

PRINCIPIOS Y TENDENCIAS DE LA POLÍTICA EXTERIOR JAMAQUINA*

VAUGHAN A. LEWIS

DESDE MEDIADOS y hasta fines de los años sesenta y durante los años setenta hubo varios intentos por parte de los gobiernos de los Estados caribeños de la Comunidad Británica recientemente independizados, tendientes a reafirmar una política exterior cuyo contenido, económico y político, rompiera con el alcance relativamente limitado que le habían heredado las orientaciones británicas. Los nuevos gobiernos trataban de conciliar las demandas que formulaban sus gobernados, con las cambiantes circunstancias del contexto internacional. En 1965 el gobierno de Trinidad, ante una situación de agotamiento de los recursos petroleros, y en consecuencia, de falta de recursos financieros para sostener tanto las políticas económicas ya existentes como las proyectadas, trató de elaborar dentro de su Tercer Plan Económico Quinquenal, una nueva estrategia económica que partía de las implicaciones de la naturaleza dependiente de su economía. Las políticas asociadas con este plan fueron derrotadas y hasta la "revolución" de 1970 el país volvió a un período de política económica ortodoxa.

El gobierno de Guyana después de su independencia se enfrentó a vecinos aparentemente voraces, y a una activa oposición del partido marxista-leninista, el Partido Progresista del Pueblo (*People's Progressive Party*). Luego de un breve período en el que las políticas internas e internacionales se ajustaron a líneas rígidamente pro-occidentales, el Partido Progresista trató de escapar a las vías occidentales de comercio y de ayuda, adoptando en el plano internacional una estrategia de no-alineación y de estrechamiento de sus relaciones con el bloque socialista, mientras que en el plano interno buscó implantar un socialismo cooperativista y de ampliación de la propiedad estatal.

En 1962 Jamaica fue el primero de los países de la Comunidad Británica del Caribe que obtuvo su independencia de la Gran Bretaña. Durante casi diez años, la política internacional de este país se acomodó y se conformó con relativa aquiescencia con el área occidental dominada por Estados Unidos. Al nivel de la formulación de política, esta posición

* Este artículo será próximamente publicado en Aggrey Brown y Carlstone, eds., *Perspectives on Jamaica in the 1970's*, Kingston Jamaica Publishing House. Traducción de Esperanza Durán.

de aquiescencia empezó a cambiar con la elección e instalación en el gobierno jamaquino del Partido Nacional del Pueblo, *People's National Party*, PNP. El tema de este ensayo son las políticas y estrategias del primer gobierno quinquenal de ese partido, que fue reelegido en diciembre de 1976.

Jamaica se cuenta, conforme a cualquier criterio, entre los llamados países "pequeños" del sistema global. También cae dentro de la categoría adscrita de países "en desarrollo", aunque escapa a la de país monocultor que describe a tantas otras economías de países en desarrollo, a pesar de sus cosechas de azúcar y plátanos, de sus recursos minerales de bauxita, y de su industria de servicios, concentrada en el turismo, la cual contribuye de manera fundamental al ingreso nacional. En general las características y el desarrollo histórico de la economía del país, permiten definirlo como un país "estructuralmente dependiente".

Jamaica además forma parte de una categoría desarrollada por las Naciones Unidas más o menos recientemente, que distingue entre "islas y países sin salida al mar". La literatura sobre relaciones internacionales incluye principalmente a este tipo de estados dentro de dos modelos analíticos para explicar su comportamiento de política exterior. Ambos modelos contienen fuertes implicaciones normativas.

Al primero podría llamársele modelo de *adaptación aquiescente*. Aquí se da por sentado que, dado el tamaño del país y el carácter de su economía, existen ciertos factores "determinantes" por ejemplo, movimientos comerciales, cambios en las condiciones internacionales de producción, factores y percepciones geopolíticas, que derivan esencialmente del medio ambiente internacional y de los elementos dominantes en su interior, frente a los cuales, los gobiernos deben reaccionar a nivel de la formulación de políticas y conforme a los cuales deben adaptarse. Desde esta perspectiva el medio ambiente internacional es visto, cuando mucho, como el marco de una gama limitada de opciones políticas, dentro del cual el Estado pequeño actúa con un mínimo de flexibilidad y de margen de maniobra. Este es un modelo esencialmente determinista.¹

El segundo modelo subraya lo que ha dado en llamarse el enfoque de *usos de la política exterior*. Este modelo ha sido utilizado para explicar la política exterior de ciertos países en vías de desarrollo como Indonesia,² y enfatiza las iniciativas del actor que se basan en una orientación

¹ En este campo la obra fundamental es: James Rosenau, *The Adaptation of National Societies: A Theory of Political Systems' Behaviour and Transformation*, Nueva York, McCaleb-Seiler, 1970. Para una crítica ver: N. Petterson, "Adaptation as a Framework for the Analysis of Foreign Policy Behaviour", *Cooperation and Conflict*, XII. No. 4, 1977, pp. 221-250; ver también: K. Jackson, "A Hostage to Fortune — New Zealand and Foreign Policy 1945-1976", *The Round Table*, No. 269, enero de 1978, pp. 65-74.

² Ver: F.B. Weinstein, "The Uses of Foreign Policy in Indonesia", *World Politics*, vol. XXIV, No. 3, 1972, pp. 365-81.

hacia objetivos de política interna. Este enfoque hace hincapié en la elaboración de una estrategia de política exterior tendiente a apoyar ciertos objetivos de política interna. Uno de los presupuestos más importantes de que parte este modelo consiste en que ciertas facetas del ámbito internacional pueden ser manipuladas.³ Por último este modelo destaca el uso de la política exterior como instrumento o como mecanismo para la "construcción de la entidad nacional".

En este análisis de la política exterior jamaquina intentaremos *inter alia*, ver hasta qué punto los actores adoptaron alguno de estos modelos: en otras palabras, el grado en el que las decisiones políticas y los resultados políticos estaban determinados, o fueron esencialmente instrumento de manipulación o manipulados.

El panorama en 1972: la herencia y la orientación del gobierno del Partido Laborista Jamaquino

Para ubicar el contexto político que heredó el nuevo Partido Nacional del Pueblo, PNP, en el gobierno es necesario discutir brevemente los primeros diez años de la vida independiente del país, que transcurrieron bajo el gobierno ininterrumpido del Partido Laborista de Jamaica, PLJ.

Estos primeros años de actividad internacional fueron una época de relativa pasividad, en los que el centro de la atención eran los aspectos tradicionales de la política exterior. Gran parte de las políticas se basaba en la premisa de que la "imagen" del país debía ser pro-occidental y anticomunista. En consecuencia, en las instituciones internacionales se adoptaron posiciones que obedecían a esas premisas. También, claro está, hay que recordar que los primeros años de independencia jamaquina coincidieron con un intenso activismo político de Estados Unidos en el Caribe, como lo demuestran la crisis cubana y la intervención en la República Dominicana.

El corolario de esta posición internacional era la consolidación de una imagen de estabilidad interna social y política, junto con una imagen de receptividad a las inversiones privadas extranjeras, que eran vistas como el punto de partida del crecimiento y del desarrollo económicos.

Estos lineamientos generales de política se basaban a su vez en ciertos factores y presupuestos. El primero de ellos era la orientación ideológica básica del Partido Laborista Jamaquino, que preconizaba la industria privada y el antisocialismo o anticomunismo; posición que sustentaba una plataforma electoral y un programa político del partido, que en su rivalidad con el Partido Nacional del Pueblo, se oponía al socialismo en cualquiera de sus formas. El segundo elemento era considerado como un factor

³ Ver: C. Hill, "Theories of Foreign Policy Making for Developing Countries", en C. Clapham, ed., *Foreign Policy Making in Developing States*. Londres, Saxon House, 1978, p. 7.

estructural ineludible, y se refería al alineamiento básico de la economía del país con los sistemas económicos metropolitanos del Atlántico norte, y su integración dentro de los mismos. Durante el período 1962-1972 se vio reforzada esta percepción de integración económica estructural, cuando cuantiosas cantidades de inversión extranjera directa entraron al país para asociarse con la industria de la bauxita y con el turismo. El flujo continuo de esta inversión permitió que en su Informe Económico de 1970 el gobierno reportara que, "en 1970 la economía jamaquina continuó desarrollándose bajo la influencia de fuerzas persistentemente expansionistas".⁴

En tercer lugar, y parcialmente como consecuencia de estos últimos desarrollos, el gobierno comenzó a adoptar la visión de que Jamaica estaba de alguna manera por encima del nivel de desarrollo económico de la mayoría de los países del Tercer Mundo o, dicho en las palabras de quien fuera ministro de finanzas en los últimos años de este período, un "país con un nivel de ingreso medio". Esta opinión sugería que Jamaica entre otros países, estaba avanzando en la escala del desarrollo económico, y que ameritaba mayor atención de parte de los países que la ayudaban y de las instituciones de asistencia económica internacional, en particular en términos del otorgamiento de préstamos blandos:

Estos 'países de nivel medio' como los llamaré, forman un bloque importante... De este grupo provendrán los más rápidos éxitos entre los receptores de ayuda. Han superado por amplio margen el nivel medio, sin embargo enfrentan un problema especial: que sus necesidades tienden a ser comparadas con las de los más necesitados, sus propias necesidades por lo común se juzgan a partir de los denominadores comunes inferiores. Es muy frecuente que disminuya el interés de las instituciones de las cuales podría esperarse alguna asistencia, por los problemas de este tipo de países.⁵

Esta perspectiva sugería una visión particular de la estratificación del Tercer Mundo, la cual estaba asociada a una concepción muy competitiva del sistema de inversión y de atracción de ayuda. Lo cual a su vez implicaba una concepción muy particular de los tipos de comportamiento internacional que Jamaica debía seguir en esta atmósfera de competencia. Debemos señalar, sin embargo, que al iniciarse el gobierno del PNP, esta visión siguió siendo propagada por los voceros del gobierno en los foros internacionales. Lo mismo sucedió en el caso de otros países caribeños miembros de la Comunidad Británica de Naciones.

Por último, el gobierno entonces en el poder había desarrollado una fuerte conciencia de las sanciones que podían acarrear el abandono de

⁴ Gobierno de Jamaica, *Economic Survey* 1970, 1971.

⁵ Edward Seaga, "Statement of Annual Board of Governors of the IBRD 1968" en: Banco Interamericano de Desarrollo, *Summary Proceedings*, Washington D.C., 1968.

las convenciones generalmente aceptadas entre los miembros del sistema internacional que dominaba Estados Unidos. Al nivel político siempre estaba presente la amenaza de las diversas formas de intervención; al nivel económico las sanciones implícitas en la legislación norteamericana, como por ejemplo la enmienda Hickenlooper.

En este contexto el motor de la política parecía ser el querer aprovechar con vistas al desarrollo económico propio, las ventajas que ofrecía el ambiente de la economía internacional de los países occidentales, que entonces era relativamente estable y expansivo. Por otro lado también se buscaba adaptar la estructura y las instituciones económicas del país a los flujos de capital provenientes de las antiguas metrópolis; aunque había cierta conciencia de los peligros que suponían algunos de ellos. En las palabras de Seaga, que en 1971 era Ministro de Finanzas:

Una característica esencial del programa de inversiones del gobierno ha sido el completar la gama de instituciones que se necesitan para asegurar las variadas y especializadas facilidades para la inversión que exige un ambiente financiero moderno y sofisticado... Pero la posibilidad de repatriación sin embargo, pende como espada de Damocles sobre la cabeza de la economía; por lo tanto, una política sana y balanceada debe promover préstamos externos de capital para inversiones; aceptar nuevas inversiones extranjeras sin tasa fija de interés donde sea deseable y evitarlas donde sea innecesario; iniciar el proceso gradual de incremento de la propiedad local por medio de la participación en empresas de propiedad extranjera.⁶

Por lo tanto, el programa de desarrollo económico era visto como si dependiera de manera crucial de la presentación de una imagen de estabilidad y de adaptabilidad. En este contexto, se tuvo cuidado de no permitir que los aspectos "políticos" de la política exterior afectaran negativamente las relaciones económicas externas del país, las cuales eran consideradas relaciones esencialmente "ya establecidas".

Lo anterior no pretende sugerir que el gobierno del PLJ no fuera en absoluto receptivo a las tendencias del Tercer Mundo hacia la no-alineación y hacia nociones por ejemplo de soberanía nacional sobre los recursos naturales. Para fines de los años sesenta, Jamaica adoptó el *status* de observador en el movimiento de los no-alineados y se inició entonces un viraje hacia una diplomacia activa en el seno de las Naciones Unidas, en asuntos relacionados con el *Apartheid* y con Sudáfrica, con la descolonización y con los derechos humanos referidos al racismo.⁷ El antiguo Primer Ministro Shearer, se sintió de hecho obligado muchos años después a defender lo que él sostenía que había sido una posición firme

⁶ Cámara de Representantes, *Session 1971-2*, vol. 1, No. 5, 17 de junio.

⁷ Ver: V.A. Lewis, "The Commonwealth Caribbean Policy of Non-Alignment: a Note", en Basil Ince, ed., *International Relations of the Caribbean*, Trinidad University of West Indies, Institute of International Relations, 1979.

de apoyo del gobierno del PLJ al Tercer Mundo, asegurando que el método de intervención del gobierno en esos temas había "asegurado para Jamaica una posición respetable e influyente en el campo de las relaciones internacionales".⁸ Probablemente la parte más activa en la diplomacia del gobierno en problemas de economía internacional, consistió en los repetidos intentos por proteger los acuerdos comerciales que se habían establecido para productos agrícolas tradicionales de exportación, como la caña de azúcar y el plátano.

También había una cierta receptividad hacia la creciente conciencia de la población jamaquina, de las tensiones culturales africanas que guardaba en su interior, como lo demostró el intento de identificarse más estrechamente con Etiopía. Esta identificación ocurrió no simplemente por la firme conexión que existía en Jamaica entre el *Rastafarianismo** y Etiopía, sino también en términos de la importancia que tiene ese país como sede de la Organización de Unidad Africana, y por lo tanto como centro de la diplomacia africana. Resumiendo, se reconocía la necesidad de una política exterior que reflejara más adecuadamente la composición racial del país.

Toda esta actividad tuvo lugar, sin embargo, en el contexto de un esfuerzo por enfatizar las características particulares de la economía jamaquina. En ningún caso las posiciones diplomáticas debían afectar el "clima" para la inversión extranjera. La política exterior, entonces, se caracterizaba por un cierto *aislacionismo* con respecto al Caribe y al ancho mundo al margen del Atlántico Norte.

Entonces, si acaso, podía decirse que el gobierno de este período había definido un "interés nacional" que podía constituir una herencia diplomática para el nuevo gobierno, esta definición consistió en orientar la política hacia la búsqueda de "ganancias comerciales" sustanciales en el "mundo conocido" —esencialmente, el mundo occidental. Si bien el hecho de que el gobierno hubiera mantenido relaciones consulares con Cuba después de 1962, hubiera podido representar de antemano algún tipo de dificultad para que Jamaica ingresara a la OEA y al BIRF, su ingreso era considerado deseable y justificado con base en que estas instituciones eran fuentes potenciales de ayuda adicional.⁹

A fines de los años sesenta el gobierno empezó a percatarse de que

⁸ "Scrap Mobilization Ministry, says Shearer", *Daily Gleaner*, 1 de diciembre de 1977; ver también: "Report of Permanent Mission to U.N. for 1970 Presented to Parliament", *Daily Gleaner*, 12 de julio de 1971.

* *Rastafarianismo* es un movimiento milenarista jamaquino que reivindica el regreso a Etiopía, *N. de T.*

⁹ En un periódico norteamericano dos comentaristas observaban en una ocasión que Viron Vaky, que fue Subsecretario de Estado para asuntos interamericanos, "ayudó a facilitar la admisión de Jamaica en la OEA, en una época en que muchos funcionarios se oponían a sus relaciones con Cuba", *The Nation*, 5-12 de agosto de 1978, p. 105.

el "mundo conocido" desarrollaba una cierta impredecibilidad, luego de una serie de cambios de política que se operaron tanto en la metrópoli tradicional, Gran Bretaña, como en la nueva metrópoli, Estados Unidos. Se entendió primero, que las decisiones políticas británicas tenían el potencial de forzar una diferenciación entre los intereses jamaquinos y los de ese país. En segundo lugar, se vio que los cambios que había sufrido la política norteamericana a consecuencia de la guerra de Vietnam, podían acarrear efectos impredecibles sobre las crecientes tensiones en las relaciones entre Jamaica y Estados Unidos.

Estos cambios pueden ser resumidos brevemente. Con respecto a Gran Bretaña, fueron: a) la persistencia de ese país en solicitar su ingreso en la Comunidad Económica Europea, y el intento anticipado de transnacionales británicas con intereses en Jamaica, de adecuarse a esta política de transición, como en el caso de *Tate and Lyle* y *Ffyyffes*, a través de la diversificación de sus propios sistemas de comercio y producción de azúcar y plátanos, para ajustarse a esta política de transición; y b) la devaluación de la libra esterlina, con respecto a la cual se fijaba la paridad de la moneda jamaquina, y que obligó por primera vez al gobierno de este país a tomar una decisión a este respecto.

En el caso de Estados Unidos los cambios fueron: a) la abrupta devaluación del dólar en 1971 y las medidas que la acompañaron, así como el método que se utilizó para instaurarlas, el cual suscitó algunas sugerencias en cuanto a la posibilidad de que se restableciera el proteccionismo entre los bloques comerciales más importantes del mundo occidental; y b) el relajamiento de las tensiones entre Estados Unidos y la Unión Soviética que estaba vinculado, con el establecimiento de relaciones comerciales sustantivas entre estos dos países. Los países del Caribe podían derivar varias inferencias de la *détente*: primero, que Estados Unidos podía proceder a resolver sus dificultades con Cuba, lo cual llevaría inevitablemente a una reorganización de las relaciones hemisféricas; y, en segundo lugar, que la administración Nixon podría ahora seguir activamente la sugerencia que había empezado a promover en el sentido de que en el futuro la seguridad de ciertas regiones debería ser su propia responsabilidad, aunque el liderazgo recayera sobre los países más importantes de cada una de ellas. En caso de que esto ocurriera los países del Caribe tendrían que llegar a un acuerdo al nivel de las relaciones internacionales políticas y de seguridad, con el sub-continente sudamericano, frente al cual siempre habían estado escudados por la hegemonía británica.

De hecho, parece muy factible comprobar la hipótesis de que el creciente compromiso que desde fines de los años sesenta fue desarrollando Jamaica con la armonización de sus relaciones con otros países del Caribe y que culminó en 1968 con la formación de la Zona de Libre Comercio del Caribe, CARIFTA, está estrechamente vinculado con esta combinación de decisiones políticas que tomaron las metrópolis británica y norteamericana. El gobierno del PLJ, como se verá más adelante, se

enfrentó con algunas dificultades cuando quiso incrementar la armonización, en cuanto a sus deseos de mantener un *status* particular.

El panorama en 1972: las concepciones del PNP

Cuando el PNP llegó al poder a fines de febrero de 1972, existían ya dudas acerca del futuro crecimiento de la economía. El único periódico del país, el *Daily Gleaner*, normalmente más parcial hacia el PLJ en el contexto del sistema de competencia bipartidista, se sintió obligado a principios de enero, no mucho antes de que se conocieran los resultados de la elección, a hacer las siguientes observaciones:

Vacilamos en hacer predicciones con respecto al nivel general de la actividad económica durante 1972... No esperamos que disminuya el crecimiento económico; pero sí sentimos que no será tan elevado como lo ha sido en años anteriores. Los prospectos para la bauxita y el aluminio no son alentadores; la producción azucarera no será suficiente para cumplir con nuestras cuotas; es posible que la producción de plátano no responda tan rápidamente como se ha pensado a los esfuerzos para incrementar la producción; puede ser que el ingreso derivado del turismo se reduzca considerablemente; ... Así es que las previsiones para 1972 tienen que ser cautelosas.¹⁰

El *Economic Survey* de 1971, publicado por el gobierno en 1972, había perdido para entonces optimismo:

La economía jamaíquina que durante años ha estado bajo la influencia expansionista de las inversiones en Bauxita-Oxido de aluminio financiadas desde el exterior, y los sectores de Turismo, empezaron a sentir en 1971 los efectos de la inevitable nivelación en estas inversiones.¹¹

El nuevo Ministro de Finanzas, David Coore, en su primera presentación del presupuesto, creyó necesario recalcar "cuán dramáticamente se vieron afectadas las tasas de crecimiento del año anterior por lo que sucedió en la industria de la bauxita y del óxido de aluminio en 1971. Hay indicios de que en 1972 las cosas no van a mejorar sustancialmente... El saldo por importaciones de bienes de consumo, por otro lado, ha estado creciendo muy rápidamente... El resultado inevitable, ha sido desde luego, que el déficit ha ido creciendo seriamente, con la consiguiente reducción de nuestras reservas de divisas extranjeras".¹²

Esta conciencia de la potencial fragilidad del patrón de crecimiento

¹⁰ "The Economy", *Daily Gleaner*, 4 de enero de 1972.

¹¹ Gobierno de Jamaica, *Economic Survey 1971*, 1972.

¹² Cámara de Representantes, *Session 1972-73*, vol. 1, No. 1, pp. 83-86.

de la economía como hasta entonces se había desarrollado, se fundaba según la opinión del Partido Nacional del Pueblo, en ciertas concepciones que a este respecto parecía sostener el partido y en particular su líder. En resumen, podía decirse que el partido aceptaba la visión de "dependencia estructural" del desarrollo periférico del Tercer Mundo, que habían adoptado muchos economistas latinoamericanos, que para el caso del Caribe, ejemplificaba la obra de George Beckford, *Persistent Poverty*.¹³

Los voceros del PNP enfatizaban, antes y después de 1972, los nocivos efectos sociales y económicos que acarrea el tipo de desarrollo económico promovido por el gobierno anterior, haciendo hincapié en el crecimiento que había registrado el desempleo durante el período independiente. El partido también adoptaba el tema general, que había definido la literatura académica, de que la industria de la bauxita constituía un enclave económico en el sistema económico interno, que por lo tanto escapaba a los procesos formales de toma de decisiones. El Ministro de Finanzas expresó lo anterior en su primer discurso sobre presupuesto:

... Hemos manifestado nuestro reconocimiento de la importancia que esta industria tiene para el país, somos asimismo conscientes de que durante mucho tiempo se ha permitido que en Jamaica la industria de la bauxita y el óxido de aluminio se desarrolle como si fuera en sí misma una ley y que aunque sin duda en muchos casos coopera libre y generosamente, lo que hace como lo haría un Estado extranjero con otro Estado.¹⁴

En 1970 apareció en la revista del Consejo Americano de Relaciones Exteriores, *Foreign Affairs*, un artículo de Michael Manley que avanzaba algunos de los temas generales de crítica del partido. El texto contiene igualmente una serie de afirmaciones relacionadas con esta crítica, cuya importancia aumentaría cuando el partido se instaló en el poder después de las elecciones nacionales:

Evidentemente para Jamaica es muy importante conservar la amistad con los países del Atlántico Norte, y si es posible, extender y profundizar sus relaciones económicas con Estados Unidos, Canadá y Gran Bretaña. Sin embargo, la perpetuación de la dependencia con respecto a estos tres países es perjudicial para los intereses de largo plazo de Jamaica, y solamente la favorecen quienes permanecen congelados en posturas del pasado. Jamaica es parte del Tercer Mundo...¹⁵

¹³ George Beckford, *Persistent Poverty*, Oxford, Oxford University Press, 1972; ver también: N. Girvan, "The Development of Dependency Economics in the Caribbean and Latin America", *Social and Economic Studies*, vol. 22, No. 1, 1973, pp. 1-33.

¹⁴ Cámara de Representantes, "Discurso sobre el presupuesto", *Session 1972-73*, vol. 1, No. 1, 1972, p. 23.

¹⁵ Michael Manley, "Overcoming Insularity", *Foreign Affairs*, vol. 49 No. 1, octubre 1970, pp. 100-110. Ver también su obra posterior: Michael Manley, *The Politics of Change*, Londres, Andre Deutsch, 1974; parte II, capítulo 3.

La implicación práctica de este razonamiento era que debería establecerse una relación particular entre estos países dependientes del Tercer Mundo, cuya característica principal y definitiva era la dependencia, para entonces poder hacer contrapeso y eventualmente reorganizar los términos de los acuerdos económicos entre los países del Tercer Mundo y los del Atlántico del Norte.

El Primer Ministro Manley reiteró a principios de su gobierno este tema en la Cámara de los Representantes, vinculándolo a la estrategia que le había sido sugerida, tendiente a la diversificación de las relaciones económicas y políticas del país:

Digo francamente... que Jamaica es parte del Tercer Mundo... y tanto para ustedes como para mí, el Tercer Mundo no es una cuestión de ideología política sino de supervivencia económica... porque todos los países en vías de desarrollo, cualquiera que sea su sistema político, enfrentan las mismas dificultades en sus relaciones con los poderosos países del norte... En la medida en que la atención del Tercer Mundo pueda ser desviada de cuestiones políticas hacia la exploración y el reconocimiento de un interés económico común, en esa medida estamos promoviendo nuestro propio interés en el Tercer Mundo... Iremos valientemente hacia el Tercer Mundo...¹⁶

Era éste un intento por beneficiarse de corrientes ideológicas internacionales diferentes de aquéllas que habían dominado el pensamiento del gobierno anterior, y de orientarse hacia una estrategia de redefinición de la posición política jamaquina en el sistema global, al menos desde la perspectiva de Jamaica como actor internacional. Un objetivo importante de esta estrategia era "superar la insularidad", que se consideraba que había caracterizado las políticas anteriores.

A pesar de esto, con el cambio de administración en 1972 todavía podemos percibir al principio un cierto bipartidismo en materia de política exterior; especialmente con respecto a los primeros acercamientos a la no-alineación, al *Apartheid* y a la cuestión sudafricana, y a la política económica internacional en lo concerniente a inducir a las corporaciones extranjeras a adoptar la estrategia de coparticipación en la propiedad de las empresas.

El *Daily Gleaner* en un editorial de mayo de 1972 afirmaba: "Nos complace ver que el Ministro de Industria y Turismo, P. J. Patterson, ha vuelto a declarar públicamente que no habrá ningún cambio en la política gubernamental de protección industrial"; aunque añadía nerviosamente que la declaración del ministro "aliviaria los ánimos que se habían encrespado ante afirmaciones que podrían considerarse irresponsables, hechas por otros ministros".¹⁷

¹⁶ Cámara de Representantes, *Session 1972-73*, vol. 1, No. 1, 20 de julio de 1972, p. 313.

¹⁷ "Industrial Protection", *Daily Gleaner*, 4 de julio de 1972.

En noviembre de ese mismo año, el periódico señalaba en un editorial que “hay muchos aspectos de la política exterior del nuevo gobierno del PNP que aseguran una sólida continuidad con los lincamientos del pasado”.¹⁸

De hecho, el gobierno envió en junio de 1972, a su Ministro de Industria a Nueva York para que presentara y explicara las actitudes del gobierno de Jamaica con respecto a las inversiones extranjeras. En sus declaraciones el ministro enfatizó que la concepción política del gobierno de Jamaica era la de un “país democrático comprometido con los principios de igualitarismo”, e insistió en que “el reciente cambio de administración no alterará la estabilidad económica y política de Jamaica”, para luego añadir:

...mi gobierno sigue recibiendo con beneplácito la inversión extranjera. Pero al hacerlo, no podemos sacrificar la soberanía de nuestro pueblo, y debemos asegurarnos de que el nivel de la inversión extranjera nunca nos ponga a merced de intereses externos.¹⁹

Patterson sostuvo que el gobierno favorecía la copropiedad y las empresas conjuntas, a las cuales consideraba el mecanismo más aceptable y beneficioso para la inversión extranjera, arguyendo también que era “la manera más efectiva de garantizar la protección del capital extranjero”. Por último, y de manera un tanto significativa, si bien con una perspectiva *a posteriori* en términos de acontecimientos futuros, Patterson señaló:

Los sucesivos gobiernos jamaquinos han mantenido la política de respeto a los compromisos contraídos. Este gobierno no será diferente en este respecto. No insistiremos en la negociación de los acuerdos salvo en caso de que la base del compromiso original haya cambiado tan sustancialmente, que mantenerlos fuera totalmente injusto para alguna de las partes.²⁰

Desde luego que esta preferencia por las operaciones conjuntas, que sugería el Ministro de Finanzas del PLJ, y que el nuevo gobierno del PNP apoyó aún con mayor fuerza, tiene que considerarse dentro del contexto de la entonces prevaleciente tendencia general en las relaciones país tercermundista-empresa multinacional hacia este tipo de fórmula. Para esta época políticos y tecnócratas jamaquinos ya eran muy conscientes de las llamadas “nacionalizaciones” del 51 por ciento, que era la solución a

¹⁸ “Foreign Policy”, *Daily Gleaner*, 7 de noviembre de 1972.

¹⁹ Discurso pronunciado con motivo de la comida patrocinada por el Grupo de Empresarios Norteamericanos — JIDC, Nueva York, junio de 1972, *Daily Gleaner*, 4 de julio de 1972.

²⁰ *Ibid.*

que se había llegado, por ejemplo, en la industria del cobre en Chile y en Zambia.

Pero la aceptación y afirmación del enfoque de la empresa conjunta puede ser vista en ese momento, en Jamaica, como un intento para encontrar el justo medio entre las inversiones privadas, totalmente extranjeras y las demandas que hacían la inteligencia activista y otros grupos de que se optara por la nacionalización. Este último tipo de clamor debe ser colocado dentro del contexto de la búsqueda de Guyana en 1970-1971 de introducir participación gubernamental en la industria de la bauxita, política que culminó, en primera instancia, con la total nacionalización de la compañía Demerara de Bauxita, propiedad de *Alcan*, que era también la multinacional más grande establecida en la industria jamaquina.²¹

Cualquiera que haya sido el grado de bipartidismo en la política exterior en el período inicial de la nueva administración, pronto se advirtió, sin embargo, un cambio en el énfasis de la orientación, que pasó de ser adaptable y reactiva, a una que enfatizaba lo que hemos llamado el "enfoque de usos de la política exterior". Desde esta perspectiva se destaca el hecho de que el régimen estaba planteando ciertos objetivos internos de reorganización de la estructura económica y social del país, y para promoverlos trataba de manipular o de influir los procesos del contexto internacional en que se desarrollaba el país.

Este enfoque político debe verse junto con otros dos factores. El primero era que, como lo hemos sugerido, el nuevo gobierno partía del supuesto de que la política anterior había sido de adaptación y reacción, y que tenía como fin asegurar un clima propicio para los inversionistas extranjeros, y la protección a las líneas tradicionales de comercio, siendo que era insuficiente para combatir los problemas internos, en particular el creciente desempleo. El discurso que pronunció el Primer Ministro ante la primera conferencia de Jefes de las Misiones Jamaquinas en el Extranjero en mayo de 1972, después de la elección, fue una larga disquisición acerca de la relación entre los objetivos sociales del nuevo gobierno: igualdad, autosuficiencia, democratización de la propiedad; las características históricas y contemporáneas de la población jamaquina: dependencia cultural, rigidez de la estructura de clases sociales y analfabetismo; y el desequilibrio de la estructura económica heredada del pasado. Por último, Manley procedió a sugerir la manera cómo podrían ponerse a funcionar algunos elementos de la estrategia diplomática, por lo menos como un

²¹ Ver N. Girvan, "Why we need to nationalize bauxite and how", *New World Pamphlet*, No. 6, 1971. Girvan, economista jamaquino y profesor en la Universidad de las Antillas Occidentales, afirma en esa publicación que "La argumentación que aquí se presenta fue utilizada como parte de la política del gobierno de Guyana tendiente a la adquisición de participación en la industria de la bauxita". Girvan fue miembro del grupo negociador de ese gobierno. Ver también su "Making the rules of the game: country-company agreements in the bauxite industry", *Social and Economic Studies*, vol. 20, No. 4, 1971, pp. 378-419.

medio parcial para contribuir a la realización de las reformas que se tenían planeadas.²²

El segundo factor que debemos tomar en cuenta en la utilización de la política exterior, es lo que éste y un número creciente de gobiernos, percibían como una mayor flexibilidad del sistema internacional. La mayor parte de los gobiernos del Tercer Mundo hubiera coincidido en que esta flexibilidad era una espada de dos filos. Pues si bien por un lado se creaban las posibilidades para tener un mayor margen de maniobra diplomática, esta ampliación también era consecuencia, como notamos anteriormente, de la fragmentación en el sistema económico internacional, que surgió, entre otras razones, de las dificultades en la economía norteamericana. En virtud de lo cual todo el sistema económico internacional había perdido estabilidad y predictibilidad en términos de ganancias comerciales.

En un cierto sentido la mayoría de las proposiciones de una nueva estrategia de política exterior, que consideramos que formaban parte de las concepciones del PNP dentro del contexto de 1972, pueden ser vistas como un intento por diseñar una política exterior más pragmática; aunque ello no permite suponer que el gobierno estaba dispuesto a aceptar que la distinción entre su propia línea de política exterior y la de su predecesor era meramente táctica.

Posteriormente, a medida que el gobierno se acercaba a su fin, opositores y críticos señalaban que el gobierno había formulado una política exterior demasiado "ideológica". Sin embargo, parece ser que esa era precisamente la posición que el gobierno y el Primer Ministro tenían frente a la postura del PLJ: la política exterior del nuevo gobierno "implicará una política exterior 'abierta' distinta de la política 'cerrada' del pasado que sólo consideraba las relaciones con socios tradicionales", e "implícito en el ... concepto de una política exterior 'abierta' estaba la cuestión de comerciar con países cuyas ideologías y sistemas políticos difieran de los propios".²³

Resumiendo, el comercio, la estrategia diplomática y de asistencia quedarían integralmente relacionadas en un "sistema" de política exterior, que enfatizaba las relaciones internacionales reorganizadas como mecanismo para lograr la reorganización de la estructura económica interna. Según lo expresó en 1973 el Primer Ministro "el desarrollo económico nacional debe ser el objetivo supremo de la política exterior de Jamaica".²⁴

²² Información privada. Para un breve reporte, véase "Mission heads and massive foreign policy re-examination", *Daily Gleaner*, 20 de mayo, 1972. Gran parte del discurso que pronunció el primer ministro en la reunión reproduce los temas de su libro *The Politics of Change*.

²³ Manley, *The Politics of Change*, p. 127.

²⁴ "Economic development Jamaica's main foreign policy aim", *Daily Gleaner*, 7 de diciembre, 1973.

*Las concepciones del PNP y el panorama estructural:
una digresión analítica*

El enfoque de la utilización de la política exterior en el contexto de Jamaica, hacía hincapié en que para poder satisfacer las demandas internas, en particular la de creación de empleos había que encontrar nuevas fuentes de intercambio, incluyendo las importaciones, para aminorar la salida de divisas. Además se hizo la sugerencia de que existían vías inexploradas de asistencia técnica y económica. Como afirmaba el Primer Ministro en 1972: "Jamaica sólo puede beneficiarse si buscamos nuevos socios comerciales consistentes con nuestras obligaciones ... y si empezamos a buscar nuevas fuentes de asistencia técnica y de ayuda en forma de inversiones".²⁵

En segundo lugar, se enfatizaría que existían ciertos impedimentos internos a la producción que tendrían que ser eliminados, si es que se quería derivar ventajas de *nuevos* acuerdos comerciales, o de los ya vigentes. En este caso se hacía hincapié como lo hemos sugerido anteriormente, en las rigideces de la estructura de clases. Pero este hecho estaba íntimamente relacionado con la dependencia cultural que se suponía que caracterizaba a la estructura social, tanto al nivel de élites como de masas, en particular en términos de bienes de consumo; una dependencia que tendía a "fijar" el patrón de importaciones y por lo tanto a constreñir las posibilidades de modificarlo.

Por último, partía de que existían rigideces en los sistemas internos de producción, de allí el énfasis inicial en la participación de los trabajadores. Lo que no quedaba claro era hasta qué punto se había previsto que una reorganización de todas las relaciones que alarcaa este problema, habría de afectar las actitudes hacia las intenciones del gobierno con respecto a la estrategia de desarrollo.

Aquí avanzamos la hipótesis de que la naturaleza de la principal dificultad que presenta este enfoque de política exterior cuando se aplica a un pequeño país del Caribe, es la siguiente: si aceptamos el punto de vista de la dependencia, podemos afirmar que los países del Caribe no sólo dependen o son apéndices del sistema económico metropolitano; del cual son de hecho criaturas y en ese sentido subsistemas. Como tales, su estructura económica y de clases refleja los requerimientos de las estructuras de la metrópoli. La inferencia es que en particular al nivel de la élite interna, al nivel de individuos, grupos e instituciones, se desarrolló una alianza entre los elementos internos y los elementos de la estructura metropolitana, de manera que existían canales continuos para que las élites internas transmitieran "imágenes" de política nacional. La imagen del país que existe en la metrópoli, tanto a nivel oficial como privado, era, es, una imagen constantemente "filtrada" a través de estos agentes

²⁵ Cámara de Representantes, "Discurso sobre el Presupuesto", *loc. cit.*, p. 317.

y canales de transmisión. Tales imágenes eran distintas de las imágenes que transmitían los canales diplomáticos normales, y se sumaban a ellas. De hecho nosotros creemos que se le daba más importancia.

De manera que cualquier cambio en la política interna, sobre todo si se trataba de un cambio que no era bien recibido, casi automáticamente inducía cambios en las imágenes que tenían las élites metropolitanas de la estructura y política del país. En este sentido podríamos decir, como ya lo hemos argumentado,²⁶ que para un país como Jamaica, “la política interna es política internacional”. El grado de reacción y de respuesta de la metrópoli dependerá de la importancia que tenga para sus propios intereses un asunto en particular, en términos de las percepciones de la metrópoli, es decir, las imágenes de política interna que le transmiten canales especiales, a través de agentes con ella vinculados y por ella socializados.

La formulación de la política: I

En esta sección y en la siguiente presentaremos algunos de los temas más importantes de política exterior que surgieron en este período. Los examinaremos desde el punto de vista del grado en el que ilustran ya sea el modelo de adaptación aquiescente o el de la utilización de la política exterior; del grado en el que estos modelos ilustran la alianza entre los sistemas internos y metropolitanos; y de la elaboración de las iniciativas de política exterior en el contexto del modelo de coalición pluriclasiista de competencia bipartidista que caracteriza al sistema político jamaicano. En cierto sentido todas estas características pueden agruparse bajo la rúbrica de la política interna de formulación y aplicación de la política exterior.

Problemas heredados — Jamaica, Carifta y la Comunidad Económica Europea

Una de las áreas de política que se debatió en 1972, cuando se llevó a cabo el cambio de administración fue la de cuál sería la mejor manera para que Jamaica y otros países de la Comunidad del Caribe se adaptaran al desmantelamiento que Gran Bretaña llevaba a cabo del sistema preferencial de la Comunidad Británica y del acuerdo sobre el área de la libra esterlina, mismo que hasta entonces había mantenido. Junto a este problema, estaba separado, pero no sin relación, el de la transformación del área de libre comercio, CARIFTA, a alguna forma de unión aduanera o de mercado común, que había sido la intención original de los iniciadores del movimiento hacia una integración económica más estrecha de los países del área del Caribe.

²⁶ En “The Commonwealth Caribbean” en C. Clapham, *op. cit.*

Estos dos temas estaban relacionados porque para los países de la Comunidad del Caribe era evidente que la Comunidad Económica Europea, siguiendo el patrón de los arreglos que había establecido con los países del continente africano, quería firmar los acuerdos para la protección de mercancías que tradicionalmente intercambiaba con Inglaterra, con *grupos regionales*.

Para el PNP no había ninguna dificultad en aceptar y adoptar un enfoque regional a la integración económica, al desarrollo y a la negociación internacional. Pero, como es bien sabido, en los años cincuenta y sesenta, el principio de la integración/federación había sido terreno de pronunciado debate político entre los dos partidos; y el PLJ siempre se mostró, a pesar de su ingreso en CARIFTA, más bien tibio hacia tales acuerdos. Poco después de la llegada al poder del PNP, el Primer Ministro intentó afirmar la posición del gobierno ante esta cuestión:

Al aproximarse las negociaciones con el Mercado Común Europeo, nos satisface que Jamaica se dirija a esas negociaciones como parte del equipo del Caribe, y que los países del CARIFTA negocien como un bloque para alcanzar los mejores resultados y protección para todos. También creemos que es importante que los países de CARIFTA deberían desarrollar la más completa comprensión de la experiencia africana, de su relación con el Mercado Común Europeo...²⁷

Lo que podemos conjeturar de esta afirmación es que, al nivel de la política heredada, el gobierno era consciente de la inclinación del PLJ hacia una posición combativa y aislacionista con respecto al movimiento de integración del Caribe, y trataba ahora de cambiar la orientación de esta política. Jamaica, a través del ministro de Finanzas del PLJ, no había sido muy proclive a la integración, sino más bien a un nivel de cooperación suficiente para proteger y promover la soberanía nacional. En 1971 había surgido una discusión de este tipo en relación con el Banco de Desarrollo del Caribe.²⁸ De manera similar, mientras CARIFTA empezó a desarrollar la base para una posición común de los países del Caribe en cuanto a un código para las inversiones extranjeras, Jamaica rápidamente definió una posición particularista al respecto.

Mientras las discusiones dentro de la región se orientaban hacia la consolidación de la posición de negociación de los países de CARIFTA con respecto a la CEE, los voceros del PLJ ahora en la oposición, insistían en que Jamaica debía mantener una posición diferenciada en el seno de CARIFTA. En 1973, Robert Lightbourne, que había sido Ministro de Comercio del PLJ afirmaba:

...lo que es vital, y que espero que sea ampliamente reconocido, es el hecho de que los intereses de los Territorios varían mucho —los de

²⁷ Cámara de Representantes, "Discurso sobre el Presupuesto", *loc. cit.*, p. 317.

²⁸ Ver "Seaga sees misuses of CDB", *Daily Gleaner*, 1 de noviembre de 1971.

Jamaica más que los de cualquier otro, y es muy posible que mientras se negocie como grupo CARIFTA, sea necesario introducir *variaciones que conduzcan a varios acuerdos, con el fin de abarcar los intereses de todos los territorios involucrados*. En caso de que surgiera la necesidad de este enfoque no tiene por qué afectar a CARIFTA.

Mi punto de vista al respecto siempre ha sido muy claro en las negociaciones con mis antiguos colegas, y confío en que este punto de vista se ha mantenido...²⁹

Seguramente los negociadores del gobierno, por otro lado, hubieran percibido que con las dificultades por las que atravesaban en ese momento las relaciones económicas internacionales y con las tendencias hacia el proteccionismo de bloque, había grandes obstáculos para que el grupo de la CEE aceptara mantener negociaciones que implicaran arreglos por separado con países en Africa, el Caribe y el Pacífico. Como es bien sabido, a medida que las negociaciones llegaban a su conclusión en 1975, no sólo fue necesario armonizar las posiciones de negociación en el interior del grupo, sino que estas últimas tenían a su vez que armonizar con las del grupo africano y con las del grupo del Pacífico; estas negociaciones culminaron con la firma de un acuerdo compuesto, que pretendía satisfacer a todos los miembros de estas tres agrupaciones.³⁰

De hecho, para 1973, dos temas generales de discusión se desarrollaban simultáneamente dentro del área del Caribe, entre los cuales existía, desde el punto de vista de las relaciones diplomáticas y de cooperación, una relación de estímulo mutuo. Paralelamente a las negociaciones en torno a lo que sería la Convención de Lomé, los miembros de CARIFTA discutían, como se indicó anteriormente, la transformación de esa organización en lo que llegaría a ser la Comunidad y Mercado Común del Caribe, CARICOM.

A fines de 1972 se anunció que la Conferencia de Jefes de Estado de los países de CARIFTA había llegado a un acuerdo en virtud del cual se establecería un mercado común. El PLJ atacó la participación del gobierno jamaiquino en esta decisión, basándose en que el gobierno conducía nuevamente al país a una federación caribeña, y que *inter alia*, al suscribir una unión aduanera estaba reduciendo la soberanía de Jamaica en términos de su capacidad para manipular los impuestos aduaneros. El gobierno respondió a este ataque que provenía del anterior Primer Mi-

²⁹ *Daily Gleaner*, 5 de enero de 1973, énfasis del autor; ver también el editorial del *Daily Gleaner* "Single approach, many targets", 8 de enero de 1973.

³⁰ Ver: *Jamaica: Ministry Paper No. 7: The ACP/EEC Convention of Lome*, que presenta al Parlamento el Honorable P.J. Patterson, Ministro de Industria, Turismo y Comercio Exterior, 8 de febrero de 1975. Para una declaración de transición sobre el progreso de las negociaciones y los efectos que pudiera tener sobre la política internacional económica de Jamaica, en caso de ser exitosa, ver *Ministry Paper No. 43*, julio de 1974. *Foreign Economic Policy*, declaración del Primer Ministro y del Ministro de Relaciones Exteriores.

nistro Shearer, afirmando que simplemente había seguido “la extensión racional y lógica del acuerdo de CARIFTA (que había negociado el PLJ)”.³¹

De hecho la oposición estaba tratando de atacar desde dos frentes la nueva política exterior del gobierno. Ya que mientras los gobiernos de CARIFTA habían acordado formar CARICOM, los que eran independientes también habían decidido establecer en el seno de esta institución, un comité cuya función era armonizar los enfoques y decisiones de política exterior, el Comité Permanente de Ministros de Relaciones Exteriores. Dentro de este contexto se llegó al acuerdo de que se establecerían simultáneamente relaciones con Cuba. La oposición utilizó esta decisión para replantear en la arena política interna la predilección por el socialismo y por el comunismo que siempre le había atribuido al PNP. Afirmando que en breve el gobierno establecería relaciones diplomáticas con la Unión Soviética, Hugo Shearer, se dijo, había agregado “que la extensión de la política exterior hacia la arena comunista comprometería a Jamaica en una guerra ideológica en la que sus amigos tradicionales serían objeto de ataques directos o indirectos... 300 000 jamaíquinos vivían en el Reino Unido, decenas de miles en Estados Unidos y Canadá, había jamaíquinos por toda América Latina y Africa. Sus intereses deberían estar por encima de consideraciones ideológicas y debía protegerlos la formulación de una política exterior juiciosa”.

El gobierno respondió recordando al PLJ que siendo miembro de la OEA había mantenido relaciones consulares con Cuba, y que había establecido relaciones con Yugoslavia. La respuesta también hacía referencia a la nueva flexibilidad, en virtud de la cual el presidente norteamericano había visitado tanto China como la Unión Soviética, los “gigantes del comunismo internacional”.³²

La importancia de esta discusión, que repetía algunos temas tradicionales en el debate partidista jamaíquino, reside en que surgiría nuevamente, aunque esta vez con mayor intensidad, cuando para consternación del partido de la oposición y del sector privado del país, el gobierno trató de consolidar sus relaciones con Cuba en particular, y con los países socialistas en general. En segundo lugar, posteriormente se diría que las relaciones con Cuba habían afectado las relaciones diplomáticas y económicas con Estados Unidos durante las últimas etapas de las administraciones republicanas de Ford y Nixon; y en tercer lugar, sus relaciones con los países del área del Caribe también se vieron afectadas, cuando la relación entre Jamaica y el gobierno de Guyana, que había adoptado una forma de marxismo-leninismo, se interpuso en el debate interno entre

³¹ “Shearer: P.N.P. has led Jamaica into red bloc-planning to take country back into federation through the back door, too”, *Daily Gleaner*, 4 de diciembre de 1972; y “JLP refused to end ties with Cuba”, *Daily Gleaner*, 27 de febrero de 1973.

³² *Ibid.*

el gobierno y el Partido Laborista de Jamaica, y entre el gobierno y el sector privado del país, pues este último se oponía, en particular, a la adopción por parte de Guyana de sistemas comerciales estatales. Más adelante se hará referencia a estas cuestiones.

Inflexibilidad de ingresos, divisas: implicaciones para la política exterior — el impuesto a la producción de bauxita

Ya hemos aludido anteriormente a que a partir de 1972 el gobierno del PNP empezó a preocuparse por la disminución de la inversión extranjera y por las probables dificultades que supondría mantener el nivel de divisas al que el país se había acostumbrado en los años sesenta. Con el fin de minimizar la pérdida de divisas el gobierno actuó con prontitud para restringir ciertas importaciones. Pues, aparte de esto, la élite política y tecnocrática estaba consciente de los peligros que representaba para una economía dependiente de importaciones como era la economía jamaicana, la creciente escalada de los precios de los artículos de primera necesidad en el mercado internacional, especialmente los precios de los granos.

Sin embargo, este problema se impuso a la conciencia pública en virtud del alza de los precios del petróleo que decidió en octubre de 1973 la Organización de Países Exportadores de Petróleo, OPEP, luego de las convulsiones políticas y militares del Medio Oriente, obligando al gobierno a considerar la introducción de más cambios en la política económica, tendientes a limitar el gasto de divisas. Estos cambios fueron impuestos en enero de 1974, y aparentemente no fueron aceptados por todos los grupos sociales del país. Hacia fines de 1974, el Director General del banco central de Jamaica se quejaba de hecho de que aunque el país había “superado sus dificultades... no podemos decir que estamos en deuda con las clases acomodadas de Jamaica. Lo único que han hecho ha sido combatirnos a cada momento y protestar ruidosamente ante cualquier medida que amenazara sus comodidades”.³³

Desde luego que fue gracias al impuesto adicional que el gobierno estableció a las ganancias de las transnacionales productoras de bauxita y de óxido de aluminio, residentes en Jamaica, que pudo resistir, si bien parcialmente, la tormenta desatada por la OPEP.

En 1972, el gobierno había expresado su decisión de buscar una mayor participación en las ganancias derivadas de la explotación de la bauxita jamaicana, y paralelamente en junio de ese año instaló una Comisión de Bauxita que tenía la función de hacer recomendaciones sobre política nacional en materia de industria de la bauxita y del óxido de aluminio. Al mismo tiempo, el gobierno decidió tratar de organizar, a través de nego-

³³ “Bank governor raps Jamaica middle class”, *Trinidad Guardian*, 6 de septiembre de 1974.

ciaciones internacionales con países que también poseyeran reservas importantes de ese mineral, lo que se llamó cuando se estableció en 1974, la Asociación Internacional de Bauxita, AIB, de la que formaban parte Australia, Guinea, Guyana, Jamaica, Sierra Leona, Surinam y Yugoslavia.

Este era un primer ejemplo de la intención declarada del gobierno de promover una diplomacia activa en las relaciones económicas internacionales, en contraposición a la diplomacia aquiescente y reactiva. La membresía a la organización también respondía al criterio del gobierno de Jamaica de que tal diplomacia debería tratar de imponerse a lincamientos ideológicos, así como a niveles de desarrollo; dado que la organización estaba constituida por países desarrollados, como Australia, comunistas como Yugoslavia y subdesarrollados como Jamaica y Guinea.

La inauguración de la AIB tuvo lugar en noviembre de 1974, y al final de la primera reunión de su Consejo Ejecutivo que se celebró en Kingston en diciembre de 1974, el Primer Ministro habló sobre el tema de las expectativas del gobierno en sus relaciones con las multinacionales:

Invito a las corporaciones transnacionales a reconocer que la creación de la Asociación de la Bauxita les ofrece una oportunidad única para sentar sobre bases política y económicamente viables y estables las relaciones con los países productores de materias primas... Nosotros... no buscamos confrontaciones que serían inevitablemente destructivas para todos los involucrados.

Por el contrario, pedimos a quienes han estado operando en nuestros países por algún tiempo que reconozcan que tratamos de descubrir, en asociación con ellos, las fórmulas que asegurarán que puedan continuar operando en un ambiente estable en nuestros países.³⁴

Esos temas eran nuevos en Jamaica, ya que entre el acuerdo para establecer la AIB y la primera reunión de su Consejo Ejecutivo, en mayo de 1974, el gobierno había introducido el impuesto sobre la producción de la bauxita en manos de las transnacionales residentes en Jamaica. Estos temas también se hacían eco de otros que habían tenido mayor resonancia en la arena internacional, a través de argumentos que legitimaban las demandas que hacían los países de la OPEP para elevar precios y asegurarse la total propiedad de sus recursos naturales.

El impuesto sobre la bauxita fue una decisión *impuesta*. Desde el punto de vista del gobierno, esta decisión tenía primero que tomarse para después ponerla en práctica, a través de un proceso que tenía que conformarse a ciertos criterios diplomáticos y de política interna. Aquí no se discutirá si la decisión que se tomó era o no necesariamente la única

³⁴ "P.M. sees IBA as avenue for cooperation", *Daily Gleaner*, 31 de diciembre de 1974. Para un breve relato de Manley sobre la formación de la AIB, y el papel de Jamaica ver *Ministry Paper No. 42*, julio de 1974: *Relations with the Third World*, declaración del Primer Ministro y del Ministro de Relaciones Exteriores, p. 3, mimeo.

opción posible; aunque subsecuentemente el gobierno arguyó que no le había quedado otra alternativa que ejercer como lo hizo sus derechos soberanos.

Los criterios a los que hacemos referencia son, a nivel diplomático, bastante comunes para países pequeños, y aún para países medianos; y a nivel interno, importantes para un Estado como el jamaquino, pluralista y donde existe la competencia partidista.³⁵ A nivel internacional era necesario asegurarse de que no habría una respuesta negativa de parte de los países que eran la base de las compañías, Canadá, y en particular, Estados Unidos. Para estas fechas este último ya estaba tratando de neutralizar los efectos y demandas de la OPEP, y el primero había sido miembro de la Comunidad Británica, y amigo tradicional de Jamaica. Puede decirse que la diplomacia jamaquina tuvo éxito en la medida en que Estados Unidos no se opuso significativa ni inmediatamente a la aplicación de la decisión.

A nivel interno era necesario asegurarse de que existía entre el público, un consenso suficiente y en particular entre los grupos interesados, el sector privado, la oposición y los sindicatos, para que las divisiones internas no fueran utilizadas por fuerzas capaces de penetrar este "sistema político y económico abierto". Aunque no discutiremos el proceso mismo de negociación, intentaremos presentar la explicación que dio el gobierno a su comportamiento, y las respuestas de los grupos interesados.

Se recordará que, al explicar a empresarios norteamericanos la actitud gubernamental hacia la inversión extranjera, el Ministro de Industria, P. J. Patterson, había reiterado la adhesión del gobierno a los acuerdos ya contraídos, pero que había invocado una cláusula que calificaba estos acuerdos: "si todas las cosas permanecen iguales", como una posible justificación para la revisión de los contratos. Esta fue la base sustancial a partir de la cual el gobierno trató de justificar su acción dentro del contexto de sus poderes soberanos.³⁶

El gobierno insistió, antes que nada, en que no tenía conflicto alguno con las compañías en cuanto al *principio* del impuesto, dado que no se trataba sino de otro nivel de imposición. Luego trataba de disociar la cuestión de extraer mayor ingreso de las compañías de su compromiso, de la de permitir la explotación y exportación de la bauxita, puesto que esto último no estaba a discusión. Era particularmente importante asegurar la continuidad del suministro, dada la sensibilidad de los países del Atlántico del Norte al reciente comportamiento de los países árabes exportadores de petróleo. El Primer Ministro, por lo tanto, trató de explicar que:

³⁵ Para una discusión sobre la formación del consenso en otro caso ver: J.D. Martz, "Policy-making and the quest for consensus: Nationalizing Venezuelan petroleum", *Journal of Inter-American Studies and World Affairs*, vol. 19, No. 4 de 1977, pp. 483-507.

³⁶ Para una discusión sobre las cuestiones legales involucradas, ver: Stanley

Durante el curso de estas negociaciones he ofrecido a los gobiernos amigos de Estados Unidos y Canadá mantenerlos completamente informados de nuestros objetivos y claro está, de las negociaciones mismas. He sido particularmente cuidadoso en enfatizar la intención del gobierno de Jamaica de mantener el suministro de bauxita y de óxido de aluminio. He repetido estas garantías ahora que ha sido necesario imponer legalmente el Impuesto a la Producción.³⁷

Durante las negociaciones, para reforzar este punto de vista, el gobierno no trató de borrar cualquier impresión de que hubiera una conspiración tipo cartel entre los países miembros de la AIB:

El levantar el espectro de carteles de producción internacionales, que monopolizan la oferta y aumentan los precios, simplemente porque se ha formado la Asociación Internacional de la Bauxita, no contribuye a la armonía de las relaciones económicas internacionales. Las compañías productoras de aluminio que se mantienen en contacto directo con el gobierno jamaquino no parecen ciertamente temer la *cartelización* de la oferta... *En las pláticas con las compañías, Jamaica ha actuado sola, y únicamente ha informado a otros miembros de la Asociación sobre el resultado de las pláticas.*³⁸

La respuesta pública del gobierno de Estados Unidos puede ser descrita como un intento. Según un vocero del Departamento de Estado:

Creemos que ambas partes esperaban llegar a un acuerdo sobre los ingresos antes de la fecha en que se diera a conocer el presupuesto nacional, que fue ayer... Confiamos en que esto no cerrará la puerta a otras negociaciones posteriores y que de allí saldrá un acuerdo entre ambas partes.³⁹

Hay algunos indicios de que el gobierno de Jamaica pudo haber sido conducido a reiniciar las discusiones, puesto que se suponía que el anuncio del impuesto no era su última palabra al respecto; o que las discusiones podían pasar ahora a otro nivel, el del arbitraje internacional. A pesar del hecho de que el Primer Ministro había anunciado que Jamaica no aceptaría el arbitraje de una institución como el Banco Mundial, esto es de la Convención Internacional para la Solución de Diferencias en

Reid, *Strategy of Resource Bargaining — A Case Study of the Jamaican Bauxite-Alumina Industry since 1974*, Working Paper No. 20, Trinidad ISER, University of West Indies, 1978.

³⁷ Declaración ante la Cámara de Representantes, 15 de mayo de 1974, *Daily Gleaner*, 16 de mayo de 1974.

³⁸ "Difference only over amount of levy not principle — P.M.", *Daily Gleaner*, 22 de mayo de 1974. Subrayado del autor.

³⁹ "State Department hopes for settlement", *Daily Gleaner*, 18 de mayo de 1974.

Materia de Inversión, CSID, a la cual se había adherido previamente el gobierno jamaquino. Las compañías parecen haber alentado esta impresión cuando anunciaron que solicitarían arbitraje internacional, y para su defensa llevaron a Jamaica a Arthur Goudberg, que había sido embajador de Estados Unidos ante Naciones Unidas, Juez de la Suprema Corte y negociador laboralista. Con estudiada ambigüedad Goldberg declaró a dos reporteros:

Sería inexacto decir que vinimos a reiniciar las negociaciones. Pero hemos venido a petición de las compañías productoras de bauxita y esperamos llegar a un acuerdo amigable o a una base sobre la cual se puedan reiniciar las negociaciones.

Al día siguiente el periódico anunció que en el Congreso Jamaquino el Primer Ministro había "reiterado ante los reporteros que, por lo que respectaba al gobierno, la cuestión del impuesto ya había sido dispuesta y que sería resuelta a través de la acción legislativa sobre la ley del Impuesto a la Producción, que sería debatida en la Cámara de Representantes...".⁴⁰

Las discusiones con las compañías productoras de bauxita habían penetrado otros temas: la nueva compra de los terrenos de bauxita, el llamado "patrimonio nacional", la disposición sobre las minas de bauxita y la importante cuestión de la participación en la propiedad de las compañías. Las compañías argumentaban, de acuerdo con las tendencias internacionales, que estaban dispuestas a discutir estas cuestiones. Cornel Maier, presidente de *Kaiser Aluminium*, declaró:

Suponiendo que recibimos un pago justo por los derechos que tenemos sobre las tierras, y que llegamos a un acuerdo de largo plazo sobre todos estos temas que funcione, creemos que la propiedad de Jamaica sobre nuestros terrenos de bauxita puede ser buena tanto para Jamaica como para la economía, puesto que así los jamaquinos tendrían un interés propio en el éxito de las operaciones, y la compañía será relevada de los detalles administrativos que conllevan las propiedades en el extranjero.⁴¹

Podría pensarse que este enfoque constituía una ruta para reiniciar las negociaciones sobre el impuesto. Poco después, *Kaiser* fue la primera de las compañías que llegó a un acuerdo de empresa conjunta con el gobierno de Jamaica.

Puede decirse que la *respuesta interna* fue en términos generales de apoyo a la decisión del gobierno. El líder de la oposición comentó que

⁴⁰ Ver: "Goldberg here for bauxite talks", *Daily Gleaner*, 30 de mayo de 1974, y "Manley sets out pattern for bauxite talks", *Ibid.*, 31 de mayo de 1974.

⁴¹ "Jamaica rules out arbitration on bauxite", *Trinidad Guardian*, 18 de junio de 1974.

era encomiable "la velocidad con la que (el gobierno) supo aprovechar la situación presente";⁴² aunque planteó algunas dudas a las que nos referiremos más adelante. También el sector privado apoyó en buena medida la decisión, la Comisión de la Bauxita que tuvo a su cargo los detalles de la negociación estaba presidida por una figura importante de este sector. Un editorial del *Daily Gleaner* comentaba:

La acción es dramáticamente histórica porque es la primera vez que el Estado soberano de Jamaica ha repudiado un contrato que mantenía con intereses internacionales. Sin embargo la decisión tiene que ser considerada como una de emergencia nacional, más que de conveniencia política o ideológica; los términos del intercambio internacional han cambiado tan dramática y desventajosamente para los países como Jamaica, que moralmente la situación se aproxima al derecho de cancelar un contrato frente a actos divinos o de enemigos del Estado... Ciertamente Jamaica no ha tomado acciones drásticas como las que han tomado otros países, como ha sido por ejemplo la nacionalización de la bauxita en Guyana.⁴³

Esta justificación de la acción del gobierno y del apoyo que recibió porque los términos de intercambio habían cambiado en contra de Jamaica, y porque el gobierno había optado por una acción más razonable que "extrema", fue un tema constante del sector privado y de sus representantes periodísticos. Morris Cargill, por ejemplo, un columnista usualmente hostil al PNP, que escribía bajo el pseudónimo de Thomas Wright, apoyó decididamente al gobierno.⁴⁴

Las críticas más directas las hizo la izquierda radical fuera del PNP en forma de ataques no necesariamente al principio de la aplicación del impuesto, sino al uso que el gobierno haría de este nuevo ingreso. El gobierno había prometido que una parte sustancial del ingreso sería depositada en el Fondo de Desarrollo del Capital, para ser utilizado en proyectos de naturaleza capitalista, desarrollista. Pero Trevor Monroe, un intelectual que era vicepresidente del Sindicato de Trabajadores Unidos y Universitarios, avanzó el argumento de que la composición social del gobierno lo inhibiría en la utilización del ingreso de esta manera:

La verdad es que la política del gobierno de Manley en materia de beneficios derivados de la bauxita, beneficia solamente a la clase capitalista. Pone en sus manos armas aún más poderosas para intensificar la opresión de las masas.

⁴² "Seaga suggests revaluation", *Daily Gleaner*, 22 de mayo de 1974.

⁴³ "Emergency", *Daily Gleaner*, 16 de mayo de 1974.

⁴⁴ "Cualesquiera que sean los resultados", declaró, "debe felicitarse al gobierno por haber tomado medidas que se basaban en una perspicaz comprensión de las realidades empresariales y comerciales". También, "Encuentro improbables todas estas referencias de las compañías productoras de bauxita a una posible apelación" a la convención internacional. *Daily Gleaner*, 24 y 25 de mayo de 1974.

Su argumento estaba basado primero en el grado de consulta que se había hecho con los gobiernos canadiense y norteamericano, y en la ausencia de las masas en los procesos de toma de decisiones; segundo, el origen de clase de los negociadores; tercero, la "participación dinámica" que Manley ofrecía ahora a las compañías; y cuarto, el modo de distribución de los nuevos ingresos, que el gobierno trataría de utilizar para apoyar el presupuesto en el nuevo año fiscal.⁴⁵

Pero en ese momento estas críticas fueron un caso aislado, aunque hacia fines de año el *Daily Gleaner* empezó a criticar al gobierno por utilizar los ingresos derivados del impuesto en gasto corriente, y porque no lo orientaba hacia proyectos de desarrollo, criticaba en particular que esos ingresos se utilizaran para satisfacer las demandas salariales del sector público.⁴⁶

Las críticas más severas dentro del país fueron indirectas. Específicamente, no había consenso con respecto a la posibilidad que se aplicaran en el largo plazo sanciones en contra de Jamaica, precisamente dadas las características de una economía abierta y dependiente como la jamaicana. La crítica era doble.

En primer lugar estaba la cuestión de si Jamaica debería o no haber aceptado que el asunto fuera sometido a arbitraje internacional a través de la CSID. El líder de la oposición, planteó en la prensa este problema en los siguientes términos:

Hubo una acción del gobierno que fue negativa. Esta fue el retiro de la bauxita como área de disputa bajo la jurisdicción de la Convención Internacional para la Solución de Disputas sobre Inversiones. Este acto fue visto como un escape, como una manera de evitar que lo que exigía por derecho fuera sometido a comprobación.

Para responder a una crítica similar que le hizo Robert Lightbourne, el Primer Ministro simplemente señaló que no se trataba de una cuestión "moral" sino "legal"; y que su legalidad no iba a ser probada internacionalmente, sino en el Parlamento soberano de Jamaica.⁴⁷

Mientras en julio de 1974 el Primer Ministro declaraba que "aunque muchos ciudadanos norteamericanos y jamaicanos han creído" que la decisión de imponer un impuesto a la producción de bauxita, entre otras cosas, "provocaría un deterioro de las relaciones entre Estados Unidos y Jamaica, no existe evidencia alguna para sugerir que las acciones tomadas por el gobierno hayan ido en detrimento de esas relaciones", el senador Dudley Thompson, Ministro de Relaciones Exteriores, declaraba en 1976 que Jamaica "no sin oposición de intereses económicos y políticos occi-

⁴⁵ Carta del Dr. T.G. Munroe, *Daily Gleaner*, 30 de mayo de 1974.

⁴⁶ "My Cuban talks, by Thompson", *Daily Gleaner*, 22 de mayo de 1974.

⁴⁷ Ver: "Seaga suggests revaluation", *Daily Gleaner*, 22 de mayo de 1974; "Manley sets out pattern for bauxite talks", *Daily Gleaner*, 31 de mayo de 1974.

dentales" había "hecho un esfuerzo valiente para reafirmar nuestro derecho soberano a controlar el destino de nuestra bauxita, nuestro recurso natural más importante".⁴⁸ Esta última observación sugería que en el largo plazo había fracasado la estrategia tendiente a neutralizar las fuentes de hostilidad norteamericana a la decisión del impuesto.

La sensibilidad norteamericana al problema de que surgieran impedimentos a la continuidad de los suministros de bauxita y óxido de aluminio, continuó expresándose hasta 1976 y 1977. Por ejemplo, en el número de noviembre de 1976 de la revista norteamericana *Fortune*, apareció un artículo de Sanford Ross sugiriendo, *inter alia*, que:

...el resultado final de la iniciativa jamaquina no puede sino disminuir el bienestar global. El mundo se encuentra comprometido en un esfuerzo para localizar y explotar fuentes más caras de bauxita. Aunque es posible que este esfuerzo beneficie a Jamaica y a otros miembros de la AIB, mientras que el resto del mundo pierde, existen grandes probabilidades de que dentro de cinco años se desplome el cartel de la bauxita, reduciendo el proceso de ingreso de Jamaica a una fracción de lo que es ahora. Entonces todo el mundo terminará perdiendo y de esta forma una nueva iniciativa del sur habrá fracasado lamentablemente.⁴⁹

Hubo declaraciones de este tipo provenientes de fuentes no oficiales aún hasta 1977, a través de afirmaciones de funcionarios importantes de las compañías productoras de aluminio, como por ejemplo la que pronunció el vicepresidente de *Alcoa*, Charles Perry, con una clara intención de intimidación:

La historia reciente de las relaciones de la industria del aluminio con los países productores de bauxita es muy conocida. Esta historia se ha escrito en el Caribe. Pero quiero recordarles que la relativa dependencia de la industria con respecto a la bauxita del Caribe está cambiando rápidamente ... la ... tendencia es inequívoca, también los recientes incrementos en los costos de la bauxita han empujado los precios de los lingotes a niveles que hacen competitivas las alternativas a la bauxita.⁵⁰

Es muy posible que la expresión de estos puntos de vista fuera parte de la creciente guerra psicológica que estaban llevando a cabo las compañías dependientes de materias primas y los países desarrollados en contra de los países del Tercer Mundo, como consecuencia de la elevación

⁴⁸ Ver: *Ministry Paper No. 40, Relations Within the Hemisphere*, declaración del Primer Ministro y del Ministro de Relaciones Exteriores, julio de 1974; y *Jamaica's Relations With the Western Hemisphere — Case for Dialogue As Equals*, discurso del Senador D. Thompson, Johns Hopkins School for Advanced International Studies and Institute for Policy Studies, Washington D.C., 6 de octubre, 1976.

⁴⁹ *Fortune*, noviembre de 1976.

⁵⁰ *Daily Gleaner*, 6 de enero de 1977.

de los precios del petróleo; y contra lo que había sido visto como intentos de parte de países poseedores de minerales estratégicos de seguir el ejemplo de la OPEP.

El segundo tipo de críticas que empezaron a hacerse intensamente después de 1974 anticipaban indudablemente estas respuestas por parte de los países desarrollados y de las grandes empresas, ya que ponían en duda la capacidad de Jamaica para mantener la nueva posición de negociación que había adoptado:

Lo que debería interesar a Jamaica es el largo plazo. El gobierno nos ha informado hasta qué punto podemos contar con fuerzas para la negociación... Bien podría ser que, en el largo plazo, Jamaica viera perjudicada su posición en el mercado internacional, para no tener que pagar un impuesto prohibitivo las compañías podrían reducir al mínimo su producción.⁵¹

En 1974 el Primer Ministro había dado muestras de que estaba consciente de la posibilidad que esto ocurriera, según lo indica la declaración que hizo en la primera reunión del Consejo Ejecutivo de la AIB, a la que ya hemos hecho referencia anteriormente. Comentando "una alusión velada a represalias" con respecto a las afirmaciones en el sentido de que los substitutos de la bauxita parecían económicamente viables, pedía que se reconsiderara seriamente

...el juicio sobre acciones como éstas. La búsqueda de alternativas a nuestras materias primas es inevitablemente un ejercicio costoso y de largo plazo que tendrá que ser construido sin lugar a dudas por los pobres de este mundo como un intento para asegurar que los pobres sigan siendo pobres.

Esto sólo puede conducir a mayores tensiones en un mundo cuya necesidad más grande es un orden económico internacional estable.

Pedimos a quienes han estado trabajando en nuestro país que reconozcan que estamos tratando de descubrir, en asociación con ellos, fórmulas que aseguren la continuidad de sus operaciones en un ambiente estable en nuestros países.⁵²

Por lo tanto, el gobierno proponía una estrategia bidimensional. Primero, en la medida en que países y compañías extranjeras propietarios de recursos estratégicos en países como Jamaica, buscaban explotarlos en la manera en que ellos mismos habían definido y conforme a convenciones que ellos mismos habían establecido, la política exterior tendría que ser utilizada para reorganizar los términos de propiedad y explotación.

Esto requería la manipulación del ambiente internacional de tal manera que se establecieran nuevas reglas del juego en la diplomacia de

⁵¹ Editorial "Bauxite tax", *Daily Gleaner*, 23 de mayo de 1974.

⁵² *Daily Gleaner*, 31 de diciembre de 1974.

los recursos, y de suerte que se promoviera la existencia de nuevas organizaciones internacionales en su mayor parte controladas por los países donde se localizaran las explotaciones. Por lo tanto, la decisión de no recurrir al arbitraje internacional, hubiera significado el rechazo a las viejas reglas y formas de organización.

En segundo lugar, de lo anterior se desprende que la propiedad y la explotación no podían seguir siendo unilaterales, sino que tendrían que ser empresas en las que participaran las compañías y los países en vías de desarrollo. Esto significaría, en el caso específico de Jamaica, participación en todas las operaciones de la industria de la bauxita, de óxido de aluminio y de aluminio, de manera bastante similar a la que proponían los países de la OPEP.

Cualesquiera que hayan sido las consecuencias de largo plazo, la estrategia y la política de la AIB y del impuesto sobre la producción de bauxita, puso en perspectiva dos áreas de política: la primera tenía implicaciones tanto internacionales como internas. Desde el punto de vista del proceso de la toma de decisiones y de la aplicación en el campo de la política exterior, se hubiera dado por sentado, lo que ahora parecía posible, que Jamaica adoptaría una estrategia diplomática de largo alcance internacional. Esto aumentó la confianza de los dirigentes políticos para continuar más sistemáticamente su anunciada estrategia tercermundista. Pues como política renovadora, la decisión del impuesto otorgó a Jamaica reconocimiento internacional y ciertamente aumentó el prestigio del país en el Tercer Mundo. Esta posición era vista como una estratagema de "liberación nacional", y enfatizaba el punto de vista expresado por Manley de que los esfuerzos de cooperación de los países en desarrollo deberían centrarse en la esfera de la política *económica* internacional.

Al nivel de la política interna y en términos económicos, parecía ser ahora que el gobierno de Jamaica se había asegurado primero un mecanismo financiero para poder contrarrestar los efectos que había tenido el déficit producido por el petróleo sobre el presupuesto, y segundo lo que podría llamarse un "fondo de reserva" para el desarrollo, dentro del presupuesto del Fondo de Desarrollo de Capital. Lo anterior aumentó la confianza en cuanto a la capacidad para sostener la política de reformas internas que proponían los dirigentes políticos. Como veremos más adelante, después de 1974 el desarrollo de la relación con Cuba vinculó estas dos áreas de política internacional e interna, cuando el PNP empezó a prepararse para las elecciones nacionales, que tendrían lugar a principios de 1977.

La segunda área de política que abrió esta nueva estrategia fue la de las relaciones de Jamaica con Estados Unidos, cuando la administración Nixon-Ford llegaba a su última fase. Como ya hemos señalado, el Primer Ministro Manley, sabedor de los posibles efectos adicionales de su política trató de asegurar al gobierno norteamericano de que su política fiscal tenía límites en cuanto a las implicaciones que podía tener en

términos del continuo abastecimiento de productos y de la política jamaíquina de inversiones extranjeras.

A continuación discutiremos primero el problema de la reconstrucción interna y su relación con la política de Jamaica hacia Cuba y Estados Unidos, y después procederemos a analizar las relaciones de Jamaica con el Tercer Mundo.

La formulación de la política; II

La reconstrucción interna: Socialismo, sus acompañantes externos y el sistema pluralista.

Desde sus orígenes el PNP se había comprometido a llevar a cabo una política socialista dentro del marco del sistema parlamentario, teniendo como modelo la tradición socialista del Partido Laborista británico. De cuando en cuando, sin embargo, esta posición no ha sido explícita en la plataforma electoral y al nivel de la práctica política, como resultado ya sea de la intensa hostilidad del PLJ que tenía efectos electorales adversos, o bien como resultado de una combinación de lo anterior y de la atmósfera de guerra fría prevaleciente en el Caribe. En la campaña electoral de 1972 apenas se mencionó el tema del socialismo. Pero un punto que quedó bien establecido por el Dr. D. K. Duncan, secretario general del partido en la última parte del período 1971-1977, fue que durante 1973 hubo un renacimiento de este tema en las altas esferas del partido, a iniciativa del líder político y Primer Ministro.⁵³

Una de las razones del temor a plantear el problema del socialismo en los sesentas era la extrema hostilidad que los sucesivos gobiernos norteamericanos mostraban hacia Cuba, hostilidad que permeaba a todo el hemisferio. Desde 1962 Jamaica había mantenido relaciones consulares con este país, principalmente porque gran número de jamaíquinos y de sus descendientes residían en Cuba, y en particular en la base militar norteamericana de Guantánamo. Aun así la actitud del gobierno del PLJ hacia Cuba y hacia la ideología comunista que representaba, era también hostil. El gobierno prohibió a sus nacionales visitar Cuba, y aplicó sanciones, por ejemplo confiscó pasaportes a quienes lograban viajar allá; además de esto, las actividades de los representantes cubanos en Jamaica estaban rígidamente restringidas.

Cuando el PNP estaba en la oposición no era favorable, en términos generales, a esta posición especialmente porque habían existido constantes intentos por identificar su posición socialdemócrata con la ideología comunista y con cierta proclividad hacia el bloque comunista. A principios de 1972 un representante del gobierno, el senador Dudley Thompson, que

⁵³ Ver su renuncia como secretario general del PNP y como Ministro de Movilización Nacional en el segundo período del PNP, 1977.

era entonces Ministro de Relaciones Exteriores visitó Cuba, aparentemente para discutir cuestiones referentes a política de aviación. Después, en ese mismo año y de concierto con otros países independientes de la Comunidad del Caribe, el gobierno intentó establecer relaciones a nivel de embajada con ese país. Esto como ya ha sido indicado, no logró la aprobación de la oposición que encarnaba el PLJ, el cual siguiendo su línea tradicional de ataque arguyó que esto era meramente un preludio a un futuro estrechamiento de relaciones que permitiría la subversión cubana en Jamaica, y la distorsión de las relaciones internacionales del país.

Al establecimiento de plenas relaciones diplomáticas le siguió, en diciembre de 1974, la firma de un acuerdo que establecía una ruta aérea directa entre Jamaica y Cuba. Hacía poco Trinidad, Guyana y Barbados habían hecho lo mismo. El Primer Ministro describió este paso como "otro símbolo de la histórica y creciente amistad entre el pueblo de Jamaica y el pueblo de Cuba", y como "un eslabón importante en la cadena del proceso de normalización dentro de la región caribeña".

La hostilidad de la oposición al incremento de las relaciones con Cuba, debe ser vista dentro del contexto de la decisión del PNP de revisar la plataforma ideológica del partido y, a la solemne renovación que hizo en 1974 de su compromiso con el "socialismo democrático" como línea ideológica de acción en el esfuerzo por establecer la igualdad y la justicia social en Jamaica, dentro del marco de la "economía mixta". En los términos de Manley:

El compromiso del gobierno es asegurar que todo el desarrollo se lleve a cabo de acuerdo con las necesidades y metas de la sociedad; el gobierno debe supervisar la dirección de la economía por medio de una combinación de propiedad directa, control por participación, mecanismos reguladores, y creación de incentivos y oportunidades apropiados.⁵⁴

Indudablemente el sector privado no estuvo conforme con la definición del papel que se le había reservado, a pesar del hecho de que para agosto de 1974 el gobierno había relajado en su beneficio algunas de las medidas económicas más enérgicas que habían sido impuestas en enero de ese año, en vista de las dificultades presupuestarias. El sector privado trataba repetidamente de relacionar la orientación socialista interna con el estrechamiento de las relaciones con Cuba. Cuando el gobierno permitió en 1975 que grupos de jóvenes jamaquinos visitaran ese país, el sector privado expresó su oposición a través del presidente de la cámara de comercio. Esta oposición tenía aspectos tanto internos como internacionales:

No se le permitirá apreciar el aspecto indeseable del... comunismo, y debemos cuidarnos de caer en una posición en la que los jóvenes, inca-

⁵⁴ Ver *Keesing's Contemporary Archives*, p. 27903, 1976.

paces de juzgar por sí mismos, favorecerán el sistema comunista y regresarán a tratar de imponerlo aquí.

Más aún:

Nuestros aliados comerciales más importantes son Canadá, Estados Unidos y el Reino Unido, y uno hubiera pensado que el enviar a nuestros jóvenes a áreas como éstas, tan avanzadas técnicamente en tantos aspectos, hubiera tenido mayores ventajas, a menos de que el propósito de la misión haya sido puramente de indoctrinación.⁵⁵

Esta preocupación por parte del sector privado y de la oposición aumentaría cuando el gobierno formalizó acuerdos para que grupos de jóvenes, principalmente desempleados, realizaran períodos de entrenamiento en técnicas de construcción en Cuba. Esto significó, en efecto, la desintegración del grado de consenso que se había logrado después de la introducción del impuesto sobre la producción de la bauxita, y del subsecuente relajamiento de los controles de importación en favor del sector privado. También significaba que, dada la naturaleza abierta del sistema político y de la economía, la preocupación del sector privado pronto se reflejaría en los países con los que Jamaica había mantenido relaciones comerciales significativas, en particular Estados Unidos, el hogar jurisdiccional de muchas transnacionales del aluminio y la fuente, a partir de la revolución cubana, de una parte sustancial del ingreso de Jamaica por concepto de turismo.

Relaciones Jamaica-Estados Unidos: Reconstrucción interna y "desestabilización"

Las relaciones del gobierno del PNP con Estados Unidos no tuvieron un comienzo feliz. A mediados de 1973 el gobierno declaró *persona non grata* al embajador norteamericano en Jamaica, Vincent de Roulet, a consecuencia de unas declaraciones que había hecho De Roulet, y que fueron desmentidas por el Primer Ministro, en el sentido de que durante la campaña electoral de 1972 había llegado a un "acuerdo" con Manley con respecto a la futura seguridad de la inversión norteamericana en Jamaica, en particular sobre las inversiones en bauxita. El Departamento de Estado negó formalmente cualquier intervención en el proceso electoral y el asunto se dio por terminado.

Pero ya para entonces diversos medios de comunicación empezaban a expresar el punto de vista de que la orientación política que habían adoptado los países de la Comunidad del Caribe debía ser motivo de preocupación para Estados Unidos. La base de estos temores parecía ser la na-

⁵⁵ "C. of C. (Chamber of Commerce) wants government to abandon youth trip to Cuba", *Daily Gleaner*, 22 de enero de 1974.

cionalización que había llevado a cabo Guyana de los intereses económicos extranjeros, y el reconocimiento diplomático que los países de la Comunidad del Caribe habían otorgado a Cuba, aunado a su insistencia en la normalización de las relaciones hemisféricas. Estas dos últimas cuestiones relacionadas entre sí habían sido planteadas por primera vez por el Primer Ministro de Trinidad, en su capacidad como presidente del Consejo Económico y Social de la Organización de Estados Americanos en una reunión de esa organización que tuvo lugar en Venezuela en 1970. En enero de 1973 apareció un artículo en el *West Indies Chronicle* publicado en Inglaterra, bajo el título "Estados Unidos, preocupado por la seguridad del Caribe", que reflejaba este proceso de sensibilización, aunque hacía notar que "parece que existe un consenso de opinión en el sentido de que Jamaica representa el clima más favorable para la inversión extranjera".⁵⁶

Sin embargo, para enero de 1974, se expresaba ya una cierta preocupación por parte del gobierno norteamericano ante las relaciones de Jamaica con Cuba. El encargado de negocios de Estados Unidos en Jamaica indicó, poco después de la visita que había realizado a Cuba una misión comercial gubernamental conjunta, que:

Entrarían en vigor automáticamente algunos de los reglamentos del gobierno norteamericano que fueron introducidos para dar vigencia al embargo que la OEA impuso a Cuba, en caso de que Jamaica estableciera intercambio de mercancías con Cuba.⁵⁷

Vale la pena citar ampliamente la respuesta que este comentario suscitó de parte del gobierno, a través del Ministro de Industria y Comercio, P.J. Patterson, ya que indica tanto una percepción de la dependencia de Jamaica con respecto al comercio con Estados Unidos y a la ayuda norteamericana, como el sentimiento de la obligación que suponía la pertenencia a un sistema hemisférico dominado por Estados Unidos. La declaración sugiere también que dentro de este marco la diplomacia estaba siendo utilizada para equilibrar la tendencia hacia una diversificación activa de las relaciones de comercio y de asistencia, frente a los aspectos estructurales de la situación jamaquina. El ministro recordó que las iniciativas comerciales orientadas hacia Cuba, tenían lugar dentro del contexto de una decisión de la Comunidad del Caribe, cuyo primer resultado había sido una misión de CARICOM dirigida,

desde un punto de vista tendiente a identificar aquellos artículos de consumo que pudieran entrar en conflicto con las leyes y los reglamentos norteamericanos relativos al comercio con Cuba. De acuerdo con estos reglamentos resulta claro que podría surgir un conflicto si se intercambiaran

⁵⁶ *Loc. cit.*, p. 11.

⁵⁷ *Daily Gleaner*, "Full trade' with Cuba may cost Jamaica J\$9m-a-year U.S. aid", *Daily Gleaner*, 22 de enero de 1974.

mercancías que incorporaran materiales y tecnología norteamericanas, si eran transportados por naves o aviones con la bandera de Jamaica, o si se trataba de operaciones dirigidas por una agencia gubernamental.

En el curso de esta revisión *se tuvo la oportunidad de aclarar a nivel diplomático si podría o no llevarse a cabo un comercio limitado en vista de la legislación norteamericana existente, sin incurrir en una sanción, siempre y cuando no entrara en conflicto con las leyes y reglamentos de Estados Unidos.*

Estamos satisfechos de que con base en estas iniciativas diplomáticas, es posible un comercio limitado. A la luz de lo anterior una segunda misión comercial se envió este mes a Cuba bajo el entendimiento de que los artículos que podían ser objeto de negociaciones comerciales no debían entrar en conflicto con las leyes norteamericanas respectivas, porque no incorporaban material o tecnología norteamericanas, porque no serían transportados en buques que llevaran la bandera jamaicana y porque ese comercio estaría exclusivamente en manos de compañías privadas jamaicanas.

Por lo tanto, es incorrecto afirmar que Jamaica tiene actualmente el propósito de lanzarse en un "comercio completo" con Cuba.

Estamos satisfechos de que el comercio que se planea no entrará en conflicto con las leyes estadounidenses.⁵⁸

Debemos hacer notar que este acontecimiento ocurrió antes de la introducción del impuesto a la bauxita. Después de esta decisión el Primer Ministro realizó en julio de 1975 una visita oficial a Cuba, como lo hicieron los primeros ministros de Guyana y Trinidad en este mismo año, al final de la cual se firmó un amplio acuerdo de cooperación entre ambos países.⁵⁹ En marzo de ese año Jamaica había establecido relaciones diplomáticas con la Unión Soviética. Después de esta visita se intensificó la retórica del compromiso con el cambio social y la preocupación con las deficiencias del capitalismo en Jamaica, mismas que derivan del sistema imperialista de dominación:

Lo que podemos ver después de dieciséis años de historia es algo sorprendente... Cuba y Jamaica han sido ambos destruidos por el capitalismo, pero ahora estamos construyendo puentes para unir a nuestros dos pueblos.⁶⁰

La vinculación del cambio social con la necesidad de modificar los términos restrictivos de las relaciones económicas internacionales, sumada a la identificación del socialismo democrático como un sistema político y

⁵⁸ Ver: "US aid not endangered — Patterson", *Daily Gleaner*, 23 de enero de 1974, subrayado del autor.

⁵⁹ "Cuba-Jamaica Economic Commission established", *Daily Gleaner*, 14 de julio de 1975; para el comunicado completo véase: *Jamaica Daily News*, 19 de febrero de 1976.

⁶⁰ "PM returns from Cuba", *Daily Gleaner*, 24 de julio de 1975.

social viable y autónomo, como "un objetivo en sí mismo", llevó al PNP a jugar un papel más activo en la Internacional Socialista, la organización que encuadra los movimientos socialdemócratas. La esencia de los argumentos que presentó por ejemplo el Senador Dudley Thompson en 1976, en una reunión de socialdemócratas de Europa y de las Américas, fue que los socialdemócratas europeos en particular, habían olvidado el compromiso original con un cambio radical de las tristes condiciones en que vivían las clases trabajadoras de sus respectivos países y del mundo, y se habían desviado hacia la fría decisión de optar por el bando de los países imperialistas y capitalistas en la guerra. Con base en lo anterior el Senador Thompson se planteaba ciertas dudas acerca de la posibilidad de que lograran identificarse los partidos socialdemócratas europeos con sus contrapartes en el Tercer Mundo, a menos de que los primeros reconocieran más claramente "quién es nuestro enemigo número uno" y que hicieran de la lucha "por el establecimiento de un nuevo orden económico su preocupación internacional número uno".⁶¹

Entre 1974 y 1976 estos temas eran constantes en los discursos del Primer Ministro y de los miembros más prominentes del partido y del gobierno, tanto dentro del país como en los foros internacionales. Se reiteraba la conexión retórica que establecía entre las circunstancias locales y las internacionales, junto con la afirmación de que quienes en Jamaica se habían beneficiado, interna y externamente, del capitalismo y del imperialismo, estaban de diversas maneras tratando de obstaculizar la acción del gobierno orientada hacia la reforma social y hacia la reconstrucción de sus relaciones exteriores.

Dentro de este contexto el gobierno empezó a manejar el tema de la "desestabilización" del sistema político y de la economía de Jamaica, que, decía, promovían fuerzas externas y sus aliados locales. La base de esta posición la daba una serie de actos de violencia e incendios supuestamente voluntarios e inexplicables que se inició en enero de 1975, cuando se celebraba en Jamaica la conferencia de Primeros Ministros de la Comunidad Británica de Naciones; en ese mismo año la demanda mundial de aluminio sufrió una rápida caída y por lo tanto también disminuyó la demanda de bauxita y de óxido de aluminio jamaquinos. También se señalaba la creciente hostilidad de los medios de comunicación norteamericanos hacia las políticas jamaquinas, en particular la política hacia Cuba, así como la baja considerable que registró en 1976 el número de turistas provenientes de Estados Unidos.

A nivel interno, el número creciente de diplomáticos cubanos, junto con la presencia de personal cubano de asistencia técnica en varias partes del país, llevó a que la oposición afirmara que existía una alianza virtual

⁶¹ Discurso pronunciado por el Senador Dudley Thompson, Ministro de Relaciones Exteriores, Jamaica, "Reunión de Dirigentes Políticos de Europa y América en Pro de la Solidaridad Democrática Internacional", 22-25 de mayo de 1976.

entre el gobierno jamaquino y los cubanos, que tenía por objeto subvertir los procesos políticos tradicionales del país, y establecer la hegemonía perpetua del PNP como preludio para la construcción de un sistema socialista procubano en Jamaica.

La combinación de circunstancias adversas para la economía llevó una vez más en 1975, a una situación de inflexibilidad del ingreso, esto es, de divisas extranjeras, para el gobierno. Este último atribuía la necesidad de llevar a la práctica nuevas medidas económicas de emergencia, no como sostenía la oposición a la alienación del país del medio externo del cual dependía, ni al excesivo gasto gubernamental en programas de bienestar social, sino a los objetivos de desestabilización *deliberada* y a las deficiencias estructurales del sistema capitalista internacional en el cual se insertaba Jamaica.

Cualquiera que haya sido el objetivo de los ataques a la oposición interna y las posibilidades de hacerlo, cuando el gobierno se propuso tratar la cuestión de la desestabilización desde el exterior, se encontró en serios aprietos: ¿cómo atacar al “imperialismo” y al “capitalismo” como agentes desestabilizadores sin, al mismo tiempo, atacar formalmente al gobierno de Estados Unidos? Así, mientras permitía la amplia discusión de la desestabilización, entre sus agentes y aliados políticos, en particular con referencia al papel de Estados Unidos en Chile, el gobierno a través del Senador Thompson, Ministro de Relaciones Exteriores, anunció en junio de 1976 que había recibido “garantías inequívocas” del Dr. Henry Kissinger en el sentido de que el Secretario de Estado “no estaba al tanto... de ninguna acción de la CIA” en Jamaica. Pero por otro lado el Ministro de la Seguridad Nacional, para defender el estado de emergencia que había sido declarado como respuesta gubernamental a la supuesta campaña desestabilizadora, arguyó: “Nos gustaría estar en una posición tal que nos permitiera aceptar esas garantías sin ambages, pero todo el mundo sabe lo que sucedió en Chile, aunque nadie pudo probar quién estaba detrás hasta después, cuando ocurrió lo de Watergate”.⁶²

Para proteger más su posición del gobierno trató de internacionalizar el problema empezando por la misma región del Caribe. Una declaración de la reunión de los Jefes de Estado de la Comunidad del Caribe señalaba que “el objetivo principal de la política del Caribe debería ser la estabilización de la región” por medio de una “acción concertada tendiendo a reducir su propia vulnerabilidad ante fuerzas y presiones, políticas, económicas y militares.”⁶³

Hay algunos indicios para suponer que esta formulación verbal presentaba un compromiso entre los que creían en el argumento de la desestabilización y los que sólo lo creían parcialmente, o que sentían por lo menos que debían aceptar públicamente que esa sospecha había sido ple-

⁶² Ver: *Keesing's Contemporary Archives*, 1976, p. 27902.

⁶³ *Ibid.*

namamente comprobada. Sin embargo, previamente, en mayo de 1976 el Ministro de Jamaica había recibido el apoyo de los primeros ministros de Barbados y de Guyana, este último afirmando que su propio gobierno y su país habían sido objeto de una campaña de desestabilización.

Después en agosto de 1976 durante la Quinta Conferencia de Jefes de Estado de Países no Alineados, el Primer Ministro a través del Senador Thompson sacó a relucir el tema ante un foro internacional más amplio, aunque en términos generales y reconociendo sí las convenciones del comportamiento diplomático:

...otro problema importante que debe ser tratado en esta conferencia es la creciente evidencia de interferencia en los asuntos internos de los Estados, encaminada a desestabilizar gobiernos que tratan de seguir lineamientos políticos y económicos progresistas e independientes... Ha habido esfuerzos cada vez mayores de desestabilizar gobiernos latinoamericanos que no se suscriben a las ideologías o políticas de aquéllos que tratan de imponer y perpetuar su hegemonía dentro de esta área.⁶⁴

En el curso de estas afirmaciones, el gobierno norteamericano, a través de su Subsecretario de Estado Luers, se sintió obligado a emitir una declaración desmintiendo las acusaciones de intervención:

Hablo en nombre de todas las agencias del gobierno de Estados Unidos al decir que Estados Unidos respeta plenamente la soberanía de otras naciones y el derecho de otros pueblos para elegir libremente sus propios sistemas económicos y políticos. Deseo desmentir categóricamente que el gobierno de Estados Unidos esté tratando de menoscabar y desestabilizar a las autoridades legítimas y a los gobiernos de esos países del Caribe (Guyana, Jamaica y Barbados).

Si ciudadanos privados norteamericanos estuvieron inmiscuidos en estas supuestas actividades, estamos preparados para cooperar totalmente con los gobiernos del área para juzgarlos.⁶⁵

Parece suficientemente claro, aunque sea difícil de probar, que la actitud de la administración norteamericana hacia el gobierno jamaquino se endureció durante este período; y que los esfuerzos del gobierno jamaquino para atraer inversión extranjera privada u oficial encontraron poca receptividad en las instituciones en las que Estados Unidos tenía influencia. Tal situación fue evidente especialmente después de que el gobierno jamaquino expresó su apoyo diplomático al gobierno de Cuba en su esfuerzo por ayudar al Movimiento para la Liberación de Angola. En ese momento Estados Unidos demostraba su hostilidad en contra de Guyana,

⁶⁴ Ver: V.A. Lewis "The United States and Jamaica", *Economic Report — Jamaica*, vol. 3, No. 6, agosto 1977.

⁶⁵ *Daily Gleaner*, 17 de junio de 1976.

ante las medidas prácticas que este país había adoptado para apoyar a Cuba en esta empresa.

El decidido apoyo de los grupos políticos a la izquierda del gobierno también fue importante en lo que se refiere al aspecto político interno de la campaña contra la desestabilización. Roto el consenso en el interior del partido, en particular en torno al problema de las relaciones del gobierno con Cuba, el PNP decidió en el contexto de las elecciones nacionales que se avecinaban, combatir la táctica electoral anticomunista del PLJ tradicionalmente exitosa, tratando de restar legitimidad a la oposición, vinculándola con fuerzas supuestamente desestabilizadoras del exterior, incluyendo dentro de este grupo a ciertos nacionales jamaíquinos que ahora vivían en el "exilio" en Estados Unidos. El intento por dar una racionalidad ideológica al programa de reformas internas, orientado en particular a ayudar a los pobres y a los desempleados, a través de la adopción de una plataforma de socialismo democrático, había colocado el contexto internacional en el centro de la competencia política partidista.

Sin embargo, para entonces el contexto internacional dentro del cual se movía Jamaica ya no era el mismo que había heredado el PNP. Las relaciones diplomáticas se habían ampliado; aunque por otro lado la retórica del nacionalismo, de la no alineación y del antiimperialismo oscurecieron primero el grado en el que las relaciones de dependencia económica habían permanecido fundamentalmente iguales, y en segundo lugar, el deterioro de la situación económica con la disminución paralela de los recursos de divisas extranjeras derivadas de las fuentes metropolitanas tradicionales. A continuación discutiremos el intento por ampliar las relaciones diplomáticas.

*La reconstrucción de las relaciones exteriores: el Caribe ampliado.
El viraje hacia la no alineación activa*

Hemos discutido previamente la intención, enunciada a principios de la administración del PNP de, como lo declaró Manley, "ir valientemente hacia el Tercer Mundo". El tema de este apartado es la práctica de esa intención.

Como ya hemos indicado con anterioridad, desde principios de 1972 el gobierno de Jamaica se orientó hacia la armonización de sus relaciones económicas con otros territorios de la Comunidad del Caribe, a través de la transformación de la zona de libre comercio, CARIFTA en una unión aduanera, CARICOM. También trató de asegurarse de que en las negociaciones con la Comunidad Europea, los países de la Comunidad del Caribe actuaran como una unidad, con el fin de lograr un acuerdo comprensivo que abarcara toda el área de CARICOM. En este respecto Jamaica seguía la misma línea política del gobierno de Guyana. Pero en su caso esta estrategia partía del punto de vista del gobierno, que había sido

expresado por el Primer Ministro en su libro *The Politics of Change*, de "que el regionalismo económico es la precondition lógica de un desarrollo nacional acelerado".⁶⁶ que en este momento era la receta que con más frecuencia recomendaban para países pequeños círculos académicos y tecnocráticos.

En 1973 el gobierno trató de diferenciar su visión de lo que debía ser la relación de Jamaica con el movimiento de integración económica, de la que había sustentado el gobierno anterior:

Jamaica se había unido a CARIFTA y nadie duda que este paso obedeció a las innegables ventajas que ofrecía para nuestra industria y nuestro comercio. Los demás gobiernos pensaron que Jamaica participaría en los estudios que preceden cada paso sucesivo en el proceso de integración económica y *que decidiría unirse o no* antes de dar ese paso, dependiendo de si con ello promovía los intereses jamaquinos...

El actual gobierno está firmemente comprometido, como lo está el resto de los países del Caribe, con la integración final de las economías del área; no está dispuesto, sin embargo, a dejar la iniciativa en manos de otros gobiernos. Este gobierno ha iniciado consultas con el resto de los gobiernos caribeños *dispuesto a encontrar conjuntamente con ellos* el camino hacia la integración económica y dispuesto a dar junto con ellos los pasos sucesivos necesarios para alcanzar esa meta.⁶⁷

Más aún, el regionalismo económico había de ser la base de la cooperación económica del Tercer Mundo: "La solidaridad tercermundista empieza por casa".⁶⁸

La consolidación de CARICOM, las declaraciones de que se emprendería producción conjunta, esto es integración sectorial, en la esfera de la agricultura y, lo más importante, el anuncio hecho en julio de 1974, de que los gobiernos de Guyana, Trinidad y Jamaica, habían acordado establecer conjuntamente facilidades para la producción del aluminio y de productos de aluminio, parecían ser una amplia demostración del compromiso de integración económica con base en la región de CARICOM.

Fue, sin embargo, un conjunto de decisiones que tuvo que adoptar Jamaica, lo que puso de manifiesto que su concepto de región era un tanto diferente al que prevalecía en Trinidad, que se había convertido en el Estado que ejercía hegemonía financiera en el área. Estas decisiones fueron el resultado de los dramáticos incrementos en los precios del petróleo,

⁶⁶ Lewis, "The United States and Jamaica", *op. cit.*, p. 127.

⁶⁷ *Ministry Paper No. 6*, 1973, *Commonwealth Caribbean Relations*, declaración del Primer Ministro y del Ministro de Relaciones Exteriores, subrayado del autor.

⁶⁸ *Ministry Paper No. 42*, *Relations with the Third World*, declaración del Primer Ministro y del Ministro de Relaciones Exteriores, julio 1974.

y se referían a una serie de acuerdos que celebró Jamaica con Venezuela y con México relativos a la bauxita y al óxido de aluminio. Estos acuerdos eran los siguientes: la construcción en Jamaica de una planta de procesamiento del óxido de aluminio, Javemex, con propiedad mayoritaria jamaicana y minoritaria venezolana y mexicana; la construcción en México de una planta fundidora de aluminio, con intereses minoritarios de Jamaica, entre otros; y por último, se dejaba abierta a Jamaica la opción de obtener hasta el diez por ciento de las acciones de la fundidora de aluminio que se construiría en Venezuela.

El Primer Ministro de Trinidad, el doctor Williams, se percató de inmediato de que estos arreglos entraban en competencia con unos acuerdos similares que se habían establecido en 1974 entre Trinidad, Guyana y Jamaica. Con motivo de la celebración en mayo y junio de 1975 de una convención especial de su partido, Wilson lanzó un doble ataque contra Jamaica por aceptar una iniciativa, que desde su punto de vista, distorsionaba el proceso de integración de la Comunidad del Caribe, subordinando los intereses de CARICOM a lo que veía como la intención venezolana de establecer una relación neocolonial con el archipiélago caribeño, al restar competitividad a la fundidora propuesta que construirían entre Trinidad, Guyana y Jamaica, en términos de la demanda mundial de aluminio. Después atacó directamente las intenciones venezolanas de querer establecer una relación neocolonial, a la luz de las relaciones bilaterales que mantenía con los Estados Asociados de las Indias Occidentales; y dada su tradicional resistencia a resolver las disputas fronterizas que tenía pendientes con Trinidad y Guyana.⁶⁹

Manley negó categóricamente estos cargos, arguyendo *inter alia* que, la demanda mundial podía de hecho absorber los productos de todos los acuerdos en los que se había comprometido Jamaica, y que él "no veía de qué manera el país había delegado el control sobre sus recursos o su derecho a disponer de estos recursos, que serían las únicas bases a partir de las cuales podría decidirse si se estaba llevando a cabo una forma de explotación colonialista".⁷⁰

De hecho este debate sacó a la luz pública la diferencia entre la concepción de Williams de un regionalismo político y económico que descansara esencialmente sobre la base del *archipiélago*, y la concepción de Manley que involucraba a los países de la *cuenca del Caribe*, definida en términos que incluían a los países de la margen continental, como Vene-

⁶⁹ Ver: Williams "The Threat to the Caribbean Community", discurso pronunciado por el líder del partido ante el Consejo General del PNM, 4 de mayo de 1975; y "The Threat to the Caribbean Community", discurso pronunciado por el líder del partido en la convención especial del PNM, 15 de junio de 1975, mimeo.

⁷⁰ Ver: "Manley replies to Williams", *Trinidad Guardian*, 19 de junio de 1975; y la entrevista con Manley que apareció en *Trinidad Express*, 3 de septiembre de 1975.

zuela, México y Colombia. Ya hemos discutido en otro trabajo estas visiones diferenciadas y sus implicaciones geopolíticas.⁷¹

La importancia de este debate, el cual apuntó Manley durante la visita que hizo en abril de 1975 a Venezuela, y que culminó con la Declaración Conjunta Jamaquino-Venezolana de Colaboración Económica, reside en que a partir de entonces se inició un período de estancamiento en las relaciones entre los países de la Comunidad del Caribe, y se frenó el creciente consenso acerca de la necesidad de incrementar la armonización de las relaciones en el área de CARICOM.

Resulta evidente que el origen de este conflicto no eran simplemente las distintas concepciones ideológicas y geopolíticas de lo que era el Caribe; sino también, en lo que a Jamaica se refiere, el deseo del país de sacar provecho de la fuerza económica y financiera de países como Venezuela y México, especialmente a la luz del perjuicio que los aumentos de los precios del petróleo habían causado a la balanza de pagos jamaquina. De hecho, Jamaica estaba dispuesta a celebrar acuerdos sobre el financiamiento del petróleo, similares a los que había establecido Venezuela con los países centroamericanos. También desde el punto de vista comercial, el conflicto reflejaba la posición que había caracterizado al gobierno del PLJ: de que los países de CARICOM debían tratar de ampliar los mercados disponibles para sus productos, eventualmente los acuerdos de integración económica a países como la República Dominicana y Venezuela.

Aunque el conflicto no afectaba el proceso de cooperación con respecto a las negociaciones con la CEE, en la medida en la que para responder a las dificultades de sus balanzas de pagos respectivas tanto Guyana como Jamaica impusieron pagos y cuotas restrictivos a las mercancías que se intercambiaban en la región de CARICOM, el conflicto sí se vio exacerbado.

Por último, el entusiasmo de Jamaica por adherirse a los grupos propuestos por América Latina como el Sistema Económico Latinoamericano, SELA, la Organización Latinoamericana de Energía, OLADE, y Naviera Multinacional del Caribe, NAMUCAR, se inserta dentro de esta concepción de un marco ampliado para las relaciones del Caribe. La decisión del gobierno a este respecto se tomó, al mismo tiempo que no se desafiaba el intento del Dr. Williams de institucionalizar la concepción del archipiélago al interior de CEPAL, y que de hecho se apoyaba a través de la formación del Comité de Desarrollo y Cooperación del Caribe, CDCC.

Paralelamente el gobierno jamaquino comenzó a concentrarse en la cuestión de la posición que ocupaban el Caribe y América Latina dentro del marco de las relaciones globales; a ello contribuía el hecho de que se

⁷¹ Ver el ensayo de V.A. Lewis citado en C. Clapham, *op. cit.*, y V.A. Lewis, "Problems and Possibilities of Caribbean Community", en las actas de la Conferencia de Estudios Sociales de la Comunidad del Caribe, *Social Studies Education*, Trinidad, University of West Indies, 1977.

estaba asociando a un proceso que ya había ganado resonancia en el área, particularmente desde la perspectiva de países como Guyana, México bajo el régimen de Echeverría, y Perú bajo el régimen militar radical.

En 1976 el senador Thompson habló en la universidad de Johns Hopkins en los términos de esta percepción. En esa ocasión el Ministro de Relaciones Exteriores, señaló que si bien era un hecho que Jamaica estaba inserta dentro del hemisferio occidental, "el primer imperativo para el diálogo está entre los mismos países en desarrollo" y que "en este contexto el hemisferio occidental como sistema regional está perdiendo importancia". El Caribe y América Latina tenían que ser parte del Tercer Mundo.

La No Alineación

Varios aspectos del enfoque del gobierno del PNP al movimiento de los No Alineados pueden ser identificados desde septiembre de 1973, cuando el Primer Ministro asistió a la conferencia de Argelia de Jefes de Estado de Países No Alineados aunque también habría que recordar que ya con anterioridad se habían tomado algunas iniciativas hacia el Tercer Mundo. El viraje de Jamaica hacia una política activa de no alineación será considerado en estos términos.

Primero, Jamaica, como hemos apuntado, derivaba ventajas de una tendencia que se manifestaba desde fines de los años sesenta y principio de los setenta en la diplomacia latinoamericana y caribeña, misma que contribuía a fortalecer. Guyana, buscando en parte protección diplomática ante la situación de inseguridad que atravesaba, y en parte como respuesta a presiones políticas internas, había asumido una posición muy activa en las cuestiones políticas y económicas del Tercer Mundo.⁷²

Entre 1973-1974 Trinidad había intentado, a través de una serie de misiones diplomáticas, explorar las posibilidades de dar mayor contenido a sus relaciones con los países de América Latina, el Medio Oriente y Africa. México, bajo el régimen de Echeverría también había iniciado un esfuerzo por diversificar su diplomacia.⁷³

En segundo lugar, Jamaica buscaba ahora enfocar las relaciones con el Tercer Mundo desde el punto de vista económico, siguiendo el argumento que presentó en la iniciativa de Manley para la fundación de la AIB, de que esta acción debería darse dentro del marco de un pluralismo ideológico. Estos temas fueron reiterados en la Conferencia de Argelia: en la búsqueda para formar coaliciones de grupos de interés, los países no alineados deberían tratar de eludir los efectos distorsionadores de los deba-

⁷² Ver: V.A. Lewis, "The Commonwealth Caribbean Policy of Non-Alignment: A Note", *op. cit.*

⁷³ Para un resumen ver: Yoram Shapira "Mexico's foreign policy under Echeverría: A retrospect", *Inter-American Economic Affairs*, vol. 31, No. 4, 1978.

tes político-ideológicos que surgían de las rígidas divisiones que imponía la guerra fría.

Lo óptimo sería que el intento de reordenar las relaciones económicas internacionales incluyera un diálogo con los países metropolitanos, que se basara en la fuerza creciente que los recursos minerales atribuían a los países en desarrollo que los poseían. Dentro de este contexto instituciones tradicionales como la Comunidad Británica de Naciones, de cuya utilidad para los países en desarrollo empezaba a dudarse, deberían ser un recurso para los países en desarrollo miembros de la misma:

Las alternativas que enfrentamos son las siguientes —las asociaciones de productores pueden servir como instrumentos a través de los cuales los países productores puedan llevar a cabo un diálogo con los consumidores dentro del marco de un nuevo orden económico internacional, o, por falta de diálogo, pueden convertirse cada vez más en instrumentos a través de los cuales el Tercer Mundo, adopte las acciones unilaterales, que le imponga la supervivencia y la equidad... El reto para esta Conferencia es la necesidad de explorar la manera de que las probabilidades se inclinen en favor del diálogo.⁷⁴

En Argelia, siguiendo el tema de la autosuficiencia colectiva que sustentaban los gobiernos del Tercer Mundo, el Primer Ministro jamaquino propuso la creación de un fondo de solidaridad que controlaran los países del Tercer Mundo y al cual deberían contribuir especialmente aquellos que se hubiesen beneficiado por el alza en los ingresos de la OPEP. El objetivo era, en efecto, organizar una institución de asistencia, diferente de las ya existentes, las cuales, según explicó Manley después, estaban “bajo la presión constante de actuar como instrumentos de la política exterior de las grandes potencias”.⁷⁵

Aunque se decidió que esta proposición sería adoptada más adelante, de hecho no fructificó. Como se pudo apreciar más tarde, aunque los países tercermundistas más fuertes en términos financieros estaban dispuestos a ayudar a otros menos ricos, los que aportaban los fondos deseaban ejercer un cierto control sobre la disposición de estos recursos. Este era el caso por ejemplo de las instituciones de financiamiento que habían organizado Kuwait y los países de la OPEP, así como los arreglos del mismo tipo que había celebrado Venezuela en el hemisferio americano. Aunque Jamaica recibió fondos, por ejemplo de Kuwait, la estrategia que los donadores de ayuda adoptaron estaba organizada principalmente sobre una

⁷⁴ Michael Manley, “Discurso pronunciado en la inauguración de la Conferencia de la Comunidad Británica”, Jamaica, 29 de abril de 1975, *Keesing's Contemporary Archives*, 1975.

⁷⁵ Para una evaluación de las negociaciones de Lomé, con referencia al papel de Jamaica, ver I. Gruhn, “The Lome Convention: Inching towards interdependence”, *International Organization*, vol. 30, No. 2, 1976, pp. 241-262.

base regional, o sobre bases de criterios culturales o ideológicos, como sucedió con la ayuda árabe a países islámicos en África y Asia.

Gomo dentro del hemisferio, los regímenes de Guyana, México y Perú se encontraban bajo diferentes formas de presión interna, Jamaica empezó a adoptar una posición más decidida en los foros del Tercer Mundo y de los No Alineados, así como en las discusiones entre los países desarrollados y los países en vías de desarrollo. Es cierto que Jamaica también tenía que atender a las presiones internas provenientes tanto del sector privado como de la oposición ortodoxa; pero fue capaz de contrarrestar parcialmente esta presión, como ya lo sugerimos anteriormente, recurriendo en el marco de la competencia partidista, al uso reiterado del tema del antiimperialismo, y poniendo entonces en cierta medida a la oposición interna a la defensiva. Además, el prestigio que el gobierno había ganado por su contribución a la formación de la AIB y con la introducción del impuesto sobre la bauxita, le permitían ahora mantener la legitimidad de su posición de que los recursos que se dedicaran a la política internacional rendirían en el futuro frutos apreciables.

Pero desde bastante tiempo atrás, la oposición del PLJ se aferró a su argumento tradicional, de que el gobierno estaba distorsionando innecesariamente la imagen que ese partido había legado al país. La Conferencia Anual del partido que se celebró en noviembre de 1973, adoptó una resolución que afirmaba entre otras cosas, que el gobierno parecía,

determinado a arriesgar la reputación de Jamaica en tanto que país que mantenía una política exterior sobria, en vista de su creciente alineación con los países del mundo comunista, y a expensas del distanciamiento de algunos de nuestros amigos... el gobierno parecía estar más interesado en trucos tales como el discurso de Argelia que enfrentó a Jamaica contra Israel, abandonando así nuestra política de neutralidad interesada,

a continuación, el partido hacía un llamado para volver a una política que condujera al consenso "para seguir el camino de la política exterior bipartidista".⁷⁶

El tercer aspecto de la política de no alineación y de las nuevas relaciones con el Tercer Mundo se refería directamente a una cuestión concreta: buscar la diversificación de fuentes y destinación de las importaciones y exportaciones, de las fuentes de ayuda, y de las fuentes de capital para la nueva producción. Ya nos hemos referido anteriormente, como expresiones parciales de este objetivo, a los acuerdos que se celebraron sobre bauxita y óxido de aluminio. Pero al iniciar su mandato el nuevo gobierno había buscado fuentes más baratas de importaciones, en particular de productos alimenticios básicos. Con vistas a lo anterior envió una misión a la República Popular China, misión que estuvo jefaturada por un prominente

⁷⁶ "Bipartisan foreign policy demanded", *Daily Gleaner*, 24 de noviembre de 1973.

empresario, miembro de la Cámara de Comercio. Esto sin embargo, no impidió que hubiera críticas que se fundaban en el temor de que el gobierno estuviese preparando la modificación de los lineamientos tradicionales del comercio de importación.

Tampoco fue bien recibido el intento de aplicar los acuerdos de gobierno en materia de minerales y de comercio de productos agrícolas, específicamente a través de lo que resultó ser un acuerdo complicado y cumplido sólo en parte, con Irán para la venta de azúcar. Hay que hacer notar, sin embargo, que desde el punto de vista de un país pequeño que está tratando de penetrar el juego de la diplomacia de los recursos, había pocas probabilidades de que el acuerdo sobre el azúcar se intentara siquiera si no hubiera sido por la conjugación de una serie de circunstancias, como fue el caso del impuesto sobre la producción de bauxita. Circunstancias que estaban relacionadas con el precio excesivamente alto del azúcar que prevaleció en el mercado libre durante 1974 y 1975.⁷⁷

Una vez que el gobierno se movilizó para buscar nuevas fuentes de ayuda, específicamente entre los países del Medio Oriente, es probable que hubiera sido objeto de presiones para enmendar su posición tradicionalmente neutral con respecto al conflicto árabe-israelí, como de hecho había sucedido con muchos países del Tercer Mundo. Pero también se podría decir que este tipo de presión también pudo haberse ejercido cuando el gobierno empezó a concertar acciones diplomáticas con países como Argelia sobre una variedad de problemas que habían sido importantes en el intento que se llevó a cabo, después de octubre de 1973, para corregir las relaciones políticas y económicas entre estos países y los del Atlántico Norte.

Guyana de hecho, había creído necesario, sorprendiendo un tanto a otros países caribeños, romper relaciones con Israel en 1974 en la reunión de la Comisión de No Alineados que se celebró en Argel. El gobierno jamaquino fue objeto de presiones internas cuando se abstuvo de votar en la resolución que condenaba el sionismo como una forma de racismo en el Tercer Comité de las Naciones Unidas que se reunió en noviembre de 1975. Posteriormente adoptó una decisión similar con respecto a una resolución parecida, que surgió de la Conferencia del Año Internacional de la Mujer celebrada en México. Lo anterior obligó al embajador jamaquino a emitir una declaración que reafirmaba la posición tradicional de su país en esta cuestión, además de que hacía hincapié en la importancia que revestía para la estructura social interna de Jamaica.

Como es bien sabido Jamaica es una sociedad multirracial, donde viven en paz y armonía gentes de todos los orígenes raciales incluyendo a jamaquinos cuyos orígenes ancestrales los ligan a las partes involucradas en el conflicto de Medio Oriente.

⁷⁷ Para una discusión del llamado "Acuerdo azucarero iraní" ver: Perry Miller, "The Iran sugar deal", *Sunday Gleaner*, 6 de julio de 1975.

Mi gobierno no se propone importar conflictos ni elementos socialmente conflictivos, inclusive los que se refieren a las diferencias étnicas con respecto a la situación árabe-israelí.

El vínculo del sionismo con el racismo no se deriva de la política jamaiquina hacia el Medio Oriente...⁷⁸

El aspecto final de la posición activista del gobierno en el Tercer Mundo se relaciona con el continente africano. El gobierno del PLJ había percibido ya la necesidad de responder a la tensión africana que existía en la composición de la sociedad jamaiquina, y había establecido una embajada en Etiopía. Sin embargo, parecía haber un amplio consenso en cuanto a que era necesario jugar un papel más activo y ampliar la representación. Como lo señaló en 1973 un editorial del *Gleaner*.

Ha llegado el momento en que deberíamos estar considerando un mayor desarrollo de nuestras relaciones diplomáticas con Africa. Nuestras actividades diplomáticas en el continente, no han pasado de ser un mero gesto encaminado a apaciguar el sentimiento étnico.⁷⁹

El gobierno del PNP promovió el desarrollo de las relaciones con Africa aunque tal vez no de la manera en que lo anticipaba la opinión moderada que representaba ese periódico. Nos referiremos a dos problemas de importancia, en un caso interno y en otro internacional.

Una vez que el gobierno adoptó una plataforma de autonomía y socialismo democrático, decidió asociarse más estrechamente con el principal ideólogo del socialismo no marxista y de la autonomía en el Africa anglo-parlante, el presidente Julius Nyerere de Tanzania. Con el fin de consolidar esta asociación, el gobierno invitó a Nyerere a Jamaica, y también lo invitó a participar en la Conferencia Anual del partido gobernante y a pronunciar allí un discurso muy sustantivo. Esto dio lugar a gran controversia y oposición por parte del PLJ, que señaló una vez más que los acontecimientos, que en su opinión deberían tener un carácter bipartidista estaban siendo utilizados para propósitos partidistas, lo cual conducía a que un gobierno extranjero interviniera en el sistema político jamaiquino. La visita del presidente Machel de Mozambique a Jamaica en 1977 también suscitó muchas de estas críticas. Pero para entonces ya era evidente que las reglas básicas en cuanto al nexo que vinculaba la política exterior y la interna habían cambiado.

La decisión de política exterior que tuvo importancia internacional fue el apoyo diplomático que le dio Jamaica a Cuba en el esfuerzo de este último de otorgar ayuda militar al Movimiento para la Liberación de Angola durante y después de la guerra civil. Debe hacerse notar, sin em-

⁷⁸ Para esta afirmación ver: "Jews demonstrate at Jamaica House", *Daily Gleaner*, 11 de diciembre de 1975.

⁷⁹ "Relations with Africa", *Daily Gleaner*, 11 de junio de 1973.

bargo, que Jamaica reconoció al gobierno del MPLA hasta después de su triunfo definitivo. Pero si esta colaboración se inserta en el contexto amplio de la campaña antiimperialista que se estaba llevando a cabo en Jamaica, se puede entender por qué desde el punto de vista del propio gobierno, tuvo como consecuencia la creciente hostilidad de Estados Unidos.

Hacia el fin de los cinco años de gobierno del PNP puede decirse que su política activa había hecho de Jamaica un aliado diplomático de los grupos y países más radicales del Tercer Mundo. Sin embargo, para entonces también un país que tradicionalmente había sustentado posiciones conservadoras como Nigeria, estaba adoptando una línea relativamente radical en cuestiones económicas internacionales y con respecto a problemas de intervención extranjera en África. En este sentido, la política jamaquina reflejaba una tendencia que estaba caracterizando a sectores importantes del mundo. El medio dentro del cual actuaba el país, su "mundo conocido", se había expandido geográfica e ideológicamente.

*La Crisis Económica, Nuevamente la Inflexibilidad del Ingreso:
Implicaciones Internacionales*

En mayo de 1976, el periódico francés *Le Monde* en una discusión sobre Jamaica, hizo un comentario acerca de "las contradicciones de una economía en las que el gasto público ya ha adquirido un carácter socialista, mientras que el origen de los ingresos sigue siendo esencialmente capitalista".⁸⁰ Las implicaciones económicas de esto ya habían sido señaladas desde 1975, cuando la insuficiencia de los recursos derivados de bauxita y la marcada tendencia hacia la inflación condujeron al gobierno, en agosto de 1975, a introducir otro paquete de medidas presupuestarias restrictivas, mientras trataba al mismo tiempo de mantener los ingresos de los sectores más bajos de la clase trabajadora, así como las políticas de bienestar que se habían introducido para combatir el inmenso desempleo. Pero para 1976 la situación económica había empeorado, el gobierno aducía que la hostilidad de los estratos pudientes había contribuido a esta crisis, puesto que ilegalmente exportaban capital a pesar de los rígidos controles de cambio.⁸¹

Nuestro análisis aquí se concentra en dos consecuencias internacionales que acarreó esta crisis y que incidieron sobre la política del gobierno. Primero, la crisis obligó al gobierno a regresar a la mesa de negociaciones con los gobiernos de Trinidad y Tobago con los que, en la ola de la bonanza financiera de 1974, había entrado en conflicto. Entonces el gobierno jamaquino podía ignorar el muy particular proyecto de integración del

⁸⁰ Citado en *Keesing's Contemporary Archives*, 1976, p. 27901.

⁸¹ Este tema de grandes exportaciones ilegales de capital había sido constante, aun antes de que el PNP asumiera el poder. Ver: "Seaga sees need for full exchange control to plug all loopholes", *Daily Gleaner*, 27 de octubre de 1971.

Caribe que sostenían estos países, apoyando por otra parte la expansión de las relaciones con los países más grandes de la cuenca del Caribe. Cuando en junio de 1976 Trinidad pudo otorgar un préstamo de monto considerable al gobierno paralelamente al acuerdo de Jamaica en el sentido de que había que acelerar el proceso de integración económica, colocó en un lugar de primera importancia un tema que tradicionalmente ha sido básico en el contexto de la política jamaíquina, esto es, la posibilidad de que Jamaica se vea subordinada a los intereses de los gobiernos del Caribe Oriental.⁸²

El regionalismo económico basado en el sistema de CARICOM, que había sido una de las primeras iniciativas del nuevo gobierno, ahora ante la proximidad del fin del período gubernamental aparecía como el último recurso. El Primer Ministro de Trinidad plantearía más tarde ante una misión del gobierno norteamericano de visita en Trinidad, y respondiendo parcialmente a una petición del gobierno de Jamaica, la cuestión del establecimiento de un Consorcio de Ayuda para el Caribe. Cuando estaba en aprietos el gobierno del PNP volvía a la parcial armonización de las relaciones con CARICOM.

La segunda implicación internacional de la crisis económica fue, a medida que era más difícil obtener más préstamos de Trinidad, el recurso a fines de 1976 y principios de 1977, primero reticente y después decisivo, al Fondo Monetario Internacional en búsqueda de ayuda financiera, mismo que se otorgó en las condiciones convencionales de préstamos de esa institución. En el discurso que pronunció el senador Thompson en la Universidad Johns Hopkins, recalcó que "un Fondo Monetario Internacional controlado por los países metropolitanos, cuyo objetivo aparente es la solución de las dificultades financieras mutuas del sistema económico occidental, no da cabida a nuestras preocupaciones como grupo de países en vías de desarrollo". Esta era, supuestamente, una de las lecciones de la conferencia del FMI celebrada en Kingston en enero de 1976.

Mientras el gobierno, un poco antes y después, de la elección general de diciembre de 1976, procedió a negociar un acuerdo con el Fondo, fue objeto de presiones políticas de parte de varias fuentes que sostenían que un mandato renovado cuyo objetivo era la reconstrucción era incompatible con los requisitos impuestos por el FMI.⁸³ Este sentimiento se reflejó ampliamente en los discursos a la nación que a principios de 1977 pronunció el Primer Ministro. El tema central era el problema de que uno de los

⁸² Para detalles ver: el *Trinidad Express*, 12 de junio de 1976. El Dr. Williams se quejó después de que Jamaica no se había apegado a los términos del acuerdo para dicho préstamo. Ver: *Budget Speech 1978*, 2 de diciembre de 1977, Trinidad, Government Printery, 1978.

⁸³ Un miembro de la inteligencia académica, Norman Girvan, opina al respecto en: "We must say no to devaluation", *Daily News*, 21 de diciembre de 1976; y "Devaluation: Is there a socialist alternative?", *Daily News*, 22 de diciembre de 1976.

quisitos para obtener ayuda del FMI era la devaluación de la moneda, la cual, como lo expresó en el segundo de estos discursos no era "una condición que estemos preparados a cumplir mientras exista una alternativa viable".⁸⁴

Para abril de 1977 el gobierno había aceptado, que desde su propio punto de vista, no existía "alternativa viable", y aceptó una devaluación como parte del paquete del préstamo de ayuda del FMI.

Entre enero y abril el nuevo Ministro de Relaciones Exteriores, P.J. Patterson, viajó a Washington a discutir con funcionarios norteamericanos, y anunció a su regreso la formación de un comité técnico conjunto Estados Unidos-Jamaica, cuya finalidad era discutir "los prospectos de cooperación asistencial económica". Justificó las discusiones propuestas de la siguiente manera: "hemos optado deliberadamente por la vía de la autonomía económica... esto no puede significar que debemos negarnos asistencia externa... es crucial". Casi al mismo tiempo anunció la inminente visita que un grupo económico y técnico jamaquino a Europa Oriental.⁸⁵

Hecho, el gobierno jamaquino se había movido ahora hacia la posición de *adaptación aquiescente* hacia las principales instituciones financieras del mundo occidental. Lo que queda por ver es si dado el clima que se había creado en el país entre 1974 y 1976, la estructura económica podía subordinarse a esta posición. Se pretendía mantener una posición activa dentro del Tercer Mundo y al mismo tiempo sustentar la posición de aquiescencia en política financiera y económica.

Lo que era ahora evidente la disparidad que separaba el *estilo diplomático* que adoptaba el gobierno en los foros internacionales que debatían los planes de un nuevo orden económico internacional, de su *estilo de comportamiento* hacia los foros involucrados de la asistencia económica para los problemas inmediatos de Jamaica. La dependencia estructural del país había derrotado el recurso a la política exterior como instrumento para la construcción económica, por lo menos en el corto plazo. El problema que se planteaba para Jamaica tanto como para México y Perú, era el de la posición de activismo diplomático había sido meramente una función específica y transitoria de un conjunto de circunstancias coyunturales, que habían conjugado en las relaciones internacionales.

⁸⁴ *The Economic Crisis*, 5 de enero de 1977 y *National Self Reliance*, 19 de enero de 1977, Kingston, Agency for Public Information, 1977.

⁸⁵ Ver: "Vance to be here soon", *Daily Gleaner*, 7 de marzo de 1977; "U.S. technical aid team here in April", *Daily News*, 16 de marzo de 1977; y "Economic missions for E. Europe", *Daily Gleaner*, 11 de marzo de 1977.