

Cambio político en el Caribe

Escenarios de la Posguerra Fría: Cuba, Haití y República Dominicana

Wilfredo Lozano
(editor)

FLACSO-Programa República Dominicana
FLACSO- Secretaría General
Editorial Nueva Sociedad

Primera edición: 1998

940
L959ca
ej. 2

15
5341
FRANCISCO VÁZQUEZ L.

© Editorial NUEVA SOCIEDAD
Apartado 61.712 Caracas, 1060-A, Venezuela
Telfs.: (58-2) 2659975, 2650593, 2655321, 2673189
Fax: (58-2) 2673397

Correo-e: nuso@nuevasoc.org.ve
<http://www.nuevasoc.org.ve>

Edición al cuidado de Helena González

Diseño de portada: Javier Ferrini

Composición electrónica: Juan Francisco Vázquez L.
Teléfono: (58-2) 577.0566

Impreso en Venezuela

ISBN 980-317-143-7
Depósito legal: lf 36919983202949

Introducción _____ <i>Wilfredo Lozano</i>	7
Los procesos de cambio social y político en el Caribe de la Posguerra Fría: una posición divergente _____ <i>Anthony Maingot</i>	9
Sin urna de cristal: reordenamiento y transición socialista en Cuba _____ <i>Rafael Hernández</i>	29
Haití en la Posguerra Fría: la cambiante relación Estado/sociedad _____ <i>Sabine Manigat</i>	57
Transiciones pos-autoritarias, cambio social y sistema político en República Dominicana: 1961-1996 _____ <i>Wilfredo Lozano</i>	77
Las relaciones cubano-norteamericanas: de la Guerra Fría a la guerra más fría _____ <i>Jorge Domínguez</i>	115
Las relaciones entre Estados Unidos y República Dominicana: el tema de la democracia en la Posguerra Fría _____ <i>Rosario Espinal / Jonathan Hartlyn</i>	137
Las cambiantes relaciones entre Estados Unidos y Haití: de la seguridad nacional a la apertura democrática después de la Guerra Fría _____ <i>Cary Hector</i>	159
Entre la “narcodemocracia” y el Leviatán antidrogas: fuerzas de seguridad, Estado pospopulista y nuevas formas de autoritarismo en el Caribe _____ <i>Jorge Rodríguez Beruff</i>	183

Transiciones perversas y patrones del narcotráfico en Cuba,
República Dominicana y Haití _____ 209
Eduardo Gamarral/ Joseph Rogers

Geopolítica y migración caribeña:
de la Guerra Fría a la Posguerra Fría _____ 239
Ramón Grosfoguel

Balance crítico. Seguridad, autoritarismo y democracia en el
Caribe de la Posguerra Fría (apuntes para una conclusión futura) _____ 257
Wilfredo Lozano

Bibliografía _____ 277

Autores _____ 293

Las relaciones entre Estados Unidos y República Dominicana: el tema de la democracia en la Posguerra Fría

Rosario Espinal
Jonathan Hartlyn

El desequilibrio de poder entre Estados Unidos y la República Dominicana, y la desigualdad en la relativa importancia que las relaciones tienen para ambos países, son los ejes fundamentales de este análisis sobre la naturaleza y la evolución de sus relaciones.

Al igual que en otros países del Caribe, las relaciones entre Estados Unidos y República Dominicana se han caracterizado históricamente por lo que podría llamarse un “interés cambiante” (1), pasándose del unilateralismo norteamericano cuando Estados Unidos tiene un interés especial en la región, a la relativa marginalidad o el desinterés cuando otros países tienen la prioridad en la agenda diplomática norteamericana. Por su parte, la posición dominicana ha oscilado entre una marcada subordinación a los dictados de la política exterior norteamericana, e intentos por ejercer una relativa autonomía en momentos de dificultades domésticas motivadas por la política exterior norteamericana. Pocas veces se ha caracterizado la relación entre los dos países por una verdadera cooperación (Hartlyn, 1991).

Un objetivo central de este trabajo es exponer el contexto internacional en el que se desenvuelven las relaciones dominicano-americanas, y algunos de los principales asuntos económicos que definen estas relaciones. El tema nodal es el análisis de la interacción de actores y situaciones entre los dos países alrededor de la política de promoción de la democracia. En el caso dominicano, esta política se ha concentrado en los años recientes en promover elecciones libres y en fortalecer la sociedad civil en sus acciones a favor de la democracia. En esta dirección se ven entrecruzados notables avances de cooperación entre actores de ambos países. Pero también han surgido viejos temores de intervencionismo, y manipulación de estos temores, por parte de grupos dominicanos ultranacionalistas y antidemocráticos.

Se enfatiza en el texto que la experiencia reciente en las relaciones dominicano-americanas muestra patrones importantes – aunque todavía débiles – de cooperación en torno al proyecto de afianzamiento de la democracia. Sin embargo, las relaciones económicas y sobre temas de interés sociopolítico como

(1) El término “interés cambiante” viene de “*intermittent engagement*”, en Jonathan Hartlyn (1991). *The Dominican Republic: The Legacy of Intermittent Engagement*, en *Exporting Democracy: The United States and Latin America*, editado por Abraham Lowenthal. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

el narcotráfico y la migración, continúan enmarcadas en procesos de unilateralismo norteamericano.

Como referente analítico es importante señalar que en esta última década del siglo XX, la política de Estados Unidos hacia República Dominicana se ejerce a través de procesos cada vez más complejos. Paradigmas basados exclusivamente en imposiciones estatales —intervenciones militares y diplomáticas por percibidas razones estratégicas o en defensa de intereses económicos de Estados Unidos— han perdido su vitalidad y explican menos la realidad de las relaciones bilaterales. Predomina actualmente una ideología de rechazo a regímenes autoritarios, y en favor de la apertura hacia una economía de mercado.

En la ausencia de “amenazas” políticas a la seguridad nacional, el gobierno de Estados Unidos ha podido fomentar programas de promoción de la democracia y de apoyo a los derechos humanos que en el contexto de la Guerra Fría eran difíciles. Estos programas han sido favorecidos en Estados Unidos no sólo por el Departamento de Estado, sino también por grupos no-gubernamentales, ahora con mayor influencia sobre la política exterior norteamericana que en el pasado. A la vez, estos programas han recibido el apoyo de actores importantes de la sociedad civil dominicana que en el pasado hubiesen visto con sospecha una cooperación con las agencias del gobierno de Estados Unidos como la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID).

Desde una perspectiva histórica hay sobradas razones para dudar del interés de Estados Unidos en promover la democracia en República Dominicana. Los esfuerzos —a veces fuertemente intervencionistas— de Washington para influenciar la situación política dominicana hacia gobiernos estables aunque represivos, como lo demuestra el período 1963 y 1978, han distorsionado con frecuencia la política dominicana de manera contraproducente para la institucionalización de la democracia. Sin embargo, en la última década el optimismo deriva de que viejos temas en las relaciones se han replanteado mientras que nuevos temas han surgido. Los tres cambios globales más importantes que han transformado el contexto de la relación dominicano-americana son: el fin de la Guerra Fría, los procesos de liberalización económica, y el debilitamiento de modelos políticos autoritarios.

Por un lado, estos cambios han llevado a la redefinición de la importancia estratégica del Caribe para Estados Unidos, y de la naturaleza de las “amenazas” principales que pueden generarse desde la región, con implicaciones no siempre beneficiosas para la democracia dominicana como sugieren algunas implicaciones de la política norteamericana hacia el país y la región con relación al tema del narcotráfico o de la migración. Y por otro, han traído presiones económicas fuertes para la región, que vienen acompañadas de un proceso de reestructuración económica que se inició en la década de los ochenta generada por la crisis de la deuda externa, los déficits fiscales que esta crisis estimuló, y el colapso del modelo económico desarrollista.

Así mismo, en la formulación de la política exterior norteamericana se han experimentado cambios importantes. Actualmente hay más actores involucrados en la formulación y el seguimiento de la política exterior: múltiples agencias de la rama ejecutiva del gobierno federal, el Congreso, gobiernos estatales y de ciudades importantes, y diversos actores de la sociedad civil norteamericana organizada en una diversidad de organizaciones no-gubernamentales (ONG). Esto incluye no sólo empresarios sino también grupos de presión y de opinión interesados en promover la democracia y los derechos humanos a nivel internacional. También es importante señalar que mientras en el período de la Guerra Fría el fundamento de la política exterior norteamericana se basó en temas estratégicos como el anticomunismo, o en temas económicos como la defensa de los inversionistas norteamericanos, en la Posguerra Fría refleja procesos domésticos de consecuencias sociales y económicas importantes. Temas que antes no se consideraban dentro de las definiciones de la seguridad nacional norteamericana como el narcotráfico, la migración, el medio ambiente y las relaciones laborales constituyen actualmente una parte importante de la nueva agenda de las relaciones con las regiones de mayor influencia norteamericana, entre las cuales se encuentra el Caribe.

Un estudio basado en entrevistas con diplomáticos y militares sobre la percepción del gobierno norteamericano de amenazas a su seguridad, indica que los principales peligros se asocian al “terrorismo, al narcotráfico, a la degradación ambiental, al crecimiento rápido de la población y a los flujos de refugiados”. Así mismo, los entrevistados se preocuparon de temas tan amplios como el “estancamiento económico, la corrupción endémica, la falta de un sistema de justicia funcional y el crimen rampante como amenazas a la estabilidad regional” (Curry, 1995).

Esto quiere decir que la formulación de la política exterior norteamericana y su instrumentación supone un proceso más sofisticado de actores y temas múltiples. Aunque esto abre mayores oportunidades de influir en la política exterior de Estados Unidos, también supone que la negociación sobre temas de importancia para República Dominicana es un proceso menos lineal, con elementos de coordinación también más difíciles. No obstante estos cambios, hay muchos indicadores que en el campo de la política económica hacen que las relaciones sigan marcadas por el unilateralismo y la relativa marginalidad de la República Dominicana (Graham/Hartlyn, 1996).

En la primera sección de este trabajo revisaremos algunos de los temas socioeconómicos que han formado parte del trasfondo de las relaciones entre Estados Unidos y República Dominicana. El objetivo es indicar los problemas del contexto económico internacional en el cual República Dominicana ha intentado construir su democracia. La segunda sección analiza las relaciones entre Estados Unidos y República Dominicana en el campo de la construcción de la democracia, con especial énfasis en los esfuerzos enfocados a la realización de elecciones libres y el fortalecimiento de la sociedad civil dominicana.

Contexto internacional y relaciones económicas bilaterales

Para comprender el contexto en el que se desenvuelven las relaciones bilaterales entre Estados Unidos y República Dominicana, es necesario tomar en cuenta dos factores fundamentales. El primero es que los cambios socioeconómicos vertiginosos que ha experimentado República Dominicana en las últimas décadas son, en gran medida, producto de procesos internacionales generalmente fuera de su control directo. Esto no es una novedad, sino un factor que históricamente ha enmarcado las posibilidades y los límites de la política exterior dominicana. Lo segundo, y más novedoso, es que la creciente integración económica de República Dominicana a la esfera de Estados Unidos no se debe principalmente a relaciones eminentemente de comercio exterior o a prioridad estratégico-militar como lo fuera en el pasado, sino también a nuevos vínculos en áreas como la migración, las comunicaciones, el transporte y la cultura popular, desde el beisbol hasta la música.

El contexto estructural en el que se dan estas relaciones se presenta definido por la crisis económica de los años ochenta. Desde comienzos de siglo la economía dominicana se fundamentaba principalmente en la exportación de productos agrícolas como el azúcar, el tabaco, el café y el cacao, y de minerales como el ferroníquel. A partir de finales de los años setenta este modelo cambió dramáticamente a consecuencia del surgimiento de nuevas tendencias en la economía mundial y de política económica en los principales socios comerciales de República Dominicana. Las nuevas situaciones han llevado a reajustes en política económica a nivel interno, enfatizándose la apertura de la economía, la disciplina fiscal, y la necesidad de privatizar (Ceara Hatton, 1996; Dauhajre, 1996).

En las relaciones comerciales dominicano-americanas, los cambios fundamentales estuvieron vinculados a los recortes de Estados Unidos de la cuota azucarera asignada a República Dominicana y a la expansión de las zonas francas.

La cuota azucarera, que fuera establecida por Estados Unidos a un grupo selectivo de países encabezados por República Dominicana, le había permitido a ésta vender una cantidad significativa de azúcar por encima de los precios internacionales. La reducción de la cuota a mediados de los años ochenta fue sustancial y significó un fuerte golpe para la economía dominicana: mientras la cuota azucarera en 1983 fue de 500.000 toneladas, por un monto de 188 millones de dólares, para 1987 se había reducido a 150.000 toneladas, por un monto de 50 millones de dólares (Espinal, 1990).

Afectada por la crisis de la deuda externa y por un incremento en las tasas de interés a nivel mundial, la crisis de balanza de pagos forzó la implantación de medidas de estabilización económica a mediados de los años ochenta. La devaluación del peso durante ese período y la dificultad del débil movimiento sindical dominicano de reajustar salarios, ayudó a establecer el fundamento

para un nuevo modelo de crecimiento en el país y nuevas fuentes de divisas en el contexto de los cambios demográficos e internacionales que se producían (Vega, 1993; Alemán, 1994).

Este modelo se basó en tres estrategias: a) la incorporación dominicana a nuevos esquemas de acceso a mercados preferenciales, tales como la Iniciativa de la Cuenca del Caribe y su sucesora ICC II, que llevaron a un fuerte crecimiento en las zonas francas; b) el turismo; y c) el importante crecimiento de las remesas de los dominicanos residentes en el exterior, muchos de los cuales salieron del país en los años de crisis económica.

Aunque la migración se puede percibir como una “fuga de cerebros”, ella representó una “válvula de escape” para el régimen político al facilitar la salida, en su mayoría a Estados Unidos, de dominicanos insatisfechos con su condición de vida. Pero más importante, por medio de las remesas familiares e inversiones en República Dominicana, los migrantes se convirtieron en un sostén importante de la economía dominicana hacia finales de los años ochenta (Portes/Guarnizo, 1991).

La apertura democrática y la crisis económica convergen para producir a mediados de los años ochenta algunas modificaciones importantes en la posición de República Dominicana en el ámbito internacional, sobre todo en el latinoamericano. Durante el gobierno de Salvador Jorge Blanco, República Dominicana buscó ampliar su participación en foros internacionales en busca de apoyo a la idea de que se debía liberar a América Latina del fuerte peso que significaba el pago de la deuda externa. En este sentido, República Dominicana tuvo una participación importante en los preparativos de la Conferencia de Quito en enero de 1984, y sirvió de sede para la celebración de la Segunda Reunión de Representantes Personales de Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina, donde se elaboró el documento que sirvió de base a la Conferencia de Quito. En esta conferencia, República Dominicana abogó por posiciones conjuntas regionales para enfrentar la crisis económica.

Con un historial de escasa participación en los mecanismos de integración económica regional y en los foros internacionales, República Dominicana asumió en la reunión de Quito una posición de compromiso con el comercio regional. Esto era innovador en la política exterior de un país como República Dominicana que había dependido mucho más de las relaciones bilaterales con Estados Unidos que de la cooperación intrarregional (Espinal, 1985).

En el campo económico, el asunto de mayor relevancia en la política exterior fue la negociación de la deuda externa con el Fondo Monetario Internacional (FMI). El deterioro de la situación económica en 1983 y las presiones internacionales para la firma de un acuerdo con el FMI llevaron al entonces presidente Salvador Jorge Blanco a dirigir una carta al presidente norteamericano Ronald Reagan, solicitando su gestión ante el Fondo para que esta institución redujera algunas de sus exigencias al gobierno dominicano, a fin de evitar estallidos y crisis sociales.

La cita de un fragmento de la respuesta de Reagan a Jorge Blanco muestra claramente la posición de Estados Unidos con respecto a las políticas de ajuste: "Al tiempo que simpatizamos con su deseo de minimizar las privaciones sociales y económicas asociadas con el programa de ajuste, consideramos que un proceso de estabilización y ajuste es inevitable y que las dificultades a corto plazo se agravarán si el proceso es demorado (...) Instamos a su gobierno a continuar las negociaciones con el FMI, aunque sean muy difíciles (...) Una vez se haya logrado un acuerdo, le aseguro el rápido desembolso de fondos de asistencia del gobierno de Estados Unidos" (2).

En abril de 1984 el presidente Jorge Blanco viajó a Washington pero regresó sin un acuerdo más favorable al país. A su vuelta, Jorge Blanco anunció el traspaso al mercado paralelo de divisas todas las importaciones, exceptuando el petróleo y sus derivados. El anuncio de esta medida provocó revueltas populares que resultaron en unos 100 muertos, heridos y miles de detenidos (Espinal, 1987, 1994; Ianni, 1987; Pérez/Artiles, 1992; Cassá, 1996; Hartlyn, 1998).

En un clima de malestar social y con una tendencia alcista del dólar en la segunda mitad de 1984, el gobierno de Estados Unidos anunció que en el año fiscal octubre 1984-octubre 1985 aumentaría la ayuda a República Dominicana a 110,9 millones de dólares. Por encima de esa cantidad, el Congreso norteamericano aprobó una partida extra de 50 millones de dólares, a ser entregados como donación al gobierno dominicano en diciembre de 1984.

Aunque condicionada a la negociación con el FMI, la donación se hizo antes de concluir el acuerdo de ajuste en mayo de 1985. La renegociación de la deuda y la donación de 50 millones de dólares fueron presentadas por el gobierno dominicano como evidencia de su ágil y agresiva política exterior, y en particular, como un logro de la visita de Jorge Blanco a Washington en abril de 1984 (Espinal, 1986).

El intento de búsqueda de apoyo económico en Washington, aunque necesario para aliviar los efectos negativos del programa de ajuste, entraba en conflicto con la postura independiente y socialdemócrata que en el campo internacional intentaba mostrar el gobierno del Partido Revolucionario Dominicano (PRD).

Un ejemplo de la mayor independencia de República Dominicana en los foros internacionales fue la oposición del gobierno dominicano, tanto en la Organización de los Estados Americanos (OEA) como en la Organización de las Naciones Unidas (ONU), a la ocupación norteamericana de Grenada (Espinal, 1985). Otro fue el apoyo al proceso de paz en Centroamérica en los

(2) La respuesta del presidente Ronald Reagan al presidente Salvador Jorge Blanco aparece en *El Nuevo Diario*, marzo 28, 1984.

términos del grupo Contadora. Y otro fue la apertura de relaciones diplomáticas con algunos países del bloque soviético como Hungría y Rumania. Para 1985, sin embargo, el gobierno dominicano había optado por enfatizar sus buenas relaciones con Washington y la administración del presidente Reagan.

Obviando sus propias contradicciones, Jorge Blanco definió su política exterior como "agresiva, prudente y moderada". En esencia, República Dominicana buscaba escalar y mantener una posición de cierta relevancia en el debate político internacional. El dilema era cómo proyectar una visión tercermundista y socialdemócrata, y a la vez mantener y afianzar las relaciones bilaterales con Estados Unidos (Espinal, 1987b). Este dilema no fue exclusivo de República Dominicana, sino que también se le presentó a otros gobiernos de la región que experimentaban en los años ochenta transiciones a la democracia, como fueron los casos de Perú, Ecuador, y Argentina.

Aunque estas tensiones habían caracterizado los gobiernos del PRD desde sus inicios en 1978, ellas llegaron a un punto culminante entre 1984 y 1986. Por ejemplo, la visita de Jorge Blanco a Estados Unidos con motivo de la Asamblea Anual de las Naciones Unidas en octubre de 1985 se publicitó exaltando las excelentes relaciones bilaterales. Con este viaje, podría decirse, concluía el intento fracasado del PRD y la novedad de su política exterior de establecer mayor independencia con respecto a Estados Unidos, así como su búsqueda por un reconocimiento internacional de República Dominicana como país soberano.

El esfuerzo por realizar el reajuste económico se vinculaba estrechamente a la relación bilateral con Estados Unidos en dos sentidos: por un lado, la búsqueda de mayor ayuda económica para contrarrestar los efectos negativos de las medidas de ajuste y la escasez de divisas en el mercado financiero; por otro lado, la necesidad de una mayor asignación en la cuota azucarera. Aunque lo primero fue el factor desencadenante del pánico económico, lo segundo representaba la columna ya encorvada de la economía dominicana.

Después del ascenso de Joaquín Balaguer a la presidencia en 1986, la política exterior dominicana continuó concentrada en la búsqueda de mayor ayuda externa, el mantenimiento o aumento de la cuota azucarera norteamericana, y la renegociación de la deuda, agregándose a ello las nuevas dificultades con Haití después de la caída de Jean Claude Duvalier. Con esta agenda, el gobierno de Balaguer procedió con el pragmatismo característico de sus 12 años de gobierno anterior (1966-1978), guiado por el concepto de que República Dominicana es un país de limitadas posibilidades en el marco internacional y sometido a directrices definidas fuera de sus fronteras. Este concepto lo expuso Balaguer concretamente en torno al debate que se iniciara en la Cámara de Diputados a favor del establecimiento de las relaciones diplomáticas con Cuba en 1986: "Con eso yo he sido siempre claro (...), nosotros estamos en una posición estratégica en el caribe. Somos un país dependiente de otros países más poderosos y esa es una realidad que no podemos desconocer. Yo estoy en

disposición de mantener (...) una línea de prudencia, de respeto al principio de no intervención, pero sin cometer excesos de imprudencia en las posiciones internas y externas del país (3).

Junto a la deuda externa, el asunto de mayor importancia en las relaciones bilaterales con Washington a finales de los años ochenta continuó siendo la posible reducción de la cuota azucarera planteada por el Congreso norteamericano. En septiembre de 1986, República Dominicana junto a 12 países del Mercado Común del Caribe (CARICOM) y otras 4 naciones centroamericanas gestionó que la cuota se mantuviera al menos en sus niveles existentes: 302.000 toneladas anuales a ser consignadas en 12 meses y no en 15 meses. Tanto el presidente Balaguer, en la Décima Conferencia sobre Comercio y Desarrollo en Miami, como el vicepresidente Carlos Morales Troncoso, en el Simposio de la Internacional Demócrata Cristiana en Alemania, criticaron el proteccionismo de los países más ricos a favor de sus productores (Espinal, 1988).

En diciembre de 1986, Estados Unidos anunció la reducción a casi la mitad sus importaciones de azúcar en cuotas preferenciales. La cuota dominicana se redujo específicamente en un 48%, de 302.000 toneladas a 160.160 toneladas. Esta reducción resultó ser más drástica que las peores predicciones. No obstante, República Dominicana conservó su porcentaje tradicional, 17,6%, el mayor de todos los países, seguida por Filipinas. Esta reducción de la cuota azucarera fue un golpe duro para la República Dominicana en el marco de sus relaciones económicas con Estados Unidos.

En el manejo de la deuda externa, Balaguer concentró los esfuerzos del gobierno en obtener condiciones más favorables de pago, resistiéndose hasta fines de 1990 a negociar con el FMI. Esta postura de no negociación unida a la política económica expansiva del gobierno generó críticas en los organismos internacionales y gobiernos acreedores. En enero de 1990, la Embajada de Estados Unidos en Santo Domingo criticó la falta de reglas de juego claras para la inversión en el país y la dificultad para el cambio de divisas (4).

En sentido general, la redefinición de las relaciones comerciales entre República Dominicana y Estados Unidos que se produjo en los años ochenta se inscribió en los propósitos expuestos en la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC). El énfasis en las zonas francas, en el sector agro-exportador y en el turismo, constituyeron los pilares de una economía orientada hacia afuera, aunque esta vez más diversificada que en la época del monocultivo exportador (Espinal, 1991).

La crisis política, social y económica que se le presentó a Balaguer en 1990

(3) La declaración de Balaguer apareció publicada en *Listín Diario*, septiembre 20, 1986.

(4) Las declaraciones aparecen recogidas en un artículo publicado en *El Siglo*, julio 23, 1990.

llevó a una nueva renegociación de la deuda con el FMI. Como resultado de estas negociaciones vendrían en los años noventa los intentos de reforma económica en busca de una mayor liberalización y apertura económica, y de modernización de la organización económico-institucional de República Dominicana. Pero en la práctica, las reformas fiscales del gobierno de Balaguer motivaron más la captación de recursos para financiar su política de gastos que un verdadero programa de reformas económicas (Hartlyn, 1998).

Hay que reconocer que el tipo de transición que República Dominicana ha experimentando hacia una economía más abierta de mercado representa un desafío tanto económico como político, y muy especialmente a la gobernabilidad democrática. El dilema sobre la relación entre reformas económicas orientadas hacia el mercado y la consolidación democrática tiene que ver principalmente con tres interrogantes: a) la posibilidad de que las reformas económicas contribuyan a sentar las bases para un crecimiento económico sostenido que de otra manera no sería posible; b) la posibilidad de proveer para la difusión de recursos económicos en la sociedad, y c) la posibilidad de crear un Estado que aunque quizás más pequeño, sea un actor más eficiente, más transparente y más comprometido con la modernización económica y política (Nelson, 1994; Espinal, 1995; Hartlyn, 1998).

Sin entrar en el debate sobre los efectos de las reformas a mediano plazo, el problema central a corto plazo es que el manejo político de la reforma económica es difícil de realizar dentro de la democracia. Es difícil porque el proceso de reforma económica polariza la sociedad entre "ganadores" y "perdedores" en los distintos grupos sociales, sectores de la economía y regiones del país. Posibles "amortiguadores" de esta tensión incluyen el debilitamiento estructural de los grupos "perdedores," procesos ideológicos de persuasión de la falta de alternativas viables, y el manejo apropiado de estrategias políticas y económicas bien diseñadas, incluyendo subsidios para los más afectados (Lijhart/Waisman, 1996). Pero esto requiere de visión y estrategias complejas de instrumentar.

Un aspecto central de las relaciones bilaterales entre República Dominicana y Estados Unidos tiene que ver con el manejo de esta tensión: ¿cuán dispuesto está Estados Unidos a promover paulatinamente la apertura económica, a minimizar los efectos negativos de las reformas, y a prolongar algunos de los plazos de acomodamiento? A la vez, ¿cuán dispuesto está el Estado dominicano a facilitar las reformas económicas, su adecuado manejo político y la ayuda externa para su realización? Además, ¿qué capacidad tienen los actores políticos dominicanos para concertar acciones que sean beneficiosas para el país?

República Dominicana ha tenido que acomodarse a dramáticos cambios en la economía global, y seguramente tendrá que seguir haciéndolo. Entre los temas más apremiantes en las relaciones bilaterales con Estados Unidos está el futuro de las zonas francas dominicanas ante la ausencia de una ley de paridad

frente al Tratado de Libre Comercio (TLC). La incertidumbre frecuente sobre el establecimiento de una cuota de exportación textil a Estados Unidos demuestra las trabas de un comercio bilateral donde no hay paridad formalmente establecida. Por ejemplo, mientras las zonas francas del país iban en un proceso ascendente de exportación de confecciones textiles a Estados Unidos a principios de los años noventa, la industria sufrió una fuerte crisis de producción a finales de 1995, una vez había entrado en vigencia el TLC (Tejada, 1996). Al mismo tiempo, las prolongadas crisis de sectores cruciales para la economía, como la electricidad y el azúcar, muestran un Estado débil e incapaz de dar respuestas ágiles a necesidades claves de la economía.

Las tensiones políticas y económicas también se vislumbran de otra manera. Diferentes grupos en Estados Unidos han utilizado el mecanismo de amenazar el acceso preferencial de productos dominicanos en el mercado norteamericano para presionar por cambios en la política económica o social en República Dominicana. Algunos han reflejado intereses comerciales tradicionales, como los del telecable. Pero otros, como el Human Rights Watch, que se especializa en derechos humanos, utilizó ese mecanismo en 1989-1990 para presionar por el mejoramiento en el tratamiento de los braceros haitianos (5).

Posteriormente, el sindicalismo norteamericano (el AFL-CIO) añadió una queja formal sobre la falta de derecho a organización sindical en las zonas francas. Frente a esta presión, que incluyó la visita de la entonces Secretaria de Trabajo, Elizabeth Dole, a la toma de posesión del presidente Balaguer en agosto de 1990, el gobierno dominicano respondió con promesas de modificar el Código Laboral. Esto se realizó en 1992, con lo cual las sanciones comerciales nunca fueron impuestas.

El asunto está en que mientras algunos argumentan que la lógica de apertura económica demanda que el país compita en zonas francas con sueldos bajos y libertad de acción empresarial—condiciones que requieren de la ausencia de sindicatos—la lógica de una democracia política basada en una sociedad civil fuerte y organizada requiere, si no de un sindicalismo fuerte, por lo menos de mejores condiciones de vida para los trabajadores y de respeto a sus derechos civiles. En este sentido, la coyuntura económica internacional ha tenido efectos contradictorios en República Dominicana, al igual que en muchos otros países, con relación a la construcción de las bases sociales y las medidas legales que pudieran fomentar la democracia dominicana.

La promoción de la democracia como política exterior

En su política exterior hacia República Dominicana, Estados Unidos ha

(5) Un reporte periodístico al respecto aparece en *El Siglo*, junio 18, 1990.

enfanzado con frecuencia como uno de sus objetivos básicos la promoción de la democracia. Desde una perspectiva histórica este planteamiento es controversial. La historia del intervencionismo norteamericano —no siempre en favor de la democracia— lleva fácilmente a intepretar con sospecha cualquier intervención suya en los procesos políticos dominicanos (Lowenthal, 1972; Gleijeses, 1978; Herman/Broadhead, 1984; Hartlyn, 1991). Pero la aparente realidad es que en el período de la Posguerra Fría, y ante la ausencia de “amenazas” percibidas por la victoria electoral de un partido o candidato en particular, la preferencia de Estados Unidos es por gobiernos civiles y democráticamente electos.

Desde la caída de Trujillo, las crisis electorales han creado espacios importantes para que Estados Unidos ejerza su poder político en República Dominicana. La crisis política de 1963, a raíz de la elección y toma de posesión del gobierno de Juan Bosch, llevó a un período largo de fuerte influencia de Estados Unidos en la organización de la política dominicana, incluida la ocupación militar de 1965. En el contexto de la pos-revolución cubana y la Guerra Fría de los años sesenta, la posición de Estados Unidos fue de apoyo firme a las fuerzas antidemocráticas dominicanas que prometían estabilidad política y un proyecto económico favorable al capital norteamericano. En las elecciones no competitivas de 1966, 1970 y 1974, Estados Unidos se acomodó a los fraudes electorales que aseguraron la elección de Joaquín Balaguer en cada ocasión.

Las elecciones de transición a la democracia en 1978 también generaron crisis política por el fraude que se realizara a favor de Balaguer. Aquí también Estados Unidos jugó un papel importante de presión política, en este caso a favor de la transición democrática para que Balaguer saliera de la presidencia.

Después de la crisis de 1978, los conflictos electorales más fuertes en República Dominicana se dieron en 1990 y 1994. Estos dos procesos electorales fueron similares en cuatro aspectos cruciales:

- Balaguer buscaba su reelección desde la presidencia,
 - los márgenes en los resultados electorales entre la primera y la segunda posición fueron muy estrechos,
 - la Junta Central Electoral (JCE) mostraba una gran precariedad institucional,
- y
- la sociedad civil dominicana tenía poca capacidad de dar respuesta efectiva a los conflictos.

La crisis electoral de 1990 constituyó un momento importante en la redefinición de la política norteamericana con respecto a la promoción de la democracia en República Dominicana. En elecciones muy competitivas, donde se predecía que Juan Bosch, candidato del opositor Partido de la Liberación Dominicana (PLD), ganaría las elecciones, Balaguer impuso su victoria. El PLD planteó sus denuncias de fraude basado en la manipulación de los listados electorales, el voto de militares, y la emisión de tarjetas electorales

falsas, entre otros, pero nunca se demostró exactamente cómo se había cometido el fraude ni su impacto en los resultados electorales. Los observadores internacionales, encabezados por el ex presidente Jimmy Carter, jugaron un papel importante de mediación entre la Junta Central Electoral (JCE) y los partidos políticos, pero al final apoyaron el veredicto de la JCE (Hartlyn 1990; Díaz, 1996; Espinal, 1997).

El resultado final del proceso electoral de 1990 fue que Balaguer impuso su reelección, no se realizó una investigación adecuada sobre las fuentes de fraude electoral, y Estados Unidos, a pesar de jugar un papel importante en la observación electoral a través de la delegación del Centro Carter y el Instituto Nacional Democrático (NDI), no logró incidir lo suficiente como para asegurar una verificación adecuada de los resultados electorales.

A partir de la crisis electoral de 1990, la Agencia Internacional para el Desarrollo de Estados Unidos (AID) decidió concentrar sus recursos y esfuerzos en mejorar la administración electoral e iniciar programas de apoyo a las organizaciones de la sociedad civil que se dedicaran a proyectos de educación cívica y participación democrática. Esfuerzos similares los realizaba AID en otros países de América Latina y el Caribe.

Esta agenda de la AID se ha apoyado en diversas iniciativas y experiencias. En una primera fase, que coincide básicamente con el período 1990-1994, el objetivo fundamental fue iniciar un programa de apoyo a las iniciativas democráticas de la sociedad civil y ofrecer asistencia económica y técnica a la JCE para su mejoramiento institucional. En una segunda etapa, entre 1994 y 1996 —es decir, después de la crisis electoral de 1994— el objetivo de la AID y los fondos disponibles se dirigieron fundamentalmente a promover la capacidad de acción (de propuestas y respuestas) de la sociedad civil dominicana en torno a la vigilancia del proceso electoral y la preservación de la democracia.

El acuerdo para iniciar el Programa de Iniciativas Democráticas (PID) se firmó en marzo de 1992 entre la AID y la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PUCMM), que administraría por 10 años el proyecto por un monto de 9,7 millones de dólares. Los propósitos de este programa establecían: a) la promoción de una cultura democrática; b) facilitar y motivar la participación de los ciudadanos en el proceso político; y c) mejorar los niveles de eficiencia e imparcialidad del sistema democrático. Este proyecto se enmarcó en la nueva filosofía de la AID conocida como estrategia de “medio paso atrás”, mediante la cual se facilitaba a los grupos internos definir la naturaleza y el contenido de los programas específicos a ejecutar.

Después del trauma electoral de 1990 otro aspecto fundamental en la instrumentación del programa de democratización de la AID fue la asistencia técnica electoral. El gobierno de Estados Unidos se comprometió a colaborar con la Junta Central Electoral (JCE) en un programa de asesoría cuyo objetivo era aumentar significativamente la capacidad técnico-administrativa de la JCE para asegurar un proceso electoral transparente en 1994.

Mediante un acuerdo entre la AID y la JCE, firmado el 25 de junio de 1993, la Fundación Internacional de Sistemas Electorales (IFES) inició en marzo de 1993 la instrumentación del programa de asistencia técnica al organismo electoral dominicano. Además del mejoramiento de la capacidad técnico-administrativa de la JCE, el proyecto contemplaba la asistencia en la realización de un nuevo Registro Electoral.

Los obstáculos que enfrentó el IFES en la realización de sus trabajos fueron diversos. En su informe final sobre la experiencia de asistencia en República Dominicana, el IFES identifica cuatro problemas fundamentales: las interpretaciones discordantes por parte de la JCE y del IFES sobre las funciones asignadas a los asesores internacionales; problemas de comunicación con los diversos departamentos de la JCE y entre ellos; escasa calificación profesional de los empleados de la JCE; y la precariedad de las relaciones institucionales entre la JCE y las Juntas Municipales Electorales y del Distrito Nacional.

Según lo plantea el informe del IFES, estos problemas se agudizaron a medida que se acercaba la fecha de las elecciones de mayo de 1994. Esto motivó en marzo de 1994 el posible retiro de la misión de asistencia debido a las dificultades de los asesores del IFES en tener acceso a los técnicos y funcionarios de la JCE, los retrasos en el cumplimiento de tareas por parte de la JCE, y la realización de tareas paralelas. La decisión de mantener la misión, según la opinión del IFES, se basó en la convicción de que “privada súbitamente de asistencia técnica internacional, la JCE podría colapsar antes de que pudiese dar por terminado el proceso electoral” (IFES, 1994).

El fraude electoral de 1994, a pesar del establecimiento de un nuevo Registro Electoral, del mejoramiento tecnológico, y de la asesoría externa a la JCE, irritó sobremedida a la diplomacia norteamericana en Santo Domingo. En la carta que acompañó el informe del IFES a la Junta Central Electoral después de concluido el proceso electoral de 1994, la Embajadora de Estados Unidos, Donna Hrinak, expone de manera muy directa su descontento. Indica la diplomática: “(...) yo creo que el pueblo dominicano—quien mostró su fuerte compromiso con la democracia y con unas elecciones libres y justas al acudir a ejercer el voto el 16 de mayo (...)—merece entender los diversos problemas que ocurrieron con el proceso electoral. A menos que la Junta se someta al escrutinio público, continuará el patrón de elecciones viciadas. (...) Debe enfatizarse que la asistencia externa por sí sola no puede garantizar elecciones libres y justas. La integridad del proceso electoral es ciertamente un asunto de voluntad política. Ningún nivel de tecnología o de asistencia externa puede vencer los intentos de manipulación de las elecciones, si los que tienen el control de la maquinaria electoral no desean una contienda limpia, honesta y transparente. (...) Desde un principio resultó difícil la provisión de asistencia técnica a la JCE para las elecciones de 1994 por parte de los Estados Unidos. Los asesores, según lo expresan en sus informes, fueron la mayoría de las veces aislados y sus recomendaciones y consejos vistos como críticas y no como sugerencias válidas

(...) La seguridad de los asesores también fue un tema de preocupación, constituyendo un problema la intimidación y la vigilancia continua a las que fueron sometidos”.

El veredicto de la JCE, emitido el 2 de agosto, otorgándole a Balaguer el triunfo electoral después de un arduo proceso de disputas, revisión de actas e investigación por una Comisión de Verificación que reconoció las irregularidades del proceso, confirmó a la Embajada de Estados Unidos la necesidad de modificar su estrategia.

En el contexto de la crisis pos-electoral de 1994, la posición inmediata de Washington fue de presión política para buscar una salida negociada que reconociera las irregularidades cometidas en el proceso electoral. El 7 de julio, una comisión de alto nivel del Departamento de Estado, encabezada por Michael Skol, llegó a Santo Domingo. El mensaje dirigido al presidente Balaguer fue que Estados Unidos estaba comprometido con el apoyo a elecciones libres en el hemisferio. Aunque la visita de la delegación no resultó en un acuerdo específico, sí afirmó la noción de que Estados Unidos presionaría para evitar una solución que simplemente plasmara el fraude electoral. Ante el veredicto de la JCE declarando a Balaguer ganador el 2 de agosto, el vocero del Departamento de Estado declaró que Estados Unidos insistiría en la realización de elecciones para compensar por las irregularidades cometidas (6).

El 8 de agosto Balaguer se reunió con el diplomático canadiense John Graham, negociador de la Organización de Estados Americanos (OEA), para discutir posibles soluciones a la crisis pos-electoral. El 9 de agosto, Balaguer se reunió con el candidato del Acuerdo de Santo Domingo, José Francisco Peña Gómez, con la mediación de Graham y de Monseñor Agripino Nuñez Collado. En ese momento, Peña Gómez propuso el “Pacto Institucional de Santo Domingo”, que incluía la celebración de nuevas elecciones en un año, el nombramiento de una nueva Junta Central Electoral que organizaría esas elecciones, el mejoramiento en el sistema de registro electoral, la prohibición de la reelección, la doble vuelta con una mayoría calificada de 40%, y otras reformas constitucionales (7).

Por su parte, Balaguer también había negociado con el Partido de la Liberación Dominicana (PLD) una propuesta similar a la de Peña Gómez, pero que contemplaba elecciones en 18 meses y la doble vuelta electoral al 50%. El 10 de agosto de 1994 la nación dominicana fue sorprendida con la firma del “Pacto por la Democracia”. El Pacto firmado fue el negociado por Balaguer y el PLD, aunque según declaraciones de Peña Gómez, él confió en todo momento en que se firmaría su propuesta.

(6) Ver reporte periodístico al respecto en *El Siglo*, agosto 4, 1994.

(7) *Listín Diario*, agosto 10, 1994.

A pesar de esta divergencia sobre su contenido, el Pacto por la Democracia constituyó la “salida aceptable” para todas las partes involucradas. Balaguer logró permanecer dos años más en el poder. El PLD, al pactar en los términos de Balaguer, se aseguró una importante cuota de poder en el Congreso a pesar de su minoritaria representación congresional a partir de 1994. El PRD evitó tener que aceptar pasivamente un fraude electoral, o movilizar las masas perredeísta en una lucha violenta por el respeto a la transparencia electoral. A la vez, sus congresistas pudieron obtener sus respectivos puestos en el nuevo Congreso donde habían desplazado al PLD. Por su parte, Estados Unidos encontró un mecanismo constitucional para asegurar la salida de Balaguer en 1996 (Hartlyn, 1994; Díaz, 1996; Espinal, 1996). Es también importante señalar que las presiones de Estados Unidos para que se llegara a un acuerdo entre las partes tenía su vinculación con el enfoque de Washington hacia el gobierno militar en Haití: presionar a Balaguer para que impusiera el embargo contra Haití y mantener una relativa calma política en República Dominicana.

Después de la toma de posesión de Balaguer en agosto de 1994, las controversias generadas durante el proceso electoral con el movimiento nacionalista en torno a la “injerencia” de Estados Unidos, llevaron a un cambio en la estrategia en la Embajada norteamericana. La nueva estrategia tendría dos componentes fundamentales: contener la confrontación directa de la Embajada con el gobierno dominicano, aunque manteniendo una posición firme de apoyo al proceso electoral de 1996 según lo acordado en el Pacto por la Democracia, y apoyar las iniciativas de la sociedad civil dominicana en favor de la transparencia en las elecciones presidenciales de 1996. En otras palabras, la nueva estrategia consistía en presión política firme pero de tono moderado, y apoyo económico a diversos grupos de la sociedad dominicana que por años habían clamado por una real democratización. Usando una expresión del destacado periodista Juan Bolívar Díaz (1994), había llegado el momento de que Estados Unidos saldara una “vieja deuda” con la democracia dominicana.

El programa de apoyo a la sociedad civil de la AID tenía como objetivo financiar actividades que contribuyeran a fortalecer organizaciones locales en apoyo a la democracia, a establecer una red de observadores nacionales para supervisar el proceso electoral y a realizar un conteo rápido de los resultados, la educación cívica ciudadana, y la formulación de una agenda nacional que surgiera de las organizaciones de la sociedad civil.

Con estos objetivos, la AID concentró sus recursos en financiar: 1) la Red Ciudadana de Observadores Electorales que organizó Participación Ciudadana; 2) el Grupo de Apoyo a la Democracia (GAD), y 3) el Instituto Interamericano de Derechos Humanos/Centro de Asesoría y Promoción Electoral (IIDH/CAPEL), para que ofreciera asesoría a la Red de Observadores y al GAD (Bernbaum/Márquez, 1996).

El origen, la composición y los propósitos de las organizaciones involucradas en estos proyectos fue crucial para asegurar el éxito de sus gestiones y

actividades. El grupo Participación Ciudadana surgió en el contexto de la crisis electoral de 1994, ante el descontento de sectores profesionales y de clase media con el fraude electoral. En la dirección de Participación Ciudadana se incluían profesionales, periodista y empresarios de gran reputación nacional. A su vez, el proyecto de formación de la Red de Observadores permitió la incorporación de miembros de todos los sectores sociales del país —de distintas regiones, edades, afiliación religiosa, y clase social— en el proceso de defensa a la democracia.

El Grupo de Acción por la Democracia (GAD) fue constituido por representantes de las principales organizaciones empresariales, sindicales, y religiosas del país que habían desempeñado un papel relevante en la solución de la crisis electoral de 1994, y habían sido co-signatarios del Pacto por la Democracia. El GAD tendría su sede en la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PUCMM).

Desde sus inicios en 1990, la política de apoyo a las iniciativas democráticas de la AID y de la Embajada de Estados Unidos en Santo Domingo encontró aliados y opositores en la sociedad dominicana. Del lado de los aliados, es importante señalar la incorporación de sectores de clase media y popular a los programas de promoción de la democracia financiados por AID. Vale enfatizar que uno de los fenómenos novedosos de la Posguerra Fría es que sectores profesionales o civilistas que en el pasado se habían vinculado a diversos proyectos de izquierda, comenzaron a colaborar de manera más extensa y abierta con empresarios y grupos religiosos del país que tradicionalmente habían concentrado el financiamiento de las instituciones del gobierno de Estados Unidos, y que con frecuencia habían asumido posiciones antidemocráticas.

Del lado de los opositores, las críticas más fuertes provenían de la Unión Nacionalista y otros voceros afines. El momento más difícil se presentó a principios de 1996, cuando el Cardenal de Santo Domingo, José López Rodríguez, en su homilía del 26 de febrero con motivo de las fiestas nacionales criticó la injerencia extranjera a través de los fondos otorgados a la Red de Observadores. Emitida por el Cardenal, la crítica ponía en una situación difícil a la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PUCMM), quien canalizaba los fondos de AID a través del Programa de Iniciativas Democráticas (PID) y del Grupo de Acción por la Democracia (GAD). Conforme a su nueva política de bajo perfil, la Embajada no emitió comentarios en torno a las declaraciones del Cardenal, ni acerca de la controversia sobre los fondos de AID que se destinaban al PID, al GAD y a la Red de Observadores, y que en su totalidad administraba la PUCMM.

Varios fueron los factores que contribuyeron a la realización de elecciones limpias en 1996. La conformación de una Junta Central Electoral honesta y de gran legitimidad, y la presión de la sociedad civil dominicana, se destacan como centrales. Pero para comprender finalmente porqué hubo elecciones libres y

transparentes en 1996, es fundamental comprender el papel que jugaron el Departamento de Estado, la Embajada de Estados Unidos en Santo Domingo, y la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID). Estos son actores que aunque deben coordinar sus acciones, no siempre actúan en la misma dirección o con el mismo entusiasmo en la conducción de la política exterior norteamericana. Para el caso dominicano, entre 1990 y 1996, aunque a pasos distintos y con cambios de estrategias según lo demandaran las condiciones, estas instancias del gobierno de Estados Unidos ejecutaron un conjunto de acciones tendentes a apoyar la celebración de elecciones transparentes: presión de la Embajada al gobierno, visitas al país de altos funcionarios del Departamento de Estado, y recursos de AID destinados a apoyar grupos y acciones en favor de la transparencia electoral. Hay que destacar también que en las elecciones de 1994 jugó un papel importante la misión de observación del Instituto Nacional Democrático (NDI), que encabezara el ex congresista demócrata Stephen Solarz. Esta delegación fue la primera en denunciar a nivel nacional e internacional las irregularidades de que fueron testigo las misiones de observación electoral (8).

Diversos aspectos externos e internos de los procesos electorales de 1990, 1994 y 1996 están sintetizados en el cuadro 1. Este cuadro muestra los cambios significativos en: a) los procesos de observación electoral internacional, b) la presión política externa con relación a la realización de elecciones limpias, c) los niveles de autonomía y de profesionalización de la JCE, y d) la capacidad de grupos de la sociedad civil de observar el proceso electoral y hacer su propia evaluación sobre la veracidad de los resultados presentados por la JCE.

Estos procesos electorales tienen una complicada relación entre sí. De 1990 a 1996 se ve un lento y difícil proceso de aprendizaje con relación a la realización de elecciones transparentes, tanto por actores domésticos como internacionales. En cuanto a la observación electoral internacional, la decisión de observar las elecciones de 1990 por una misión organizada por el Centro Carter y el Consejo de Jefes de Gobierno Libremente Electos fue tardía, resultando en el envío de un grupo reducido de observadores y sin la posibilidad de evaluar el proceso pre-electoral.

Debido a la naturaleza restringida de la observación, el grupo acordó con los partidos políticos que sólo emitiría juicios sobre el desenvolvimiento del proceso el día de las elecciones, y no sobre aspectos anteriores, como el registro y la campaña. Sin embargo, durante la crisis electoral, el PLD trató de retomar problemas relacionadas con el registro ante la delegación internacional. Desde

(8) Ver Hartlyn, 1994; Díaz, 1996; Espinal, 1997. Jonathan Hartlyn fue uno de los miembros de la delegación del NDI para observar los comicios dominicanos en 1994, así como de delegaciones en 1990 y en 1996.

— Cuadro 1 —

Aspectos externos e internos de recientes procesos electorales dominicanos

Elección	Duración y naturaleza de la observación internacional	Presión internacional para elecciones libres	Nivel de autonomía y de profesionalización de la agencia electoral	Capacidad de expresar juicio independiente desde la sociedad civil	Re-elección presidencial	Cercanía de los resultados electorales
1990	Breve	Presente	Poca	Ninguna	Sí	1,1% (JCE)
1994	Extensa y coordinada	Alta, pero complicada por el embargo hacia Haití	Modelo de "representación partidista" que politiza sin prevenir fraude	Mínima (Testigos del Pacto de Civilidad)	Sí	0,7% (JCE)
1996	Extensa y coordinada; delegaciones de alto nivel	Muy alta	Modelo de autonomía y de profesionalismo	Presente: GAD, Red de Observadores, y conteo rápido	No	2,6% (2da vuelta)

esa experiencia, las delegaciones internacionales subsiguientes han tratado de realizar una observación más extensa y cuidadosa de todo el proceso electoral. Las delegaciones también han sido más grandes y han buscado la manera de coordinar sus esfuerzos entre sí para asegurar una cobertura geográfica mayor.

Debido a la gravedad de la crisis electoral de 1994, para los comicios de 1996 las delegaciones internacionales supervisaron el proceso pre-electoral y enviaron delegaciones más extensas y de más relevancia política. En representación de la OEA viajó a Santo Domingo su Secretario General, Cesar Gaviria. En la misión del Instituto Nacional Demócrata y el Consejo de Jefes de Gobierno Libremente Electos participaron varios ex presidentes – entre ellos, Jimmy Carter, Belisario Betancur, y Ramón de León Carpio–, así como el ex primer ministro Joseph Clark.

Conclusión

República Dominicana siempre ha confrontado grandes retos en el manejo de sus relaciones con Estados Unidos. En los últimos años esos retos han aumentado, tanto por los cambios a nivel de la economía mundial como de los procesos políticos internos de Estados Unidos y países vecinos de República Dominicana. La marginalidad de la voz dominicana en los foros internacionales y en las negociaciones bilaterales, así como la acción unilateral de los actores internacionales, siguen vigentes en muchos campos.

Los ajustes en la economía son de vital importancia para promover crecimiento económico, pero de difícil manejo político. Las reformas políticas son esenciales para afianzar las conquistas democráticas y lograr nuevas metas en el perfeccionamiento del sistema democrático. En este trabajo hemos enfatizado problemas y desafíos en las relaciones bilaterales entre Estados Unidos y República Dominicana, pero también conquistas y áreas de cooperación en el afianzamiento democrático. Por su naturaleza, algunas de estas acciones han generado temores nacionalistas, y manipulaciones de estos temores en torno a la noción de soberanía de República Dominicana.

En el contexto de la Posguerra Fría, tres temas preocupan a las naciones del Caribe en su agenda con Estados Unidos: su inserción en la economía global, competitiva, y de alta tecnología; la transición y/o el afianzamiento de regímenes democráticos; y la solución de graves problemas sociales como la persistente pobreza, el impacto de los flujos migratorios, el narcotráfico, y la criminalidad urbana.

Aunque en términos geopolíticos el fin de la Guerra Fría ha facilitado la transición democrática, los nuevos modelos económicos de apertura al mercado internacional han supuesto ajustes bruscos y difíciles.

En cuanto a Estados Unidos, el fin de la Guerra Fría y las nuevas estrategias de apertura comercial en la economía mundial suponen modificaciones en su

política exterior. Las presiones norteamericanas a países como República Dominicana para que cumpla sus compromisos de pago de la deuda y reforme su economía, entran con frecuencia en conflicto con el otro objetivo explícito de su política exterior: que República Dominicana mantenga gobiernos democráticos y una sociedad civil activa y organizada.

Por otro lado, hay que señalar que en la medida en que Estados Unidos concentra sus esfuerzos en solucionar problemas domésticos, la presión sobre las naciones caribeñas como República Dominicana para que controlen el narcotráfico y la migración son cada vez mayores. Desde finales de 1996, los conflictos mayores entre República Dominicana y Estados Unidos se han producido en torno a la extradición de dominicanos con sentencias pendientes en Estados Unidos por narcotráfico, y los intentos de la policía de la ciudad de Nueva York por ejercer una mayor vigilancia en el territorio dominicano sobre prófugos de la justicia de esa ciudad.

Ante la multiplicidad de temas que ocupan la agenda dominicano-americana y la disparidad de poder entre ambas naciones, es importante para República Dominicana establecer una diplomacia de carrera y bien entrenada en los asuntos económicos y políticos que definen las relaciones mundiales y bilaterales. Esto supone, entre otros puntos, un mejoramiento en el funcionamiento administrativo y tecnológico del gobierno en sus diversas esferas, y una incorporación de organizaciones sociales al diseño e instrumentación de la política exterior. De parte de Estados Unidos hay dos puntos centrales a considerar: a nivel económico, ofrecer condiciones favorables para acceder al mercado norteamericano; a nivel político, continuar las iniciativas de apoyo a la democracia que se adoptaron a partir de 1990 y que tuvieron resultados favorables en 1996 —las primeras elecciones desde la transición de 1978 en que los resultados no se cuestionaron.

La sociedad dominicana ha sufrido históricamente de la “injerencia extranjera” por su precariedad institucional y dependencia económica y política. Si bien es cierto que esa precariedad es en parte causada por los efectos negativos de la débil posición dominicana en el contexto de las relaciones mundiales, también es válido asumir que con el fin de la Guerra Fría, si bien no se terminan —y quizás se aumentan— las desigualdades económicas a nivel mundial, se abre una brecha para la negociación y la cooperación internacional. El papel positivo que jugó Estados Unidos en promover elecciones libres en República Dominicana en los años noventa, es una muestra de lo que sería posible conquistar en el contexto de un nuevo bilateralismo pro-democrático.

Finalmente, el mejoramiento institucional y la capacidad de acción de la sociedad civil dominicana en favor de elecciones libres en los años noventa, dependieron en parte del financiamiento de Estados Unidos. Uno de los desafíos del futuro inmediato de República Dominicana es demostrar si estos esfuerzos, tan importantes para la consolidación democrática, son sostenibles sin una fuerte financiación externa. De no ser así, los procesos políticos

dominicanos seguirán dependiendo de las corrientes ideológicas internacionales y de la intervención externa. Los beneficiados en cada momento específico definirán la colaboración internacional como legítima y adecuada; mientras que los perjudicados clamarán por un nacionalismo que en la historia dominicana ha contribuido casi siempre a fomentar, apoyar y validar las acciones autoritarias.