden señalarse modificaciones a través del tiempo: ha sido típica economía de plantación, lugar de ubicación para industrias que buscan mano de obra barata, exportador de fuerza de trabajo, localización de industrias que producen contaminación. La República Dominicana y Haití se encuentran en el lugar ocupado hace veinte años por Puerto Rico en lo que se refiere a sus vinculaciones con el centro. Ambos países constituyen lugares en que se ubica la industria ligera, y ambos experimentan corrientes migratorias hacia los Estados Unidos (aunque en menor escala que la de Puerto Rico en los años cincuenta).

Sin embargo, y en general, puede llegarse a conclusiones que sean válidas para el Caribe en su conjunto. El turismo ha aumentado rápidamente a partir del fin de la Segunda Guerra, y se trata principalmente de turismo estadounidense, no sólo en cuanto al origen de los turistas sino también al control de la industria turística. El comercio de la mayor parte de los países se realiza principalmente con los Estados Unidos; también la inversión extranjera proviene en su mayor parte de ese país. En los años que siguieron a 1945 se han producido migraciones masivas desde el Caribe hacia los Estados Unidos. En los años cuarenta y cincuenta estas provenían principalmente de Puerto Rico, pero más adelante fueron incrementadas por dominicanos y otros habitantes de las Antillas. En los años sesenta aumentó la migración no portorriqueña proveniente del Caribe, debido a restricciones de inmigración impuestas por el Reino Unido en un momento en que los Estados Unidos eliminaba el sistema de cuotas que se aplicaba al hemisferio occidental (aún cuando mantenía un tope máximo general). Esto no solo favoreció la emigración a los Estados Unidos, sino que también cambió su carácter: la política de inmigración de este país otorgaba preferencia a los profesionales y a los trabajadores especializados<sup>21</sup>.

Todo esto intenta destacar el hecho de que los Estados Unidos ha llegado a dominar en el Caribe, y que se mantiene el esquema de dominio cada vez mayor por parte de dicho país. Cuba, por supuesto, constituye una excepción; todo parece indicar que será la *única* excepción. Este es un factor determinante en el futuro del Caribe, y está reconocido por Manigat. El sistema centro-periferia antes descrito no se refleja aún en ninguna organización formal, salvo tal vez la OEA; indudablemente, va en contra de algunos de los intentos de integración entre países periféricos.

A pesar de las conclusiones de Manigat, todo parece señalar la creciente importancia del Caribe para los Estados Unidos. Tal vez el problema esté en que dicha ponencia se basó excesivamente en cifras de comer-

<sup>21</sup>Para un análisis más detallado, véase R.W. Palmer, "A Decade of West Indian Migration to the United States, 1962-1972: An Economic Analysis", *Social and Economic Studies*, 23, 4, 1974. Véase asimismo V. Domínguez, *From Neighbor to Stranger: The Dilemma of Caribbean Peoples in the United States*, Antilles Research Program, Yale University, New Haven, 1975.



cio, que pueden resultar engañosas. Por ejemplo, en la República Dominicana ha disminuido la participación estadounidense en el comercio; sin embargo, paralelamente han aumentado en forma espectacular la inversión y el turismo provenientes del país del Norte. Ciertamente parece existir gran interés en asegurar las fuentes de materias primas provenientes de la región. El mismo Manigat menciona el acuerdo entre Manley y el embajador de los Estados Unidos para mantener el problema de la bauxita fuera de la campaña electoral. La experiencia más reciente de Puerto Rico, como aparece en el trabajo de Weisskoff, apunta también a un mayor interés de los Estados Unidos por la región. Una vez más, hay que decir que distintos países tendrán diferentes papeles dentro de este sistema regional. Aparentemente, Puerto Rico desempeñará la función de reserva de cobre (y tal vez de petróleo) y servirá también para legitimar la presencia de los Estados Unidos en el Caribe, especialmente en vista del acuerdo sobre el Canal de Panamá. Todo ello puede exigir que Puerto Rico se transforme en uno de los Estados de aquel país.

#### OPCIONES Y PERSPECTIVAS

Como ha quedado claro en trabajos anteriores, las opciones para el Caribe existen, al menos teóricamente, en muchos planos. Existen posibilidades de acción en el plano regional, en subgrupos dentro de la región y en cada nación. La acción puede realizarse mediante un reordenamiento de las relaciones con los países metropolitanos, mediante una mayor integración con otros países (o grupos de países) ajenos al Caribe, mediante participación en los intentos de modificar el orden económico internacional. Cada una de estas opciones tiene ventajas y también costos de oportunidad.

En los últimos dos decenios y en muchos planos, han sucedido muchas cosas en el Caribe desde el otorgamiento de independencia a varios países a la revolución cubana y, más recientemente, a los esfuerzos de Guyana y de Jamaica por llevar adelante un modelo alternativo para su desarrollo. Salvo intentos de integración para el Caribe en su totalidad —que fracasaron— y más recientemente existen la CARIFTA y el CARICOM. Dentro del marco del CARICOM, se han aplicado ahora último diversas medidas destinadas a promover el crecimiento económico en la región. Entre ellos, en su mayor parte como reacción a la crisis económica de 1974, se contaban la creación de mecanismos para apoyar a los países con dificultades de balance de pagos, la asistencia bilateral a los países más pobres y el desarrollo complementario de sectores claves (en especial la producción de alimentos)<sup>22</sup>.

Sería redundante repetir la historia de los diversos intentos de in-

<sup>22</sup>A. Mc. Intyre, "Possible Response by CARICOM Countries to the Effects of Recent Changes in the International Economic Scene", en Hodgkinson, op. cit.

tegración en el Caribe. Existe gran cantidad de publicaciones sobre el tema, y tanto Manigat como Axline han analizado la CARIFTA y el CARICOM. Sin embargo, se hacen necesarias algunas palabras acerca del CARICOM y de su capacidad de servir como punta de lanza de los cambios en la región.

Tanto de la CARIFTA como del CARICOM han provenído beneficios que no resultan muy espectaculares, pero que tienen su importancia. Son prometedores los recientes intentos destinados a desarrollar programas agrícolas regionales, aun cuando en gran medida se desconocen sus posibilidades de éxito. Ciertamente se han alcanzado resultados en lo que respecta a la coordinación de las políticas financieras, en la constitución de un frente unido en foros internacionales, y en la creación de un sentido de lo que es la región<sup>23</sup>. Sin embargo, en general los resultados positivos han sido pocos y de escasa repercusión. Recientemente, las acciones de Guyana y de otros países han debilitado los intentos de integración al colocar los intereses nacionales por sobre la cooperación regional.

Las razones de la debilidad de estas labores de integración han sido analizadas por Axline y Segal. Al menos en los primeros tiempos la concepción misma de integración se basó excesivamente en el modelo europeo que otorga gran importancia al comercio y mide los beneficios en términos de la diversificación de éste y de la creación de nuevas actividades comerciales. Dado el carácter de la mayor parte de las economías caribeñas, podrá esperarse que sus efectos serían escasos; tal vez los resultados hubieran sido diferentes si se hubiera incluido a otros países. En este sentido, Martner ha propuesto una unión que abarca no solo los países mencionados en la definición utilizada por el seminario, sino también aquellos que están en las zonas adyacentes (México, América Central, Colombia y Venezuela)<sup>24</sup>. Aún cuando no está del todo claro el raciocinio empleado, este parece basarse en la proximidad geográfica y en algunas características que estos países comparten. En la práctica, pensar en una acción integrada realizada en común por un grupo así de países parece extremadamente optimista. El CARICOM, sin embargo, ha intentado ampliar su campo de acción participando en el Sistema Económico Latinoamericano (SELA) y fomentando vinculaciones con el Caribe de habla no inglesa<sup>25</sup>.

Sin embargo, hasta ahora los resultados de esta integración no han sido apreciables. Como lo mencionó Manigat, se ha agravado la dependencia del sistema transnacional, hecho que no debe constituir sorpresa alguna si se toma en cuenta el modo de operar de dichas empresas. Como dijo este mismo autor, parte del problema consiste en que los intereses nacionales siempre se han puesto por encima de los regionales. Esto ha dado origen a situaciones en las cuales, dado la ausencia de mecanismos apropiados de compensación, los países han debido tomar medidas para protegerse

<sup>23</sup> V.A. Lewis, "Problemas y Posibilidades de la Comunidad del Caribe", *Nueva Sociedad*, N° 28, San José de Costa Rica, pp. 52-66, enero-febrero 1977.

<sup>24</sup> Véase su artículo, citado previamente.

<sup>25</sup> McIntyre, op. cit.

a sí mismos o para compensar los efectos de las medidas tomadas en el plano regional. Así ha sucedido con la imposición de restricciones a la importación. Otro problema, que limita la acción regional, es la heterogeneidad que presenta la región del Caribe en materia de regímenes políticos. Distintos grupos de clases con diferentes intereses económicos controlan los diversos países. Las diferencias ideológicas ciertamente obstaculizarán los intentos de integración, especialmente aquellos que excedan el ámbito del CARICOM. Un tercer conjunto de dificultades se relacionan con los costos de oportunidad de la integración. En un determinado momento y para un país en particular, una relación bilateral puede ofrecer posibilidades de ganancia, y ello puede entrar en conflicto con los esfuerzos regionales. Estas vinculaciones bilaterales pueden tomar muchas formas; normalmente, sin embargo, tienen que ver con el comercio. Las recientes acciones de Venezuela, encaminadas a aumentar su influencia en el Caribe, pueden servir de ejemplo para dichos conflictos. Jamaica, por citar un caso, ya ha tomado medidas para crear vinculaciones bilaterales con Venezuela. Tal vez Eric Williams, al hablar de la amenaza venezolana a la CARICOM, se refería a este tipo de bilateralidad, que representa un rompimiento en un plano regional<sup>26</sup>. Finalmente, las relaciones regionales de tipo centro-periferia a las que se aludió antes impondrán ciertamente ciertos límites a la forma en que se estructure la integración de Caribe. Parece quedar relativamente en claro que, en el mejor de los casos, una región caribeña integrada seguirá siendo un "sistema subordinado", para utilizar una expresión de Lewis y Singham<sup>27</sup>.

Existen alternativas a la acción regional. Una de ellas es la participación en la Convención de Lomé, la cual, según lo mencionó Axline, puede llegar a entrar en conflicto con los intentos de integración. Sin embargo, hasta ahora todos los indicios señalan que dicha convención no tendrá mayores efectos sobre las tendencias ya definidas en el Caribe. Otra línea de acción ha sido la de la participación de las naciones del Caribe en los esfuerzos por crear un Nuevo Orden Económico Internacional, en la cual, al menos en sus etapas iniciales, Guyana desempeñó una función importante.

El Sexto Período Especial de Sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas se reunió para considerar proposiciones en este sentido, y aprobó una *Declaración y Programa de Acción para el Establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional*. En general, la Declaración abordaba problemas de comercio y de materias primas, y a través de diversos medios intentaba proteger los intereses de los países del Tercer Mundo. Las propuestas concretas son ya bien conocidas, y no es necesario tratarlas en detalle. Lo que es necesario destacar en lo que respecta a sus consecuencias para el futuro desarrollo del Caribe es que, a pesar de la Declaración de las Naciones Unidas, no existe un nuevo orden económico,

<sup>26</sup> Lewis y Singham, op. cit.

<sup>27</sup> Lewis y Singham, op. cit.

y hay pocas esperanzas de que éste llegue a existir<sup>28</sup>. Dadas las grandes esperanzas cifradas en el Nuevo Orden Económico Internacional, es de interés considerar algunas cuestiones relativas a él. En primer lugar, ¿qué tipo de sociedad está implícito en la Declaración? ¿A quién debe favorecer la proposición de un nuevo orden? ¿Cómo habrá de utilizarse cualquier excedente adicional proveniente de las diversas medidas propuestas?

No es fácil que una lectura de la Declaración entregue la respuesta a ninguna de estas preguntas; se trata de un documento ambiguo y contradictorio. Algunas de sus medidas parecen sugerir una estrategia de desarrollo basado preponderantemente en el esfuerzo propio de cada una de las naciones; otras, la continuación de la actual dependencia, aunque en términos algo diferentes. Todavía se considera que el comercio con los países industrializados constituye el camino hacia el desarrollo, y en muchas de las proposiciones la dependencia tecnológica está implícita.

Tampoco queda muy en claro quiénes serán los beneficiarios de la iniciativa. De hecho, una de las lecturas posibles de la *Declaración* diría que constituye, por parte de varios grupos dominantes entre los países en desarrollo, un intento de adaptarse a los cambios en el orden económico mundial. Ciertamente, y dada la nueva organización de la producción, ni las empresas transnacionales ni los grupos nacionales más vinculados a ellas deben sentirse muy insatisfechos con muchas de las disposiciones de la Declaración. En síntesis, el nuevo orden económico contemplado en la Declaración es por lo tanto perfectamente compatible con las estructuras económicas, políticas y sociales vigentes en los países en desarrollo. Aún cuando ciertamente las reformas en el sistema internacional son necesarias, estas no bastan si no se producen paralelamente importantes transformaciones en el plano nacional.

Lo anterior plantea la cuestión del tipo de desarrollo que se está considerando, aspecto que —salvo breves menciones de Axline, Best y Segal— ha recibido escasa atención. El trabajo de Krieger parece sugerir que el problema radica en aumentar la tasa de crecimiento de la producción o el ingreso por habitante; un problema técnico que se resuelve por ajustes técnicos en la tasa de inversión y en otras variables. Axline sugiere que el problema no es de carácter técnico, es decir, no consiste en aumentar el nivel de producción y extraer un excedente, se trata en realidad de un problema político: el de decidir cómo debe utilizarse tal excedente. Tampoco se trata solamente de modificar la estructura económica del Caribe. Ciertamente, Cuba depende del azúcar tanto como antes, o al menos tanto como otros países del Caribe; sin embargo, hace una utilización distinta del excedente de dicha actividad económica.

Frente a conclusiones que señalan que poco se puede hacer en el plano regional, y que los cambios en el marco internacional son necesarios pero insuficientes, debemos pasar a considerar los modelos alternativos

<sup>28</sup>J. Villamil, "Only Half a Solution", *Mazingira*, N° 3-4, 1977.

que se presentan a los países del Caribe. Estos han sido analizados por Best como el modelo cubano y el modelo portorriqueño, y por Manigat, Axline y Segal, quienes distinguieron entre estrategias orientadas hacia la equidad y estrategias orientadas hacia el crecimiento.

A pesar de que Puerto Rico es cada vez menos atractivo como ejemplo, el modelo de desarrollo asociado descrito por Weisskoff en el caso de dicho país (mencionado también por Best y Manigat) está lejos de encontrarse descartado en el Caribe. Para comprender por qué debe analizarse la funcionalidad de dicho modelo en relación con la estructura del sistema económico mundial y del sistema regional centro-periferia que se describió con anterioridad. Es importante asimismo considerar cómo se relacionan con dicho modelo los intereses de la clase dominante.

La aplicación de este modelo trae consigo una permanente dependencia de la inversión extranjera (en su mayoría de los Estados Unidos o de las empresas transnacionales), una manufactura destinada principalmente a la exportación, y el turismo como fuente básica de divisas. Este modelo implica también modificaciones en las estructuras internas de las clases y en los esquemas de comportamiento. Así, pueden señalarse etapas en que grupos hegemónicos vinculados a sectores tradicionales se oponen a la aplicación del modelo (a veces con fundamentación de tipo nacionalista) porque los amenaza a ellos y a sus intereses. Una vez establecido el modelo, no es extraño poder comprender un desplazamiento de la base económica de dichos grupos lo que los transforma en beneficiarios del nuevo orden. En Puerto Rico, los grupos dominantes, antes vinculados a la agricultura, se encuentran actualmente en los sectores intermedios y de servicios, y son los beneficiarios directos de este modelo particular de crecimiento. En su trabajo, Manigat se refirió a un fenómeno similar en Martinica y Guadalupe.

Dadas las características de los sistemas mundial y regional ya descritos, y especialmente, la movilidad internacional del capital, rasgo propio del primero de ellos, este modelo es el que mejor se aviene a sus necesidades. Ofrece a las empresas transnacionales varias ubicaciones que entran en competencia y entre las cuales pueden elegir, y proporcionar las condiciones para mantener el sistema. En el Caribe pueden advertirse ya las consecuencias de la movilidad del capital dentro de un ámbito en que los diversos países entran en competencia para obtener inversión extranjera. A medida que aumentan los salarios en Puerto Rico, otras ubicaciones tales como Haití o la República Dominicana se transforman en las preferidas. Ofrecen incentivos en general similares, y además la ventaja de salarios más bajos. El problema de mantener las ventajas de ubicación ha significado aplicar varias medidas. Una ya mencionada, es el control de los niveles de los salarios. Otra, el desplazamiento del énfasis hacia diferentes sectores y el aumento de los incentivos a la inversión extranjera, con lo que se incrementan los costos del país huésped.

El raciocinio que conforma el modelo —o su dinámica interna— se ejemplifica claramente a través de la experiencia portorriqueña. Una vez que

la isla perdió su ventaja en lo que respecta a la industria ligera, debió desplazarse hacia la industria pesada para mantener la viabilidad del modelo. Esto trajo consigo mayores gastos de infraestructura (que se proporcionaba sin costo o bajo el costo a las industrias) y menor cantidad de plazas de empleo. Las industrias pesadas (petroquímicas, por ejemplo) se ven atraídas hacia ubicaciones fuera de los Estados Unidos, donde existen controles más benévolos en materia de medio ambiente. No es una coincidencia que el petróleo con alto contenido de azufre sea refinado en el Caribe, aun cuando esté destinado al mercado estadounidense<sup>29</sup>. Junto con el aumento de la demanda de inversiones en infraestructura, el gobierno se enfrentó a una situación en que la base impositiva, de por sí pequeña, había disminuido aún más desde la exención tributaria otorgada a las compañías. De este modo, el endeudamiento externo aumentó con rapidez y precipitó la crisis fiscal producida en 1974<sup>30</sup>.

Aun cuando el ejemplo se refiere a Puerto Rico, en el modelo existe ciertamente una dinámica que lleva invariablemente al tipo de situación descrita. Una prueba de ello lo constituye sin duda la crisis de la deuda interna en muchos países en desarrollo. Al enfrentarse con los límites del modelo, los grupos gobernantes optan por una estrategia que asegure su actual dominio sobre la base del apoyo externo, como sucede en Puerto Rico. Si se quiere explicar el repunte del sentimiento favorable a la incorporación de Puerto Rico a los Estados Unidos en calidad de estado, hay que comenzar por considerar que los grupos dominantes están vinculados a los sectores que más se benefician con la mantención de la actual estructura y de los altos niveles de consumo que ella permite. No se proponen maximizar la producción, pues no tienen en ella participación directa; intentan mantener el nivel de consumo sobre el cual se apoya su bienestar económico. Dadas las dificultades de promover la producción industrial o agrícola, ¿qué medio puede ser mejor que el de las donaciones de los Estados Unidos? La calidad de estado serviría de garantía de la mantención de dichas donaciones.

Sin embargo, esta alternativa puede resultar onerosa para el país central, y puede ser reconocida como tal por ciertos grupos dentro de ese país. Esto puede llevar a la protesta de algunos grupos y a presiones para poner topes máximos a dichas donaciones. Pueden también crearse presiones para investigar las consecuencias financieras que tiene para el gobierno el desplazamiento de las utilidades de los Estados Unidos, por ejemplo, hacia países con legislación tributaria menos exigente<sup>31</sup>. Existe un problema político que abarca no sólo la medición de costos y beneficios para el país dominante, sino también la incidencia de dichos costos y beneficios. Lo que finalmente determine la viabilidad del modelo será

<sup>29</sup> F. Szekely, *Transferencia de Contaminación Mazingira*, N° 3-4, 1977.

<sup>30</sup> J. Villamil, "Los Límites del Crecimiento Dependiente", op. cit.

<sup>31</sup> *Business Week*, Mayo 22 de 1978: "Closing in on Puerto Rico's Tax Haven", pág. 154.

dicha incidencia. Hay indicaciones de que este sigue siendo viable, y de que se mantendrá en esa condición durante algún tiempo.

Es evidente que la aceptación de este modelo traerá consecuencias diversas para los países caribeños. Para Puerto Rico significará sin duda transformarse en ubicación de industrias que producen un alto grado de contaminación, así como fuertes subsidios provenientes de los Estados Unidos. En el caso de otros países, la inversión se hará principalmente en manufacturas con uso intensivo de la mano de obra, en otros, puede significar una creciente importancia del turismo. En todo caso, se reducen las posibilidades de acción regional en la medida que se generalice el modelo.

Por supuesto, Cuba ofrece un modelo alternativo. Sin embargo, es dudoso que pueda seguirse ese camino en el Caribe actualmente o en un futuro previsible; se mantendrá en calidad de excepción. Sin embargo, es de interés observar que incluso Cuba se mueve hacia una reincorporación al sistema regional. Concuero con la apreciación de Segal en lo que se refiere a la apertura al turismo y a la inversión por parte de Cuba y de los otros estados orientados hacia la "equidad". De hecho, ya se han realizado conversaciones entre el gobierno cubano y las grandes empresas transnacionales. El proceso de reincorporación puede ser demoroso y limitado, pero acabará por producirse.

En lo que respecta a Jamaica y Guyana, que han intentado desarrollar criterios no capitalistas de desarrollo, pueden hacerse algunas afirmaciones respecto de los límites que encuadran su acción y sus estrategias; especialmente en lo que se refiere al caso de Jamaica. Las presiones del FMI, hace algún tiempo, así como el triste estado de su economía, han obligado al país a disminuir la velocidad de su trayectoria. En todo caso, y como se dice en el trabajo de Manigat, los jamaíquinos están muy conscientes de formar parte de un sistema regional que limita sus opciones. Las recientes medidas destinadas a crear mayores relaciones económicas con el sector privado venezolano pueden constituir indicios de que han percibido los límites de la estrategia aplicada por el gobierno de Mally.

A modo de conclusión, el futuro del Caribe será en gran medida el de una parte de un sistema regional de centro y periferia, cuyas necesidades impondrán la aplicación de determinados modelos de desarrollo. Evidentemente, existen excepciones, y siempre hay una posibilidad de cambio radical o revolucionario destinado a reestructurar la sociedad en uno o varios de los países. Sin embargo, y dada la importancia que tiene para los Estados Unidos esta región, esta alternativa simplemente no parece muy probable en el momento actual. Es probable que el Caribe siga constituyendo un grupo fragmentado de países dependientes del exterior.