

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 cambiantes relaciones entre Estados Unidos y Haití: de la seguridad nacional a la apertura democrática después de la Guerra Fría

Cary Hector

Quisiera comenzar este trabajo recordando dos observaciones que ponen en evidencia la aparente fugacidad de “Haití” como objeto *sui generis* de la política extranjera norteamericana. La primera es un testimonio del ex Secretario de Estado George Schultz. En sus memorias publicadas en 1993, Schultz señala que el 13 de enero de 1986 la cuestión haitiana surgió en primer plano durante la sesión de trabajo que celebró aquella mañana con sus colaboradores. Pues bien, ¡oh sorpresa!, el Sr. Schultz no cree que antes de esta fecha se hubiera siquiera mencionado a Haití más de tres o cuatro veces en los años en que estuvo dirigiendo el Departamento de Estado ¡(desde 1982 hasta 1989)!

La otra observación también proviene de otro Secretario de Estado, el señor Henry Kissinger (1994, p. 38) (1). A principios de junio de 1994, o sea unos cuatro meses antes del nuevo desembarco de tropas norteamericanas en Haití desde 1915, Kissinger lamentaba la ausencia de un “marco conceptual” global para la política extranjera de Estados Unidos hacia Haití. Se preguntaba en particular si el determinante estructural de esta política sería la “proximidad geográfica”, la “situación interna de Haití” o el asunto de “la inmigración ilegal”. Según él, Haití y Bosnia simbolizarían el desafío que tendría que enfrentar la administración Clinton, es decir que, en vista de la ausencia de un interés ideológico o geopolítico determinante, ésta debería desarrollar cierta noción de interés nacional que sirviera de guía a la política norteamericana.

En pocas palabras, por un lado, la insignificancia, por no decir la inexistencia de Haití como objeto sustancial de la política extranjera norteamericana, por otro lado, al contrario, la necesidad de definir dicho objeto en función del interés nacional norteamericano.

Ahora bien, en la realidad histórica, desde su acceso a la condición de Estado independiente en 1804, e incluso antes como Saint-Domingue, colonia francesa, Haití ha llamado siempre activamente la atención de los dirigentes estadounidenses: bien como un objeto de chantaje frente a las potencias europeas de la era napoleónica, bien como un estorbo insólito hasta el final de la guerra civil norteamericana (1864), o bien como un objeto de codicia durante el impulso expansionista de Estados Unidos a partir de 1898, el cual culmina, para Haití, con la ocupación de su territorio entre 1915 y 1934, bien

(1) Henry Kissinger, “At Sea in a New World” in *Newsweek*, 6 de junio de 1994, p. 38.

a partir de 1934 y hasta el final de la Segunda Guerra Mundial como un buen vecino en el marco de la nueva política que instrumentó con este mismo nombre el presidente F.D. Roosevelt. Luego, el presidente Clinton, siguiendo las huellas de Kennedy y Carter, al encontrarse frente a una nueva encrucijada en lo que respecta a Haití, no vacila en afirmar en más de una oportunidad que Haití forma parte del traspatio de Estados Unidos y que, por lo tanto, éste no podrá mantenerse indiferentes a lo que está sucediendo allí.

Parecería, pues, que la proximidad geográfica es un elemento suficiente y determinante para el cimiento de la política extranjera de Estados Unidos hacia Haití. Pero ¿qué hay de específico en esta cercanía —porque también la comparten el Caribe, Cuba y la República Dominicana— para que esta proximidad haya podido justificar, por segunda vez en este siglo, una intervención político-militar directa de Estados Unidos en Haití? ¿Qué es lo que está realmente en juego a nivel coyuntural o estratégico en dicha cercanía, convirtiéndola en problemática “de interés nacional” o de “seguridad nacional” *ad hoc* para Estados Unidos?

Este interrogante nos acerca, es cierto, al tema de las transiciones políticas en la PosGuerra Fría, pero hace falta, en mi opinión, aclarar previamente sus parámetros, desde una perspectiva haitiana. La política extranjera de Haití hacia Estados Unidos refleja una posición de “cimarronaje” más reactiva y coyuntural que proactiva y conceptualizada, en especial durante el período llamado de seguridad nacional, prácticamente a la zaga de los intereses manifiestos de las principales potencias activas en Haití desde el derrumbamiento de la dictadura duvalierista a principios de 1986. El período del golpe de Estado (1991-1994), al igual que la problemática del retorno al orden constitucional pondrán en marcha una serie de factores (inmigración ilegal, narcotráfico, solidaridad étnica y humanitaria) que originarán el surgimiento de Haití como actor estatal visible y significativo, tanto en la política extranjera e interior de Estados Unidos, como frente a la Comunidad Internacional de la PosGuerra Fría. Una vez terminada la operación “Apoyo a la democracia”, Haití se encuentra en lo sucesivo, a partir de octubre de 1994, frente a una situación, de hecho, de soberanía compartida, lo cual le impone evidentes limitaciones en cuanto a los márgenes de maniobra autónoma de que dispone para su propia política extranjera, y en especial hacia Estados Unidos.

Trato de tomar en cuenta, en lo posible, los puntos de referencia sugeridos por la temática del Seminario que dio origen a este libro. Sin embargo, se tratará de un recorrido esencialmente interpretativo e ilustrativo, más aún en cuanto que cubre prácticamente los últimos cincuenta años de nuestra historia política contemporánea (1946-1996). Por lo tanto, no tendré la pretensión de comprimir semejante período histórico en un espacio de argumentación limitado, por más sustentado que pueda resultar. Finalmente, mi enfoque será el de un ensayo politológico circunscrito a la utilización de fuentes públicas, dada la imposibilidad actual de poder generar e incorporar al análisis datos provenientes de

fuentes primarias (archivos, entrevistas). Ahora bien, me parece que debo analizar los dos grandes períodos de la temática de una manera sustancialmente diferente. El primero, el llamado período de seguridad nacional, se inserta de entrada en el desarrollo de la coyuntura política interna de Haití. Permite verificar concomitantemente la política extranjera de ambos países en su interacción recíproca. El segundo, el de la apertura democrática PosGuerra Fría, arranca de hecho para Haití desde 1986, por lo tanto antes del viraje decisivo de 1989, o sea del fin histórico de la Guerra Fría. Este hiato implica una anterioridad relativa de los constreñimientos internos de la democratización en comparación con los requerimientos externos.

Sin embargo, el destino del proyecto democrático queda ligado al respaldo duradero del factor exterior, en clara contradicción con la hipótesis tradicional. Por este motivo, el análisis se plantea aquí más en términos estratégicos que históricos y requiere por consiguiente un tratamiento adecuado.

El llamado período de seguridad nacional (1946-1986) (2)

(...) If one wants to understand the core of the United States policy toward Latin America, one studies security.
Schoultz, 1987.

U.S. purposes (in Latin America) often have been couched in moral rhetoric but almost calculated in terms of national security (...).
Pope Atkins, 1989.

Sabemos que, a partir de 1947, la política norteamericana hacia el resto del mundo, y en particular hacia América Latina, girará esencialmente alrededor de objetivos relacionados con la Guerra Fría, los cuales pueden resumirse en una fórmula única: “contener al comunismo” (*the containment of communism*). Por consiguiente, y en lo que se refiere a América Latina, los dirigentes norteamericanos quieren alcanzar, según Pope Atkins (1989), un doble objetivo: reducir las intromisiones (o injerencias) extranjeras y promover la estabilidad política como objetivo fundamental para sus intereses estratégicos, políticos, económicos, militares e ideológicos, los cuales están definidos específicamente en distintos momentos.

Habida cuenta de este segundo plano global, ¿cuáles fueron las manifestaciones y las incidencias de éste en las relaciones Haití/Estados Unidos para el período que estamos estudiando?

(2) La división en períodos presentada aquí se basa en la evolución de la coyuntura política interna de Haití.

Los antecedentes

Vale la pena recordar brevemente (por sus efectos y consecuencias) la evolución histórica de lo que se llamó en Haití “la revolución de 1946”, es decir, el movimiento de protestas populares en contra de la dictadura (concentrado en Puerto-Príncipe), que provocará la caída del gobierno de Elie Lescot (1941-1946), producto a su vez, del período que siguió a la ocupación norteamericana en Haití.

Efectivamente, al mismo tiempo que permite la recuperación formal de la soberanía nacional, este período favorecerá, sobre todo con el fin de la Segunda Guerra Mundial, la penetración y la amalgama de ideas que resultan nuevas en el país (las cuatro libertades): ideas de libertad, de justicia, derechos fundamentales de los individuos y de los pueblos, así como de corrientes ideológicas en incipiente competencia: liberalismo, marxismo, sindicalismo, etc. Haití suscribe la Carta de las Naciones Unidas firmada en San Francisco el 26 de junio de 1945. Y, como lo confirma el historiador italiano Claude Moïse (1990): “Si bien, en Haití la democracia no ha dado todavía sus primeros pasos, las ideas democráticas vuelan en todas las direcciones. La Rusia comunista es la aliada de las democracias burguesas. Las noticias entran, y con ellas, las ideologías en obras y armas” (3).

En estas condiciones, no es de extrañar que algunos observadores norteamericanos (y entre ellos, el embajador en Puerto-Príncipe, Orme Wilson), hayan podido informar de la existencia de una “iniciativa comunista pujante y bien organizada” para aprovechar la agitación que siguió a la caída de Lescot y encarrilarla. Se señala el “encomiador editorial de *Pravda* del 14 de enero de 1946 (“el pueblo haitiano acaba de dar una lección al mundo, una lección de democracia”), que menciona el levantamiento popular en el cual “los comunistas” habrían desempeñado abiertamente el papel de “parteras” (4).

¿En qué consistía pues esa “amenaza comunista”?

Primero en dos “pequeños partidos marxistas” (Moïse, 1990): el Parti Socialiste Populaire (PSP-Partido Socialista Popular), fundado el 12 de enero

(3) Según Moïse (1989, p. 256), el Ministerio del Interior señala la existencia de “41 periódicos y 19 revistas” en Puerto-Príncipe; el periódico *L'Intransigent* (en su primer número de fecha 26 de enero de 1946) informa “la creación de 41 partidos políticos y de 60 periódicos en el interior de la República de Haití”.

(4) Estos datos y los que siguen (salvo indicación contraria) están sacados de Heintz/Heintz (1996, p. 515). Recordemos a título de información, que el difunto coronel Robert Debs Heintz fue Jefe de la Misión Naval norteamericana de 1959 a 1963 hasta su salida forzada, ya que fue declarado *persona non grata* por el gobierno de François Duvalier.

de 1946, constituye un cenáculo agrupado alrededor de intelectuales famosos, tales como Max y Pierre Hudicourt, Etienne Charlier, Anthony Lespés, etc. El PSP tiene fama de ser “mulatista” (no hay una profesión de fe explícita en dicha apelación) y publica un periódico: *La Nation*, en el que propaga sus ideas socialistas. Y también el Parti Communiste Haitien (PCH-Partido Comunista Haitiano), dirigido por el pastor Dorléans Juste Constant e intelectuales tales como Max Ménard, Edriss Saint-Amand, Roger Mercier, etc. La fama “negrista” del PCH está bien establecida, tal como lo muestran sus posiciones ideológicas y políticas durante la campaña electoral de la que saldrá electo el presidente Estimé (agosto de 1946).

Luego, sobre la base de la “cuestión de color”, se forman dos frentes políticos: el Front Démocratique Unifié (FDU-Frente Democrático Unificado), dirigido por el Dr. Georges Rigaud e integrado por el PSP, y el Front Révolutionnaire Haitien (FRH-Frente Revolucionario Haitiano), que agrupa organizaciones y personalidades ideológicas y políticas diversas, y en especial el PCH. La presencia del PSP y del PCH en el seno del FDU y del FRH, respectivamente, bastará, por ejemplo, a Heint/Heint para afirmar que éstos estaban “dominados por comunistas o por criptocomunistas” (Heint/Heint, 1966, p. 515). Lo mismo vale, según ellos, para el Comité de Défense Nationale (Comité de Defensa Nacional), surgido en mayo de 1946, y en el cual se encontraban once “comunistas declarados” entre los treinta y dos signatarios de un manifiesto publicado por el Comité.

En la categoría de los simpatizantes o compañeros de ruta, hay que mencionar evidentemente al equipo del periódico *La Ruche* (La Colmena) alrededor de Theodore Baker, el director, y de René Dépestre, el redactor jefe, con colaboradores como Jacques Alexis, Gérald Bloncourt, Lucien Baumeç, etc. Una falange de jóvenes que se llaman a sí mismos revolucionarios y promueven en primera fila la lucha contra la dictadura en pro del triunfo de la democracia. Fundan el Parti Démocratique Populaire de la Jeunesse Haïtienne (PDPJH-Partido Democrático Popular de la Juventud Haitiana) cuyas principales reivindicaciones incluyen “las cuatro libertades” y la “aplicación de la Carta de San Francisco”.

Estados Unidos y los gobiernos de Estimé y de Magloire

No obstante las vicisitudes y su recuperación por el Comité Exécutif Militaire (CEM-Comité Ejecutivo Militar), que la reorientará hacia los canales de la política tradicional (regateos electorales, alianzas y componendas politiqueras, etc.), la “revolución de 1946” tuvo un efecto duradero de “turbulencia” o agitación en el sistema político haitiano, en el sentido empleado por James N. Roseneau para la política “pos-internacional” (es decir, aquella que se identifica un período de “desequilibrio prolongado”) del sistema

(5). Por este motivo los dos gobiernos de Estimé y Magloire —el de éste más que aquél— buscarán y conseguirán la ayuda económica y militar del gobierno norteamericano. Para éste, el contexto es favorable porque corresponde precisamente al doble objetivo que quiere alcanzar en el continente americano (mencionado anteriormente), incluso si no se ve realmente “la mano de Moscú” o si las relaciones del PSP haitiano con sus homólogos cubanos no tienen mayores consecuencias. Aunque lapidaria, la formulación de Patrick Bellegarde-Smith traduce en lo esencial la situación: “*A quid pro quo —scribe— was established between the postwar presidents Estimé, Magloire, Duvalier, and the U.S. government, particularly on matters of the cold war for which they would receive economic and military aid and security for the duration of their usefulness to the United States*” (Bellegarde-Smith, 1984).

Estimé (1946-1950)

Triunfador inesperado de las elecciones presidenciales de agosto de 1946 por votación de la Asamblea Nacional, Estimé va a querer implantar un programa de modernización económica, de renovación cultural y sobre todo de consolidación de su base social (pequeña y mediana burguesía). En particular, su gobierno logrará un objetivo de “liberación nacional” al hacer participar a la población en el proceso de la deuda externa de 1922-1923 (6), por medio de un empréstito interno de 10 millones de dólares (en julio de 1947). De esta manera, el 1° de octubre de 1947, o sea con cinco años de anticipación sobre la fecha de vencimiento prevista en los contratos, el gobierno de Estimé pagó el saldo de dicha deuda. Un objetivo estratégico concomitante se lograba de esta forma: poner fin al control financiero de Estados Unidos previsto por los contratos de 1922-1923 (Chatelain, 1954, p. 199).

¿Era Estimé en secreto un “nacionalista de izquierda”, un “populista”, etc. que ponía en peligro las relaciones de “buen vecino” con Estados Unidos, sobre todo ya que, en septiembre de 1947, suprimió el monopolio de la Standard Fruit Company, nacionalizándola? Heintz/Heintz (1996) admitirán que: “*No serious assertion that Estimé was a communist could be supported*”, aun cuando los

(5) Roseneau (1990) afirma: “*When the system’s boundaries no longer contain the fluctuations of the variables, however, anomalies arise and irregularities set in as structures waver, new processes evolve, outcomes become transitory, and the system enters a period of prolonged disequilibrium. These are the hallmarks of turbulence*”.

(6) Esta deuda corresponde a empréstitos públicos contraídos en 1922-1923 para financiar y liquidar un conjunto de obligaciones públicas externas e internas que comprometían al Estado haitiano desde 1875. Estas a su vez tienen su origen en el pago de la “doble deuda” contraída por el gobierno de Boyer en 1825 por el concepto de “indemnización” de los colonos franceses del antiguo Saint-Domingue. Para la historia de estos empréstitos, ver Joseph Chatelain, 1954.

representantes del gobierno en Washington tuvieron que defenderlo contra semejante insinuación.

Sin embargo una primera "misión de buena voluntad" que viajó a Washington en diciembre de 1946 regresará a Puerto-Príncipe con las manos vacías. Se trataba de conseguir financiamiento para una serie de proyectos de desarrollo así como una moratoria para un préstamo del Eximbank del año 1938. Después de este fracaso, el embajador haitiano en Washington, Joseph D. Charles, habría comunicado su amargura a un periodista en los siguientes términos: "*Every time the United States has tried to help us, they have increased our poverty and confusion instead of lessening it*" (relatado por Heint/Heint, 1996, p. 521). Estimé obtendrá satisfacción dos años más tarde, a finales de diciembre de 1948, con un préstamo de 4 millones de dólares destinado al desarrollo del Valle del Artibonite en el campo energético y agrícola. Gracias a una coyuntura económica internacional favorable, Estimé reactivó el turismo, el comercio del guineo, la construcción de grandes obras públicas, etc.

Por el contrario, la dinámica de la política interna se deterioró durante los años 1948-1949 con el desarrollo del sindicalismo militante, del activismo estudiantil, de los movimientos de oposición, y en particular del antagonismo persistente entre negros y mulatos, etc. Frente a las críticas de la prensa y a las reivindicaciones de los sindicatos, el Gobierno hará aprobar la ley del 27 de febrero de 1949 contra las actividades comunistas. El Partido Comunista Haitiano (PCH) se vuelve ilegal y sus miembros declarados son despedidos de los empleos públicos que ocupaban en el gobierno. En marzo y en noviembre de 1949 se declara el estado de sitio por motivo de lucha anticomunista y se suspenden varias garantías constitucionales en materia de libertades individuales y públicas. El gobierno pretende actuar así contra los agitadores comunistas infiltrados entre los estudiantes y los trabajadores y contra la propaganda difundida por ciertas organizaciones políticas que amenazan con alterar la paz interna del país y el *orden continental* (7).

Así pues se cierra el círculo: Estimé se alinea con la política exterior de Estados Unidos en su objetivo de contener al comunismo. Al revés, falla en su intento de estabilizar el juego político interno del cual acabará siendo la víctima suprema cuando el golpe de Estado del 10 de mayo de 1950 a favor de su sucesor, el coronel Paul Magloire.

Emerge, pues, de las relaciones entre Estados Unidos y el gobierno de Estimé una imagen borrosa, mitigada, que traduce la ambigüedad de un contexto interno con visos de veleidades nacionalistas progresivas frente a la

(7) El subrayado de: "orden continental" es mío. Para mayor información respecto a las medidas "anticomunistas" de Estimé, ver Moïse (1990, pp. 244-245), así como Heint/Heint (1996, p. 528).

potencia norteamericana, de cuya tutela política y financiera el Estado haitiano acaba apenas de librarse formalmente.

Magloire (1950-1956)

Magloire llega al escenario presidencial (en diciembre de 1950) en un momento en el que, en Estados Unidos, la administración Truman concede poca importancia al continente americano como región significativa en la Guerra Fría (8). El peligro de injerencia extranjera (es decir soviética) parece en ese entonces tan poco probable como el de una subversión comunista interna. Por ello es que el presidente Truman y sus Secretarios de Estado George C. Marshall y Dean Acheson no se preocupan por utilizar circunloquios acerca de la prioridad otorgada a los problemas de la Guerra Fría (reconstruir Europa, contener a la Unión Soviética, etc.) sobre los del continente americano. Esto conduce a cierto abandono de América Latina del cual se aprovecharán los Republicanos durante la campaña presidencial de 1952. Sin embargo, a pesar de las recomendaciones del Informe Eisenhower (Milton Eisenhower) en noviembre de 1953 a favor de cierta rectificación de la política norteamericana hacia América Latina, en lo esencial, las orientaciones dictadas por la Guerra Fría no registran cambios.

Para el nuevo gobierno haitiano, por decirlo así, es la continuidad dentro del cambio. Durante su campaña electoral, el candidato Magloire había hecho énfasis en dos temas: la unión de la familia haitiana o la política por encima de las clases sociales y del color de la piel, y el orden y la paz para garantizar el desarrollo económico y social. “Esta noción (...) se asimila a (...) la de la seguridad continental después de la integración del país en el sistema interamericano (...) Es el orden anticomunista” (Moïse, 1990, p. 321). Concretamente, el gobierno de Magloire da su apoyo a Estados Unidos en su enfrentamiento con la Guatemala de Jacobo Arbenz (1954) (Bellegarde-Smith, 1984, p. 278), sancionando así la declaración solemne de Caracas contra el comunismo en las Américas, también en 1954 (Atkins, 1989, p. 122).

En el plano del desarrollo interno, Magloire prosigue y amplía el programa de modernización económica iniciado por Estimé. Introduce un plan quinquenal de desarrollo que asciende a unos 40 millones de dólares americanos, que será financiado con fuentes internas, con préstamos del gobierno norteamericano, con la asistencia multilateral y con inversiones directas del capital extranjero. En particular, los aportes de la ayuda pública norteamericana o internacional serán decisivos en la realización de algunas grandes obras de infraestructura: el Valle del Artibonite (la represa de Peligre): Eximbank, US\$27 millones;

(8) Las informaciones relativas a las políticas de Truman y Eisenhower están sacadas de Atkins (1989, p. 122).

muelles y puerto de Cabo Haitiano: US\$7 millones; levantamiento topográfico completo del país realizado por la Inter American Geodetic Survey, a partir de 1953; implantación de la Reynolds Mining Corporation en Miragoane, en el Sur del país, etc. (para todos estos datos, ver Heint/Heint, 1996, pp. 532-536).

Otro aspecto de la incorporación activa del gobierno de Magloire al nuevo orden continental es el relacionado con sus visitas oficiales (en 1954) a varios países de la región: Venezuela, Colombia, Nicaragua, Panamá y Puerto Rico. Estas visitas culminan a comienzos de 1955 con una estada en Washington durante la cual el presidente Magloire –acontecimiento único en los anales diplomáticos haitiano-norteamericanos– pronuncia un discurso frente a una sesión conjunta del Congreso (el 27 de enero de 1955). “*Commanding performance*” se maravilla *Time* (relatado por Heint/Heint, 1996, p. 536).

Sin embargo, tal como lo hizo Estimé frente a las protestas políticas y sociales, Magloire no vacila en recurrir al arsenal represivo antisubversivo para detener la oposición política y sindical: restricción de las libertades públicas y de los derechos constitucionales, disolución de los partidos y de organizaciones políticas, exilios, encarcelamientos, etc. Una herramienta única para todas estas medidas represivas: la ley anticomunista del 27 de febrero de 1948.

Irónico desquite: mientras Magloire trata de aferrarse al poder en diciembre de 1956, el embajador norteamericano Roy Tasco Davis, a quien había consultado, le aconseja que se vaya como previsto (9).

Los gobiernos de François Duvalier (1957-1971) y de Jean-Claude Duvalier (1971-1986)

Desde la caída de Magloire (en diciembre de 1956) hasta la llegada al poder de François Duvalier (en septiembre de 1957), Haití conocerá una sucesión de cinco gobiernos provisionales. Estabilizado por la dictadura blanda de Magloire, el sistema político tradicional conoce después de 1946 un nuevo período de turbulencias, por lo que estos gobiernos provisionales serán prácticamente absorbidos por las exigencias inmediatas de la coyuntura interna. Esto trae como consecuencia que no se les podrá acreditar ninguna preocupación significativa en materia de política extranjera, a no ser la búsqueda implícita y a veces activa de los buenos oficios de la embajada norteamericana en Puerto-Príncipe.

Con la llegada al poder de François Duvalier, las relaciones entre Haití y Estados Unidos de América toman un nuevo giro. Al contrario de Estimé y Magloire, Duvalier, al principio, adopta sabiendas “la posición de cimarronaje”

(9) Información ofrecida por Heint/Heint (1996, p. 539), sin confirmación de la fuente.

(mencionada al principio de este trabajo); luego, después de consolidar y “perennizar” su poder (presidencia vitalicia) adopta una actitud de confrontación, más específicamente con el gobierno de John F. Kennedy, para finalmente reanudar “relaciones cordiales”, primero tímidamente con el gobierno de Johnson, luego abiertamente con el de Nixon. Esta trayectoria puede ilustrarse de acuerdo con los períodos que mencionamos a continuación.

La posición de cimarronaje (1957-1960)

Se trata en realidad de un período de exploración y tanteos de parte de Duvalier, más aún cuanto que la política exterior norteamericana hacia el continente americano sigue siendo optimista en relación con la escasa probabilidad de “amenaza externa”. Así, el Secretario de Estado John Foster Dulles puede afirmar todavía a comienzos de noviembre de 1957: *“we see no likelihood at the present time of communism getting into control of the political institutions of any of the American republics”*. En la misma tónica, el Dr. Milton Eisenhower, en su informe de 1958 sobre América Latina, recomienda el mantenimiento de relaciones “estrictamente formales” con las dictaduras y la continuación de los programas de ayuda económica y militar a los países gobernados por dictadores (Pope Atkins, 1989, pp. 122-123).

Ahora bien, dos acontecimientos subsiguientes van a contribuir a insuflar más velocidad activista a la política norteamericana hacia el continente americano: la gira desastrosa del vicepresidente Nixon por América Latina (en 1958) y el triunfo de la Revolución Cubana a partir del 1° de enero de 1959. Hacia finales del segundo mandato de Eisenhower surgirá el Plan Eisenhower (1960) que tendrá un doble objetivo: el incremento de la ayuda extranjera y la preparación de planes de intervención militar contra Cuba.

Confrontado con esta nueva coyuntura, Duvalier trata de sacarle ventajas: reconoce al gobierno revolucionario de Fidel Castro, mientras simultáneamente obtiene del gobierno norteamericano el envío de una misión militar (la U.S. Marine Corps Navy y los Coast Guard) que permanecerá en Haití de 1959 a 1963. El objetivo aparente de esta misión era capacitar a las Fuerzas Armadas de Haití (FAD'H); de hecho, Duvalier tratará también de utilizarla en provecho de su nueva milicia civil: los Volontaires de la Sécurité Nationale (VSN-Voluntarios de la Seguridad Nacional), lo que no dejará de crear tensiones ocasionales en las relaciones entre ambos gobiernos.

La “guerra de nervios” (Heinl/Heinl, 1995, p. 588) dirigida por Duvalier contra Washington tiene su apogeo en el discurso que éste pronuncia el 21 de junio de 1960 en Jacmel, divulgado después bajo el nombre de “grito de Jacmel”. Cansado de las promesas de ayuda que no se concretan, Duvalier da a entender que Haití tendrá que elegir entre “los dos grandes polos de atracción” del mundo contemporáneo para satisfacer sus necesidades. De hecho, la ayuda norteamericana no se interrumpió nunca durante el período en cuestión. Según

lo que relatan Heintz/Heintz (1995), Duvalier habría recibido del gobierno de Estados Unidos, a finales de 1961, por concepto de apoyo presupuestario y asistencia económica, un total de 24,4 millones de dólares, a lo cual habría que agregar 7,2 millones de asistencia técnica y 4 millones de ayuda alimentaria, es decir un monto total de 40,4 millones de dólares sobre cuatro años (idem, p. 587).

La posición de confrontación (1960-1963)

El “grito de Jacmel” no traduce en absoluto un cambio conceptual en la política exterior haitiana hacia Estados Unidos de América; en el mejor de los casos, se trata de una escalada verbal en la “guerra de nervios” mencionada anteriormente, porque, al mismo tiempo que alberga pretensiones de convertirse en el “Líder del Tercer Mundo”, Duvalier tiene mucho cuidado, por ejemplo, de no afiliarse al Movimiento de los No Alineados que cobra auge a partir de la primera cumbre de Belgrado en septiembre de 1961. En cambio, las relaciones haitiano-norteamericanas van a emponzoñarse con la llegada de John F. Kennedy a la cabeza del gobierno norteamericano y la proclamación de su Alianza para el Progreso en enero de 1961. Esta queda formalmente establecida durante la Conferencia Interamericana de agosto de 1961, que dará origen a la Carta de Punta del Este como marco institucional de la nueva cruzada anticomunista, antidictatorial, pro-democrática y desarrollista, preconizada por Kennedy. En resumen, lo sabemos, se trata de “contener” a la Revolución Cubana, defendiendo la posición opuesta por medio de reformas políticas, económicas y sociales profundas en América Latina. Duvalier puede, con razón, sentirse aludido por los objetivos antidictatoriales y pro-democráticos de la Alianza para el Progreso, de la cual, por cierto, quedará excluido.

En efecto, en el plano interno, Duvalier acentúa el carácter represivo y violentamente autoritario de su régimen. Procede a la disolución de ambas cámaras y las sustituye por una Asamblea Nacional unicameral. El 30 de abril de 1961, durante la celebración de las elecciones legislativas decretadas a tales fines, se hace “elegir” por un nuevo mandato que comienza el 22 de mayo de 1961. Esta jugarreta electoral tendrá como efecto inmediato que el presidente Kennedy retire al embajador norteamericano en Puerto-Príncipe.

Sin embargo, este acto “inamistoso” no impedirá que Duvalier haga alardes de su apertura y de su buena fe (según su propia opinión) hacia su socio norteamericano, en particular en dos oportunidades: en enero de 1962, el gobierno haitiano, después de un regateo entre bastidores, da su voto decisivo para expulsar a Cuba de la OEA durante la reunión Interamericana de Punta del Este y con motivo de la “crisis de los misiles” en octubre de 1962, Duvalier le permitió a la marina estadounidense utilizar los puertos haitianos para sus operaciones de patrullaje y de observación.

Sin embargo hasta el asesinato de Kennedy en noviembre de 1963, las

relaciones haitiano-norteamericanas no serán nunca “color de rosa”. Presiones políticas y económicas de parte de Washington; cese progresivo de los diferentes programas de ayuda; intento fallido de una acción conjunta con República Dominicana de Juan Bosch en contra de Duvalier; luego, finalmente, “suspensión” de las relaciones diplomáticas entre Puerto Príncipe y Washington, por iniciativa del gobierno de Estados Unidos. En lo que concierne al propio Duvalier, pondrá un punto final a toda tergiversación respecto a su poder, autoproclamándose presidente vitalicio el 1° de agosto de 1964.

Reanudación de “relaciones cordiales” (1964-1971)

Dos analistas norteamericanos tienen una visión distinta, e incluso contradictoria de dicho período, al menos hasta 1969. Según Georges A. Fauriol: “*up to the late 1960 Washington paid little attention to Haiti, and that attention was unfriendly*” (Fauriol, 1993, p. 2), mientras Heint/Heint afirman: “*(...) the State Department (...) has in any case concluded by 1964 that a showdown with Duvalier (who after all had votes in the OAS and the U.N.) was not really necessary and ought at least to be deferred*” (Heint/Heint, 1996, p. 609). El testimonio del ex embajador de Estados Unidos en Puerto-Príncipe, Ernest H. Preeg, suministra probablemente la explicación decisiva, en vista del contexto de la Guerra Fría que está en su apogeo así como la emergencia de los movimientos revolucionarios en el continente americano: “*The staunch anti-communist policy of Papá Doc Duvalier in his later years (subrayado por CH) and his son’s 15-year presidency through February 1986 was viewed in positive strategic terms by Washington*” (subrayado por CH) (en Georges A. Fauriol, 1993, p. 2).

Antes de la represión anticomunista de 1969 (derrota del intento de guerrilla de parte del PUCH-Parti Unifié des Communistes Haïtiens (Partido Unificado de los Comunistas Haitianos), Duvalier recibirá nuevamente la ayuda directa (bilateral) e indirecta (multilateral) de Washington. Y para empezar, regresa el embajador norteamericano en Puerto-Príncipe, B.E.L. Timmons II, en enero de 1964 (que no será recibido por Duvalier sino cinco semanas después de su llegada). En cuanto a la ayuda norteamericana, también reanudada por Johnson, se calcula en 15,2 millones de dólares para el período 1964-1968, según el testimonio, en marzo de 1969, de un funcionario de la U.S. AID delante de un subcomité de la Alianza para el Progreso (Heint/Heint, 1996, p. 633, nota 56). A todo esto hay que agregar la ayuda multilateral (Naciones Unidas, Canadá, Alemania Federal, Banco Interamericano de Desarrollo, etc.).

Esta normalización de las relaciones haitiano-norteamericanas será celebrada con bombos y platillos durante la visita del gobernador Nelson Rockefeller a principios de julio de 1969, en “viaje de estudios” por América Latina, por cuenta del presidente Nixon. Duvalier sacará provecho, hasta su muerte en 1971, del “nuevo tipo de asociación” (*new partnership*) que Estados Unidos

dice querer establecer con el continente americano. Es a partir de esta normalización de las relaciones entre ambos países cuando se precisan las perspectivas de una especie de “Hong Kong caribeño” para Haití (10).

El nuevo orden haitiano-americano con Jean-Claude Duvalier (1971-1986)

Ya en abril de 1971, Jean-Claude Duvalier fija la tónica de la nueva era pos-François Duvalier: “Mi padre realizó la revolución política. Yo haré la revolución económica”. En eco a este mensaje de política interior, procurará también tranquilizar a los dirigentes de Washington durante su primer discurso ante la Asamblea Nacional: “Estados Unidos tendrá siempre a Haití a su lado en contra del comunismo”. Por lo tanto, el embajador norteamericano Clinton Knox intercederá de buen grado en favor de la nueva voluntad haitiana de modernización económica y política. En la medida en que la propia política del presidente Nixon hacia América Latina en adelante girará alrededor de los principios de “respeto de la diversidad, de la cooperación recíproca y de la solución pacífica de los conflictos” (Pope Atkins, 1989, p.127), Haití puede esperar legítimamente la continuación de la ayuda norteamericana, reanudada bajo la administración Johnson, y el regreso de la ayuda multilateral en materia de asistencia técnica, y ya no solamente humanitaria.

No es el lugar propicio para desarrollar con lujo de detalles este aspecto de las relaciones haitiano-americanas bajo Jean-Claude Duvalier. Algunos puntos de referencia bastarán para ilustrar la tendencia general del nuevo orden de cosas señalado anteriormente. Del lado del gobierno haitiano, éste emprende trámites institucionales bajo el patrocinio del CONADEP (Consejo Nacional de Desarrollo y de Planificación), creado en 1963 por Duvalier-padre: o sea, una serie de Planes quinquenales de desarrollo (1971-1976, 1976-1981, 1981-1986), que tienen por objetivo, entre otros, canalizar recursos externos hacia proyectos de modernización económica. Así, por ejemplo, existe, solamente para el sector agrícola, en agosto de 1975, un total de 22 organismos internacionales (bilaterales, multilaterales y privados) que se dedican al “desarrollo”. El financiamiento de los proyectos recae en estos organismos, bien en su totalidad, bien en su mayor parte, es decir en un 60% o 75%. A consecuencia de esta reactivación de la ayuda internacional, el monto total de la ayuda pública al desarrollo (APD) pasó, en lo que respecta a sumas comprometidas, de 9 millones de dólares de Estados Unidos en 1970 a 106 millones en 1973. En lo que respecta a desembolsos, el monto de la APD para el decenio de los años

(10) Expresión atribuida al Sr. Louis Reynolds, presidente y propietario de la Reynolds Mining, por el embajador de Haití en Washington, el Sr. Arthur Bonhomme, cuando éste lo acompañaba en su primer viaje a Haití en 1969 por invitación del presidente Duvalier. Ver Hector (1991, p. 92).

setenta ascendió a 384 millones de dólares de Estados Unidos) y a 540 millones para el mercado 1972-1981 (11).

Del lado de Estados Unidos, se le da luz verde a la U.S. Overseas Private Investment Corporation (OPIC) para que pueda volver a asegurar contra riesgos las inversiones privadas norteamericanas en Haití. Contando ya con esta cobertura, el capital privado se beneficiará, además, por parte de Haití, de incentivos fiscales, de la mano de obra "abundante y barata" así como del clima político favorable para implantarse en industrias de ensamblaje. Estas registran entonces un crecimiento sin precedentes, pasando de 25 entre 1967 y 1972 a cerca de 200 en 1980, empleando unas 60.000 personas. Entre 1970 y 1980, su valor agregado es multiplicado por 23, creciendo a una tasa anual promedio de 37%. Al beneficiarse de las disposiciones del U.S. Tariff Item 807.00 (exoneración de los derechos arancelarios), estas industrias representan un monto global de exportaciones (hacia Estados Unidos) que pasa de 4 millones de dólares en 1969 a 171,3 millones en 1981 (12). Como se trata de productos exportados o reexportados hacia Estados Unidos, éstos representan también 51% del total de exportaciones de Haití en 1969, 58% en 1970, 62% en 1971, etc. (Hector, 1991, p. 84).

Este fausto período en las relaciones entre Haití y Estados Unidos va a oscurecerse y a tomar un giro crítico con el énfasis que se le concede a la política de los derechos humanos instaurada en 1977 por el presidente Carter dentro de la política extranjera norteamericana.

El vocero del nuevo mensaje en Haití es el embajador de Estados Unidos ante las Naciones Unidas, Andrew Young, que llega a Puerto-Príncipe a mediados de agosto de 1977. Aun cuando éste no consigue promesas concretas de parte de sus interlocutores, los empeños de Estados Unidos tendrán como consecuencia estimular las demandas de libertades públicas y obligar a la parte haitiana a tomar iniciativas en este sentido (liberación de presos políticos, creación de un organismo oficial para los derechos humanos, ley de funcionamiento de los partidos políticos, etc.). Es decir, el gobierno de Jean-Claude Duvalier se encontrará cada vez más entrampado en las contradicciones de su supuesta política de liberalización-democratización, que culminarán a finales de noviembre de 1980 con el apresamiento y el exilio forzado de periodistas, activistas de los derechos humanos, líderes políticos, etc. A esto, hay que agregar las primeras señales de crisis económica entre 1980 y 1982.

En lo que respecta a la administración Reagan, ésta constituye, de 1981 a

(11) Para los datos relativos a la modernización económica, cf. Cary Héctor, *ibid*, p. 163; para los relacionados con el APD, James L. Walker, "Foreign Assistance and Haiti's Economic Development", en Foster/Valdman, 1984, p. 207.

(12) Respecto al capital privado norteamericano y a las industrias de ensamblaje en Haití, ver "Offshore Assembly in Haiti", en Foster/Valdman, 1984, pp. 231-252.

1985, un nuevo respiro o tregua para el gobierno de Jean-Claude Duvalier, ya que se aparta de la política de Carter hacia América Latina y quiere disminuir el alcance de los derechos humanos como elemento fundamental de su política exterior, poniendo el acento nuevamente en la oposición al “expansionismo comunista”.

América Latina sigue siendo percibida a través del prisma Este-Oeste mientras la cuenca caribeña (Caribbean Basin) se vuelve objeto de preocupación geopolítica. De ahí la Comisión Nacional Bipartidista sobre América Central, presidida por el ex Secretario de Estado Henry Kissinger, que dará origen al Caribbean Basin Initiative-CBI (Iniciativa para la Cuenca del Caribe). Asociados a esta Iniciativa, los problemas transregionales de la deuda externa, del narcotráfico y de la inmigración están en el centro de las preocupaciones de la administración Reagan (Pope Atkins, 1989, pp. 130-133).

¿Cuáles son las implicaciones de todo esto para las relaciones entre Haití y Estados Unidos?

Dado que la “amenaza comunista” ya es mantenida a raya bajo Duvalier-padre y la “modernización económica”, iniciada un decenio antes, se encuentra sin aliento e incluso en recesión (tasa de crecimiento del PIB: 0,9% en 1980-1985 comparada con 5,2% en 1975-1980) (Banco Mundial, 1990, VII), el gobierno de Jean Claude-Duvalier debe enfrentar las protestas internas crecientes y polifacéticas: sindicalismo militante, reivindicaciones libertarias y democráticas alrededor de las Ti Legliz (comunidades eclesíásticas de base), manifestaciones populares bajo la bandera de la Iglesia Católica, movimiento pro derechos humanos, éxodo rural hacia las ciudades y urbano hacia el exterior (los balseros o *boat people*) y, *last but not least*, grietas cada vez más profundas dentro del propio régimen, debido a la corrupción y al soborno institucionalizados. Todos sabemos cómo sigue la historia a partir del viraje decisivo de los años 1984-1985 que desembocará en el desplome del régimen y en la salida de Jean-Claude Duvalier, el 7 de febrero de 1986.

Ahora bien, según el analista norteamericano Georges A. Fauriol (1995, pp. 54-56) la administración Reagan parece dispuesta a aceptar nuevos, aunque menores, avances en la reforma política en Haití (“modernización política”) con tal de lograr progresos en tres puntos que le preocupan enormemente y que formarán parte de las instrucciones dadas al embajador Ernest H. Preeg: a saber, el problema de la inmigración (ilegal), el desarrollo económico y social y el asunto de la ayuda extranjera.

A finales de los años ochenta, el fenómeno de los haitianos que se van en lanchas se convierte en una realidad de la política interior norteamericana: unos 1.500 refugiados llegan cada mes hasta las costas de Florida; de ahí la intervención humanitaria y política de organizaciones tales como el Congressional Black Caucus (CBC), el Haitian Refugee Project, el Haitian Refugee Center, etc. A esto se agrega el activismo de las organizaciones de defensa de los derechos humanos tales como Americas Watch, Lawyers

Committee for International Human Rights, The Washington Office on Haite, etc.

Ya sabemos que la situación económica está en plena degradación y recesión, lo que va a incrementar la dinámica del éxodo interno y externo. En lo que concierne a la ayuda extranjera, la misma se encuentra condicionada, a inicios de 1981, mediante la Enmienda Mica, a la cooperación del gobierno haitiano (detener la inmigración ilegal y mejorar la situación en materia de derechos humanos). Esto explica que, en política extranjera, se va a desarrollar un juego de gato y ratón ("*cat and mouse game*") entre el Departamento de Estado, el Congreso norteamericano y el gobierno de Jean-Claude Duvalier, en especial en lo que se refiere a la cuestión de la "certificación" (progresos en materia de los derechos humanos).

Sea como fuere, la decisión del gobierno de Estados Unidos, a finales de enero de 1986, de rebajar en la mitad la ayuda norteamericana, será recibida e interpretada en Haití como un vuelco drástico en contra del propio régimen, lo cual implica por consiguiente un cambio deliberado de orientación política. Ahora bien, dicha interpretación no cuadra con las tergiversaciones y el, a fin de cuentas, bajo perfil del enfoque democrático de la administración Reagan. Thomas Carothers concluye en un análisis global de los años ochenta bajo Reagan: "*The administration's decision in early 1986 to cut off support for Duvalier was a reaction to rapidly evolving events, not a premeditated policy. The policy of supporting a democratic transition in the post-Duvalier period was rooted in vague but controversial motivations. The United States had no strong geopolitical or economic interest to guide its Haiti policy. Thus when Duvalier fell, the administration simply extended the democracy orientation that by 1986 had become a general theme of U.S. policy in Latin America and the Caribbean. In the absence of any strong competing motives, it gave direction to what for years had been a rudderless policy toward Haiti*" (Carothers, 1991, pp. 113-114).

Esta conclusión confirma al mismo tiempo el escaso contenido programático de la política norteamericana hacia Haití, no sólo bajo Reagan sino también a todo lo largo de cuatro decenios de Guerra Fría y subraya la orientación en cierto modo veleidosa del enfoque pro-democrático a partir de 1986. Efectivamente, de 1946-1947 a 1985-1986, una sola constante parece haber impregnado la política haitiana de Estados Unidos: la línea general del "orden continental", es decir, la prevención de la injerencia extranjera, "bajo la forma de la subversión comunista". Y esto con dos excepciones: el gobierno de Kennedy (1961-1963) y el de Carter (1976-1980) que, respectivamente, apoyaron activamente la democracia y los derechos humanos en Haití. En cuanto a los gobiernos haitianos, aceptan alinearse con "el orden continental" (Estimé, 1946-1950 y Magloire, 1950-1956) o por lo contrario, bajo la presión de los constreñimientos del autoritarismo autocrático, practican el "cimarronaje", es decir la posición de devolver golpe por golpe (los gobiernos de Duvalier padre e hijo, 1957-1986), aunque respetando el marco global de la Guerra Fría tal como está diseñado por Estados Unidos.

Apertura democrática y fin de la Guerra Fría (1986-1996)

Los datos históricos (Haití)

La transición pos-autoritaria en Haití se enmarca en la “tercera ola” de democratización, tal como la conceptualiza Huntington (1991). Como vimos anteriormente, el régimen autoritario haitiano emprende, hacia mediados de 1975, algunas tentativas tímidas, limitadas, de liberalización-democratización. A partir del derrumbamiento de este régimen y hasta 1989 (fin de la Guerra Fría), el proceso haitiano de transición habrá registrado ya progresos significativos al mismo tiempo que fracasos no menos significativos (13). De manera que la división en períodos de dicho proceso no sólo es anterior al fin de la Guerra Fría sino que, sustancialmente, implica que los problemas inherentes a la nueva problemática este-oeste no tendrán relevancia inmediata para el caso haitiano, en particular en lo que se refiere a la política extranjera de Estados Unidos hacia Haití. Excepto en un aspecto: los dirigentes norteamericanos y sus voceros parecen menos “obsesionados” por la “subversión comunista” de tipo soviético. Efectivamente, éste se vuelve, para fines prácticos, inexistente e inoperante: además, los activistas e ideólogos de dicha tendencia política irán engrosando en lo sucesivo las filas de la democratización constitucional que está en marcha en Haití.

El desarrollo del proceso haitiano puede ser conceptualizado alrededor de los hitos siguientes:

1. 1974/1975-1985: Involución del régimen autoritario.
2. 1986-1989: La transición problemática (progresos, retrocesos...).
3. 1989-1990: Proceso electoral, transición e internacionalización.
4. 1990-1991: Inicio de la construcción democrática constitucional.
5. 1991-1994: Interrupción del proceso mediante el golpe de Estado del 30 de septiembre de 1991.
6. 1994 hasta hoy: Retorno al orden constitucional bajo los auspicios de la comunidad internacional.

Seguramente puede ser más provechoso desde el punto de vista analítico tratar de estudiar aquí las relaciones haitiano-norteamericanas en el contexto de cada una de las etapas mencionadas arriba, porque con la excepción relativa de 1991-1994, éstas se interpretan sin ruptura significativa que tenga efectos de consideración. Sin embargo, una interpretación de este tipo sería demasiado fragmentada y fracasaría por ser demasiado artificial e incapaz de poner en evidencia las líneas directrices significativas. Por consiguiente, el hilo conduc-

(13) A título de información: la Constitución de 1987, las elecciones natimuertas de noviembre de 1987, los golpes de Estado de 1988-1989, etc.

tor en esta parte de nuestro estudio sigue siendo la identificación de estas directrices y su inserción en el trabajo de interpretación e ilustración. ¿Cuáles son? Propongo ahora dos conjuntos contextuales.

Democratización y política extranjera de Estados Unidos

Conviene volver a colocar el enfoque veleidoso de la administración Reagan con respecto a Haití en un contexto más global y anterior a 1986. Howard J. Wiarda (1990) relata que ya en junio de 1962, cuando se dirige al Parlamento británico, el presidente Reagan menciona un amplio programa de ayuda al desarrollo de la democracia para “detener el totalitarismo soviético”: *“The objective I propose is quite simple to state: to foster the infrastructure of democracy, the system of a free press, unions, political parties, universities, which allows a free people to choose their own way, to develop their own culture and to reconcile their own differences through peaceful means”* (Wiarda, 1990, p. 144). Así es como surge el Project Democracy, el cual se pone en marcha en noviembre de 1982 bajo el nombre de Program Democracy, que, a su vez, tomará en abril de 1983 la denominación institucional y bipartidista de National Endowment for Democracy, hoy en plena actividad a nivel mundial para la promoción norteamericana de la democracia.

Pero, ¿por qué, se pregunta Wiarda, acaba el gobierno de Estados Unidos por promover la democracia? Para contestar esta pregunta, comienza recordando un análisis del Departamento de Estado de marzo de 1987 que él mismo califica de “*pathbreaking*”, que dice en lo esencial lo siguiente: *“(…) Democracy helps to guarantee U.S. security (...). Democracy also advances important U.S. political and economic interest (...). Democracy helps the United States organize itself to cooperate and get things done internationally (...). Support for democracy not only embodies American values; it reconciles the conflict that often arises between the U.S. strategic interests and the need to give moral substance to whatever policy serves those interests (...).”*

Luego, como si este extracto (redactado en términos muy *realpolitik*) no fuera lo suficiente elocuente por sí mismo, el autor ofrece al lector su propio resumen: *“(…) a U.S. stance in favor of democracy helps get the Congress, the bureaucracy, the media, the public and elite opinion to back U.S. policy... (the democracy agenda) helps bridge the gap between our fundamental geopolitical and strategic interests in Latin America and our need to cloth those security concerns in moralistic language (...). The democracy agenda, in short, both is a kind of legitimacy cover for our more basic and bedrock strategic objectives and at the same time serves as a set of practical objectives that enables us to contrast our system to that of Marxism-Leninism (...). The attractiveness of the democracy/human rights strategy therefore is that it serves all of our objectives, moral, political and strategic, simultaneously”* (Wiarda, 1990, p. 271; subrayado CH).

Este enfoque especialmente revelador de la dinámica interna que subyace

toda esta promoción de la democracia durante los años ochenta permite entender, por una parte, los recovecos de esta política en sus aplicaciones a casos concretos y delimitados regionalmente, y por otra parte, su enfoque formalista e institucional. Carothers (1991) lo señala de esta manera sobrecogedora: “(*The administration*) came to adopt prodemocracy policies as a means of relieving pressure for more radical change, but inevitably sought only limited, top-down forms of democratic change that did not risk upsetting the traditional structures of power with which the United States has long been allied” (ibíd., p. 118).

Hasta el año 1991, este enfoque explicó y condicionó las iniciativas “pro democracia” de la política extranjera de Estados Unidos frente a las diferentes coyunturas de transición y de democratización de Suramérica, de Centroamérica y del Caribe. Así es como Carothers (1991) acaba estableciendo una tipología diferencial de dichas iniciativas que refleja precisamente la diversidad de lo que está en juego y las relaciones entre Estados Unidos y los demás Estados del continente americano: “*democracy by centrist transition*” (El Salvador, Honduras y Guatemala); “*democracy by force*” (Nicaragua y Grenada); “*democracy by applause*” (Suramérica); “*democracy by pressure*” (Chile, Paraguay, Panamá, Haití).

A partir de junio de 1991, Estados Unidos tendrá que integrar en su política de promoción de la democracia una nueva dimensión de la interacción continental: “*The Santiago Commitment to Democracy and the Renewal of the Inter-American System*” (que tiene como corolario la “Resolución sobre la democracia representativa”), aprobado por la Asamblea General de la OEA en Santiago de Chile. Incluso si el presidente Bush había justificado previamente la invasión de Panamá en 1989 por la necesidad “de restablecer la democracia”, en lo sucesivo “la defensa colectiva de la democracia” se convierte desde un principio en un objetivo común y compartido de los Estados Miembros del sistema interamericano. Esto se comprobará en la práctica en los tres casos siguientes: Perú (1992); Guatemala (1993) y Haití (1991-1994). Con el caso de Haití, llegamos, después de la transición de Bush, al período contemporáneo de las relaciones haitiano-norteamericanas bajo la administración Clinton (1992-1996).

Interacción haitiano-norteamericana (1986-1996)

Ya sabemos —y la mayoría de los analistas norteamericanos citados hasta aquí así lo confirman— que la deposición física del gobierno titubeante de Jean-Claude Duvalier a principios de 1986 se llevará a cabo con la tardía y vacilante iniciativa de la diplomacia norteamericana, aliada para la circunstancia a la de Francia, Jamaica, etc. Esta deposición pone en marcha el proceso de transición correspondiente a la segunda fase de la división en períodos propuesta anteriormente. Sin retomar aquí los desarrollos relativos a dicha transición caracterizada por sus altibajos, bastará señalar que plantea a los dirigentes norteamericanos

el desafío de un nuevo panorama político en Haití; efectivamente, del lado haitiano, el Consejo Nacional de Gobierno (CNG), presidido por el general Namphry, señala, en su mensaje del 25 de febrero de 1986, su “firme voluntad” de implantar “todas las instituciones que constituyen la base y el marco de una sociedad Liberal, democrática y justa” (subrayado CH).

A falta, en ese momento, de una estrategia global más elaborada, el gobierno norteamericano trata de lograr un solo objetivo: una transición exitosa, es decir, asociada a la celebración de elecciones para un nuevo gobierno legítimo. “*The administration embraced the new government and adopted a highly activist policy, primarily implemented by the U.S. embassy in Port-au Prince, of attempting to keep the precarious transition process on track. The U.S. embassy ‘jawboned’ the interim government constantly, advising, cajoling, demanding and beseeching it on the transition*” (Carothers, 1991, p. 113; subrayado CH).

Después del fracaso del proceso electoral (en noviembre de 1987) y la instalación de una dinámica regresiva en la transición (golpes de Estado, gobiernos efímeros), la tercera fase logra una reactivación de este proceso, al mismo tiempo que inicia la internacionalización de todo el proceso mediante la solicitud de asistencia y de supervisión electorales formulada por el gobierno haitiano presidido por la señora Ertha P. Trouillot. Los principales vectores de esta internacionalización son: Estados Unidos, la OEA, el ex presidente Carter y los embajadores norteamericanos y francés. La elección del presidente Jean-Bertrand Aristide (en diciembre de 1990) abre la cuarta fase: la construcción democrática constitucional.

La euforia popular y el viento de esperanzas desmedidas que arrastra consigo esta elección autoriza muchísimas expectativas, y en particular, en lo que respecta a las relaciones haitiano-norteamericanas, la de elegir entre “la autodeterminación real y la interdependencia ficticia”. Es en términos casi oníricos que lo expresa el ensayista haitiano Jean-Claude Figiolé. Según él, esta votación popular traduce no sólo “la voluntad de cambio (...) y el deseo de democracia (...), la derrota del “macutismo”, ciertamente, sino también y sobre todo el debilitamiento de la influencia norteamericana en Haití (...). Jamás el nacionalismo haitiano se ha enfrentado con tanta violencia al sentimiento de dependencia hacia Estados Unidos (...). Los haitianos ya no se dejan engañar por el comportamiento de Estados Unidos. (...) Entre Haití y Estados Unidos, de ahora en adelante, ya nada será como antes (...)” (Barthélémy/Girault, 1993, p. 243).

En efecto, todo va a trastocarse con el golpe de Estado (1991-1994), pero no, desgraciadamente, en conformidad con el guión optimista de Figiolé, sino en una extraña contradanza diplomática de mediaciones, intimidaciones, acuerdos incumplidos —entre los cuales el embargo internacional sigue siendo la consecuencia más brutal y más gravosa— y todo desemboca finalmente en la intervención militar “negociada” de septiembre de 1994. No podemos volver a hacer aquí la crónica político-diplomática del período de interrupción de este

primer intento legítimo de construcción democrática, y mucho menos duplicar los numerosos testimonios y análisis disponibles. (Por la parte norteamericana, las publicaciones del CSIS son valiosas: Fauriol, 1993; Preeg, 1993; por la parte haitiana, dos testimonios inevitables retienen nuestra atención: Marc Bazin, 1993 y Robert Malval, 1996).

Para nuestro propósito, lo esencial en algunas constataciones acerca de la interacción haitiano-norteamericana. Ellas indican una mutación progresiva y sustancial de las expectativas relacionadas con la apertura democrática después de 1986:

- transformación de la problemática interna de Haití en objeto de política interna de Estados Unidos (Bush y luego Clinton);
- internacionalización progresiva y duradera del proceso haitiano de democratización 1990 a 1994;
- a partir del retorno al orden constitucional (en octubre de 1994), implicación directa de la Comunidad internacional en la tarea de construcción democrática en Haití, bajo el liderazgo explícito de Estados Unidos de América;
- de ahí, en definitiva, para Haití, el nuevo desafío de una soberanía limitada o compartida en lo que respecta a la materialización de su proyecto nacional de democratización.

Perspectivas

Haciendo caso omiso de la diferencia cualitativa de los objetivos durante los dos períodos estudiados, nuestro estudio panorámico desemboca, para ambos socios, en una profunda reorientación de sus comportamientos como actores estatales en interacción recíproca. Estrechamente ligada, evidentemente, al objetivo mismo de democratización, esta reorientación plantea un doble problema: por una parte, la capacidad de cada uno de los actores –Haití como socio dependiente, con una soberanía restringida y los Estados Unidos, como socio dominante, y por añadidura, hegemónico– a lograr este objetivo a mediano plazo, en vista de los requerimientos que existen a nivel interno y externo para su puesta en marcha. Esto plantea, por otra parte, el problema muchísimo más importante (para Haití) de la factibilidad intrínseca de la democratización como proyecto nacional.

Primero, en lo que respecta a su comportamiento hacia Haití –el cual se ha convertido para ellos en objeto de política interna y de compromiso internacional vinculante– ahora, los dirigentes norteamericanos se ven obligados a adoptar un perfil operacional inmediato y directo; frente a Estados Unidos –cuyo liderazgo dominante en el proceso de democratización ellos aceptan por necesidad de poder– los dirigentes haitianos ya no pueden en teoría “cimarronear”, es decir, devolver golpe por golpe, so pena de debilitar la asociación (*partnership*) para la democratización, y tal vez hasta su propio poder.

En lo que respecta al plano operacional, debemos, una vez más, cuestionar los intereses específicos de Estados Unidos en la promoción directa del proyecto de democratización en Haití, aunque tomando por un hecho las grandes orientaciones, en materia de principios, que mencionamos anteriormente. El ex embajador de Estados Unidos en Haití, Ernst Preeg, a la luz de los sucesos ocurridos desde 1986, resume sus intereses en cuatro puntos:

1. *Migration* - "the most direct and potentially most explosive specific interest".

2. *Humanitarian needs/respect for basic human rights*: aquí, el millón de norteamericanos de origen haitiano así como la comunidad afroamericana constituirían para Estados Unidos una referencia de política interna no despreciable;

3. *Nation-building assistance* - interés específico ligado a los dos primeros;

4. *Post-NAFTA regional objectives* - problemas de integración económica, de narcotráfico, de medio ambiente, etc.

Estos intereses específicos (y en particular el de *Nation-building assistance*) —los cuales tienen una relevancia histórica incuestionable— se circunscriben en realidad a la capacidad de Estados Unidos para promover (desde un punto de vista "policy making" interno) la democratización haitiana a mediano y a largo plazo. Entre las once propuestas para una promoción directa exitosa de la democracia en América Latina por los Estados Unidos, Abraham Lowenthal (1991) señala ésta que nos parece reveladora para nuestro propósito: "When U.S. government officials do undertake directly to promote democracy in Latin America, they are most likely to be effective if:

a. *The U.S. foreign-policy making bureaucracy accords a sense of priority to Latin American democracy.*

b. *The goal of nurturing democracy is broadly supported domestically and is undertaken as bipartisan commitment.*

c. *The instruments used by U.S. officials are noncoercitive and overt, support local processes and institutions, and carried out with multilateral participation or approval*" (p. 261).

Una transposición, incluso superficial, de esta proposición al caso específico haitiano permite dudar de la factibilidad actual de los requisitos a y b, cuanto más que la combinación de factores favorables a la intervención directa de Estados Unidos (Black Caucus, presencia en el territorio norteamericano del gobierno haitiano en exilio, activismo de la comunidad haitiano-norteamericana y de las organizaciones de defensa de los derechos humanos) ha sido circunstancial y excepcional. En cuanto al requisito c, si bien es válido en parte en su componente instrumental, sigue estando, en su componente multilateral (internacionalización), ligado una vez más a la dinámica de intervención/neutralidad institucional de Estados Unidos dentro del sistema internacional.

Para Haití, la problemática de la democratización como proyecto nacional se mantiene sin cambios. En la medida en que la internacionalización de este proyecto implicó, implica e implicará un "arbitraje de soberanía", les resultará

difícil a los actores haitianos (tanto de la sociedad política como de la sociedad civil) hacerlo suyo en vista de que requiera un amplio consenso nacional —requisito indispensable para la viabilidad y la consolidación de este proyecto a mediano y largo plazo. Lowenthal lo expresa de esta manera: “*By its very nature, democracy must be achieved by each nation, largely on its own. Its in an internal process, rooted in a country’s history, institutions and values; in the balance of its social and economic forces; and in the courage, commitment and skill of its political leaders and of plain citizens*”. Para otros, la problemática se limita a una redefinición de la soberanía: “*Sovereign consent versus State-Centric Sovereignty*” según la formulación de Maingot. Para él, el caso está claro: “*(...) Haiti has already lost sovereign control over critical parts of its economy and society to foreign agencies (...) Second, any serious effort to reform that society will undoubtedly involve an even greater retreat from sovereign control, at least for the medium term*” (Maingot 1996, pp. 210-211).

Es más que evidente que este debate está todavía pendiente en el propio Haití. Quizás esto sea el principio de un esfuerzo nacional para tratar de apropiarse, de manera realista, al menos de los parámetros políticos, institucionales y culturales de un proyecto democrático.