

Cambio político en el Caribe

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

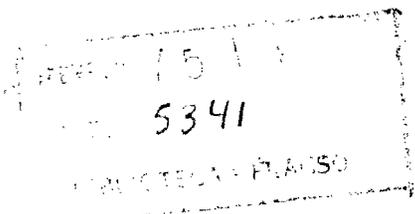
Wilfredo Lozano
(editor)

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

Primera edición: 1998

940
L959ca

ej. 2



© 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
<i>Eduardo Gamarral/ Joseph Rogers</i>	
Geopolítica y migración caribeña: de la Guerra Fría a la Posguerra Fría _____	239
<i>Ramón Grosfoguel</i>	
Balance crítico. Seguridad, autoritarismo y democracia en el Caribe de la Posguerra Fría (apuntes para una conclusión futura) _____	257
<i>Wilfredo Lozano</i>	
Bibliografía _____	277
Autores _____	293

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

Wilfredo Lozano

Este capítulo final representa un balance crítico de algunos de los principales aspectos discutidos en los diversos trabajos publicados en este volumen, y refleja de alguna manera aspectos centrales de los debates del seminario "Seguridad, Transiciones Pos-Autoritarias y Cambio Social en el Caribe de la Posguerra Fría: los casos de Cuba, Haití y República Dominicana", realizado en Santo Domingo el 14-15 de marzo de 1997, en el cual fueron discutidos los trabajos que aquí se publican.

En modo alguno los resultados a los que llegamos en este capítulo conclusivo comprometen a los demás autores, quienes de seguro en un serie de aspectos tendrán sus desacuerdos con nosotros. De todos modos, creemos que este capítulo refleja el clima de debate intelectual libre, riguroso y creador que primó en el seminario de marzo 1997.

Las rutas de las transiciones políticas en el Caribe

Como se ha podido ver en este libro, las posibilidades de la democracia en la región del Caribe, particularmente en lo que respecta a los casos de Cuba, Haití y República Dominicana (objetos concretos del estudio), se encuentran forzosamente mediadas por el contexto geopolítico en el que se desenvuelven las formas estatales en estas sociedades. Ello es una consecuencia inevitable del hecho de que desde su formación como área etnocultural y sistema económico particular, el Caribe ha estado directamente vinculado a las cambiantes relaciones de fuerza y equilibrios políticos de las potencias hegemónicas del sistema internacional (Casimir, 1991; Maingot, 1994).

Hemos partido de la hipótesis de que la caída del Muro de Berlín y el fin de la Guerra Fría han implicado una desarticulación del tradicional lugar que ocupaban las formaciones estatales del Caribe en la pugna geopolítica entre Estados Unidos y el bloque soviético y su reflejo en la región, tanto si ésto se aprecia en la perspectiva de la relación de Cuba con la extinta Unión Soviética como si se asume en la perspectiva de las relaciones de Estados Unidos con países como República Dominicana y Haití.

Así, en las relaciones de Estados Unidos con los Estados del Caribe, en ese contexto, el eje central fue el fortalecimiento de la función de contención de lo que en la época Estados Unidos asumía como el expansionismo cubano-soviético y el fortalecimiento de los movimientos socialistas y comunistas en las

sociedades caribeñas (1).

Hoy la situación es otra, como queda de manifiesto a lo largo de este libro. La agenda norteamericana hacia la región se encuentra marcada esencialmente por dos problemas que tienen directas e inmediatas consecuencias para la política interna norteamericana: nos referimos a la migración internacional de caribeños hacia Estados Unidos, y al narcotráfico. A esta nueva agenda en las relaciones de Estados Unidos con el Caribe se une el impacto de los cambios que ha experimentado la economía mundial, los cuales han implicado el agotamiento del modelo de expansión hacia adentro, vía la sustitución de importaciones, que fue propio de los años setenta. Hoy las economías caribeñas atraviesan un profundo proceso de transformaciones económicas que poco a poco las hace más abiertas al exterior, al tiempo que las obliga a la adopción de estándares de organización de la producción más eficientes y competitivos, a través básicamente del fortalecimiento de una economía exportadora de servicios (zonas francas industriales y turismo) (Vaitsos, 1994). Estos cambios, sin embargo, no han mejorado los niveles de vida del conjunto de la región. Más bien resulta lo contrario, reconociéndose que desde la crisis de los años ochenta los niveles de pobreza en el área han aumentado y en general se ha deteriorado el acceso a los servicios sociales básicos (educación, salud, transporte, energía, etc.) (Ceara, 1984).

Las tres formaciones estatales analizadas en este libro (Cuba, Haití y República Dominicana) y sus respectivas sociedades, pese a sus diferencias, compartían en el contexto de la Guerra Fría dos rasgos comunes. En primer lugar, el autoritarismo político. Este rasgo era el que viabilizaba la segunda característica: la función de gendarmería estratégica del Estado frente a la sociedad civil en materia de control político (contrainsurgencia). En Cuba la función se orientaba en un sentido exactamente inverso al de Haití y República Dominicana, pero en los tres casos perseguía el control político del Estado sobre cualquier forma de oposición política que pudiese poner en peligro el lugar que en la geopolítica mundial y regional jugaba el Estado-nación en la pugna soviética-norteamericana. Sin embargo, las modalidades de esta común función estatal de tipo geopolítica no eran menos importantes.

En Cuba se trataba de un Estado autoritario burocrático-militar de tipo desarrollista, que alcanzó importantes mejoras en el nivel de vida de la población, al precio de la castración de la democracia política. Haití era el ejemplo extremo de Estado autoritario, organizándose bajo una modalidad depredadora, como la ha descrito Peter Evans (1991). República Dominicana

(1) Un panorama particularmente rico en información acerca de la situación del Caribe en el nuevo escenario mundial Posguerra Fría lo presenta Maingot (1994). Para América Latina en general, cf. Lowenthal (1991). Sobre los movimientos socialistas en la región, Maingot (1985, 1985b, y 1993).

representaba la posición intermedia: constituía también un Estado autoritario, pero asumía la forma de un sistema político clientelista.

La situación Posguerra Fría y los cambios de la economía mundial desde los ochenta han planteado una crisis de estas formaciones estatales, en la medida en que sus funciones geopolíticas resultan hoy simplemente innecesarias. Lo que es más importante: lo que en el contexto de la Guerra Fría aparecía como una relación funcional del equilibrio geopolítico, resulta en la nueva situación internacional no sólo disfuncional sino, sobre todo, un bloqueo para que la nueva agenda internacional que Estados Unidos trata de implantar en la región logre estructurarse: el caso de los balseiros cubanos y haitianos, así igual que la crisis haitiana de 1991-1994 son ejemplos claros de ello.

La investigación llevada a cabo por el equipo de transición, cuyos trabajos finales reunimos en el presente volumen, se apoyó en la idea central que respecto al fin de la Guerra Fría acabamos de esbozar. A partir de ese punto se exploraron los procesos de cambio político y social que sucedieron al fin de la bipolaridad del sistema mundial en su expresión en el Caribe. Los ejes analíticos que guiaron esa búsqueda fueron de tres tipos, como ya se insinuó en la introducción: a) cambios a nivel de los actores políticos internos a los Estados-naciones bajo estudio, 2) cambios institucionales a nivel del Estado y del conjunto del sistema político, y 3) transformaciones societales que condicionaran los procesos de cambio político. Estos tres ejes se asumieron, a su vez, en tres niveles: el nivel del Estado-nación, el nivel de las relaciones inter-estatales de los tres países bajo estudio con Estados Unidos, y el nivel regional/caribeño.

El lector ya ha podido apreciar el resultado concreto de los hallazgos alcanzados en cada uno de los ejes temáticos que referimos en la introducción. En lo que sigue presentaremos una reflexión crítica que permita evaluar el alcance global de los procesos de cambio político estudiados, a la vez que sintetizar los principales hallazgos de la investigación.

Continuidades y discontinuidades del proceso político en el Caribe

El fin de la Guerra Fría no significó en la región del Caribe el agotamiento o “cierre” de un conjunto de situaciones a las que históricamente se ha enfrentado la región como espacio geopolítico, mucho menos ha significado que los seculares problemas que en materia de desarrollo sufre el área se hayan resuelto. El trabajo de Maingot en este libro demuestra que, pese al fin de la Guerra Fría, en el Caribe asistimos a importantes continuidades históricas y sociales que en muchos sentidos la nueva situación internacional exacerba. Por ejemplo, Maingot revela que fue bajo el “marco” de la Guerra Fría donde se incubó en la región lo que hoy constituye la pieza central del nuevo esquema de seguridad regional: el narcotráfico. Lo mismo puede decirse, en cierto modo, de la cuestión migratoria.

Lo que sí el fin de la bipolaridad agota es el esquema de relaciones geopolíticas bajo el cual los diversos países del Caribe se relacionaban con los ejes del poder mundial. Esto ha ocurrido, tanto en aquellos países que estuvieron tutelados bajo el marco geopolítico de Estados Unidos como en la propia Cuba, bajo la tutela soviética. En ambas esferas, el agotamiento del esquema bipolar ha tenido un significativo impacto, no sólo en el ámbito de las relaciones internacionales de los países del área sino también en sus estructuras sociopolíticas. Aun así, dichos impactos no pueden verse desprendidos de las continuidades históricas en las que insiste Maingot. Tres cuestiones claves surgen en la nueva situación geopolítica que impone la Posguerra Fría. En primer lugar, la nueva situación internacional ha forzado a la recomposición de los actores sociopolíticos tradicionales, en torno a los cuales se organizaban los sistemas políticos de base nacional. Aquí podemos observar diversas modalidades y situaciones a través de las cuales los sistemas políticos caribeños se fueron adaptando o reacomodando al nuevo contexto internacional, tras la caída del campo socialista.

La primera observación que cabe señalar es la fuerte presencia que todavía hoy continúan teniendo en la vida política caribeña los viejos actores en torno a los cuales descansó el viejo sistema hegemónico que imponía la Guerra Fría. El caso cubano es el paradigmático, puesto que aun cuando en lo interno en Cuba se han producido cambios económicos de importancia, con sus consecuencias sociales significativas, como lo analiza el trabajo de Rafael Hernández (capítulo 3 de este libro), el sistema político ha permanecido en lo fundamental inalterado. Y a pesar de ello, la nueva situación internacional de alguna manera ha abierto en Cuba la agenda de la apertura política, no ya como una variable estratégica más manejada por Estados Unidos en su enfrentamiento geopolítico con el régimen de Castro, sino como un elemento que en lo interno cobra lentamente fuerza y significado societal.

El caso extremo es el de Haití, donde el fin de la Guerra Fría arrastró consigo a la dictadura duvalierista e hizo entrar en crisis el ya precario sistema político haitiano (Hurbon, 1996). El golpe de Estado a Aristide en septiembre de 1991 significó al respecto un importante punto de ruptura. Tanto el análisis interno del proceso político haitiano que presenta Sabine Manigat como el estudio sobre las relaciones de Haití con Estados Unidos desde 1940 a nuestros días que formula Cary Hector, en este volumen, destacan ese momento de "inflexión" o ruptura. Pero ello ha tenido diversas connotaciones en el terreno interno, al tiempo que expresa consecuencias no siempre positivas en el plano internacional.

El golpe militar de septiembre de 1991, así como la intervención armada de Estados Unidos que depuso a los militares del poder en 1994, demuestra la fragilidad del "sistema" político haitiano. En primer lugar, puesto que el golpe puso al desnudo que la tradicional oligarquía haitiana, en su vertiente militar y económica, se resistía a su "readaptación" a la nueva agenda democratizadora

que se imponía en América Latina —y en particular en el Caribe— tras la caída de los regímenes militares en la década de los ochenta. También, puesto que dicha oligarquía se encontraba, sobre todo en su vertiente militar, profundamente enclavada con uno de los ejes perversos que en el nuevo marco caribeño Posguerra Fría se iba imponiendo en el área, nos referimos al narcotráfico internacional. Esto puede plantearse de otra forma: si la hipótesis de Maingot es correcta, como parece ser, esta situación simplemente revela que el agotamiento de la agenda geopolítica de la Guerra Fría, que sostuvo a los militares haitianos en el poder por más de cuatro décadas, simplemente convirtió un elemento “reprimido” por dicha agenda en uno de los ejes centrales de la sobrevivencia de los militares en el nuevo escenario geopolítico: nos referimos a los lazos que los militares mantuvieron con el narcotráfico.

El resultado de esta situación ha sido el debilitamiento del sistema político haitiano, en particular del Estado, por la doble vía de la fragilidad de sus instituciones y de la inconsistencia de los actores políticos. Esto se ha visto claramente en la situación posterior al regreso de Aristide al poder y la “desaparición” formal del ejército. La crisis política haitiana ha continuado en la nueva situación, se ha hecho más profunda la grieta que dividía a los actores políticos, al tiempo que el liderazgo de Aristide ha dado muestras, a su vez, de autoritarismo, con la consecuente dispersión del movimiento popular que en la situación previa se había logrado articular en torno a su nombre. Todo esto con el agravante de que la violencia armada, ahora en un formato “civil”, se ha recrudecido, al tiempo que se postergan las urgentes respuestas que demanda la nación haitiana a sus graves problemas sociales.

En relación con los casos cubano y haitiano, el caso dominicano es en cierto modo el ejemplo intermedio. En República Dominicana se produjo una transición negociada, de forma tal que los viejos actores que articularon el sistema político propio de la Guerra Fría, en medio de graves conflictos y enfrentamientos, lograron readaptarse a la nueva situación. El viejo caudillo Balaguer, que bajo un esquema clientelar, patrimonialista y autoritario, controló el Estado dominicano por casi cinco lustros, en 1994, tras el fraude electoral de ese año cometido contra Peña Gómez, líder popular del PRD, se vio forzado a negociar un acuerdo político tras el cual se modificó la Constitución prohibiendo la reelección y, en un artículo transitorio, limitando su nuevo mandato a sólo dos años (1994-1996). Para ello fue crucial la intervención de Estados Unidos, que presionó a Balaguer para una solución negociada. Fruto de esta nueva situación fueron las elecciones que se celebraron en 1996, saliendo triunfante Leonel Fernández, tras la alianza de su partido (el PLD de Bosch) con el partido de Balaguer (el PRSC). Estas elecciones fueron en general transparentes y limpias. Con sus resultados, República Dominicana parece encaminarse a una nueva situación política con un mayor fortalecimiento institucional del Estado y la profundización de las instituciones políticas y del clima democráticos.

El caso dominicano deja sus enseñanzas significativas. Por lo pronto, al igual que en Haití, en República Dominicana fue necesaria la presión política de Washington para que los actores políticos autoritarios (Balaguer y su partido) se comprometieran a aceptar las nuevas reglas del juego democrático. Los análisis de Espinal y de Hartlyn publicados en este libro son muy claros para la comprensión del proceso político que ha ido transformando la influencia norteamericana en el país, de un mecanismo tradicionalmente sostenedor del poder de una élite autoritaria y patrimonialista, hacia un esquema más plural y de efectiva participación democrática. Espinal y Hartlyn son muy optimistas al respecto y entienden que esta nueva situación inaugura una nueva era de relaciones geopolíticas entre Estados Unidos y República Dominicana, que en general tiende a fortalecer la democracia política en el país caribeño.

De todos modos, aun aceptando el entendible entusiasmo de Espinal y Hartlyn, debemos puntualizar algunos hechos. Por lo pronto, es preciso señalar que el éxito de las presiones norteamericanas en el período 1994-1996 se produjo en gran medida porque el propio sistema político dominicano tenía un cierto grado de institucionalización. A pesar de sus fallas y perversidades, existía un sistema de partidos y el propio Estado funcionaba como una maquinaria ordenadora de la estructura social, pese al patrimonialismo de la élite balaguerista. Por otro lado, el ejército dominicano en la situación previa de la Guerra Fría había sufrido un proceso de "desarticulación política interna" que poco a poco le condujo a reducir su poder de intervención directa en la arena política nacional (Atkins, 1987). Esto a consecuencia de profundos cambios sociales que en el país se estaban produciendo, pero sobre todo fruto de la crisis misma del Estado interventor, tras el deterioro de la tradicional economía agroexportadora dominicana en los ochenta y el agotamiento del viejo modelo de sustitución de importaciones. En tercer lugar, es preciso reconocer que en República Dominicana el desarrollo de un modelo económico exportador de servicios fortaleció al empresariado como grupo corporativo con una creciente y significativa capacidad de presión sobre el Estado, al tiempo que hizo más complejo el cuadro político nacional.

Pese a todos estos cambios modernizadores, es preciso reconocer que la transición dominicana tuvo que ser pactada con los grupos políticos más tradicionales, autoritarios y patrimonialistas ligados al régimen balaguerista. Esto es así no tanto porque fuese con estos sectores con los que se negociara la reforma constitucional de 1994, sino principalmente porque el nuevo gobierno surgido en 1996 alcanzó precisamente el poder en pacto con el propio Balaguer y su partido.

Aun así, lo cierto es que los actores autoritarios en República Dominicana se han tenido que ir adaptando a un nuevo esquema de relaciones políticas más institucionalizadas, en un marco de competencia democrática, a diferencia de Haití, donde precisamente es este, aunque precario y frágil, clima institucional el que ha faltado.

Apertura económica, democracia y seguridad regional

Un aspecto significativo en el análisis de los procesos de cambio político en el Caribe, tras el final de la Guerra Fría, es el de las continuidades y rupturas de la agenda norteamericana hacia la región, no sólo en su dimensión geopolítica, sino también económica (2). La ruptura fundamental que al respecto se observa es el abandono por parte de Estados Unidos de la agenda de seguridad nacional y contrainsurgencia, que fue propia de la Guerra Fría. En su defecto, Estados Unidos ha dirigido hacia la subregión una agenda que podría decirse tiene tres componentes básicos: 1) uno económico, mediante el cual se estimula la apertura de las economías regionales, encaminándolas hacia un esquema de fortalecimiento del mercado, mediante la competitividad de sus exportaciones y apertura al capital extranjero, como a través de la reducción del Estado en su capacidad de intervención económica; 2) uno político interno, mediante el cual se pretenden fortalecer regímenes democráticos competitivos, y 3) una nueva agenda de seguridad geopolítica, cuyos elementos esenciales son el combate al narcotráfico y el control regional de las migraciones del área hacia Estados Unidos.

No siempre estos tres componentes, en su expresión concreta en el ámbito de cada país, son compatibles. Tampoco puede decirse que ninguno de los tres sea absolutamente nuevos. Lo que sí es verdadero es que su articulación y, sobre todo, el abandono de aquellos elementos que estas nuevas agendas sustituyen, revelan que Estados Unidos tiene ciertamente un nuevo esquema estratégico hacia la región.

Por lo pronto, la propuesta y el estímulo norteamericano hacia la apertura de las economías de la región no es absolutamente nueva. Ya era evidente en la propuesta Bush con la Iniciativa para la Cuenca del Caribe en 1982 (Vaitsos, 1994). Tampoco es nuevo el interés norteamericano por ampliar el espacio de sus inversiones en el área. Lo que sí es distinto es la articulación de ambos aspectos en un nuevo y hegemónico “paradigma económico” de ascendente neoliberal, cuyo eje central es el fortalecimiento de la institución económica del mercado, paralelo a una estrategia de reducción del campo estratégico de influencia del Estado en la economía.

La hegemonía de este nuevo paradigma económico, en lo que nos compete en este libro, ha tenido sus consecuencias sociopolíticas. Por lo pronto, la propuesta antiestatista ha debilitado el poder negociador de las tradicionales

(2) Un análisis más completo de la agenda norteamericana hacia la región del Caribe, tras el fin del bloque soviético, además de Maingot (1994), se puede encontrar en CLADDE-FLACSO (1993), que destaca las cuestiones de seguridad y el papel de los militares en el nuevo escenario. En la misma línea, García Muñoz (1997). Sobre la cuestión de la “nueva seguridad regional” véase a Griffith (1996 y 1997).

élites burocrático-estatales caribeñas. Esto se ve muy claro en el análisis que realizan Espinal y Hartlyn sobre las relaciones dominicano-norteamericanas en la Posguerra Fría, así como en el propio análisis de Lozano (capítulo 5) acerca del proceso político dominicano; también se aprecia claramente en los análisis de Manigat (capítulo 4) y de Cary Hector (capítulo 8), ya mencionados, a propósito de Haití. Así mismo, se han debilitado los sectores empresariales más vinculados al modelo sustitutivo de importaciones. En algunos casos, como en el dominicano, esto ha estimulado alianzas entre la vieja élite política y el viejo empresariado. Por otro lado, al fortalecerse un nuevo estilo de inserción en el sistema mundial, vía las exportaciones no tradicionales, ha ido surgiendo un nuevo empresariado. Esta situación, unida al debilitamiento de las élites sindicales, ha abierto un nuevo campo de conflicto político interno que esta vez tiene como protagonistas a fracciones del empresariado (Moya Pons, 1992), pero donde cada vez menos el Estado puede jugar el papel de árbitro. En parte por su debilitamiento económico, en parte por su fragilidad institucional, pero también resultado de la fortaleza que continúa teniendo la vieja élite burocrática. Aunque no ha sido objeto de estudio de este libro, es claro que del resultado de este significativo conflicto surgirá un nuevo esquema hegemónico, donde el empresariado jugará un papel de liderazgo. En República Dominicana, como lo establecen los análisis de Espinal y Hartlyn y de Lozano, el empresariado ya ha empezado a jugar este rol de liderazgo político.

Todo esto tiene serias consecuencias geopolíticas. En la perspectiva de su agenda global, es claro que Estados Unidos está muy interesado en fortalecer el rol del empresariado en la vida económica y política de las sociedades caribeñas. Ello es, hasta cierto punto, una consecuencia natural de la estrategia neoliberal hegemónica. Pero en su expresión concreta este propósito general choca con serios obstáculos. Por lo pronto, obliga a Estados Unidos a un trato cuidadoso con las diversas fracciones de la élite empresarial, que evite el choque con los sectores proteccionistas. En parte por el poder que estos últimos aún conservan en el Estado, dada su alianza con la vieja burocracia estatal y élite política. En parte porque el recrudescimiento de tendencias nacionalistas en los Estados caribeños fortalecería a instituciones estatales y no estatales, como el ejército y la iglesia católica, los cuales, en caso de asumir una actitud de virtual o real confrontación con Estados Unidos, entorpecerían la coordinación misma de la agenda de seguridad regional, en torno al combate al narcotráfico y el control de la migración. Este cuidadoso manejo de las relaciones con el empresariado, el Estado y la iglesia por parte de Estados Unidos se aprecia muy bien en República Dominicana, mientras que en Haití se reconocen claramente sus frutos catastróficos: la desarticulación formal del ejército haitiano no ha liquidado la fuerza del narcotráfico en ese país, tampoco su desaparición ha traído la estabilidad de las instituciones democráticas, lo cual no significa que dado el abierto y despiadado carácter depredador de dicho ejército no fuese necesaria su eliminación.

La opción por el fortalecimiento de las instituciones democráticas en los países de la región del Caribe, siendo un hecho a todas luces positivo, no deja de reconocer dificultades de envergadura. Por lo pronto, el propio modelo geopolítico que Estados Unidos impuso en el área durante la Guerra Fría, sostenido en la lógica de la contrainsurgencia y la contención del comunismo, fortaleció mecanismos institucionales y actores sociopolíticos excluyentes del juego democrático. El modelo antagónico al impuesto por Estados Unidos en la región, el cubano, por vía de oposición condujo a un resultado análogo: en ambos casos la institucionalidad democrática era excluida como mecanismo de articulación política interna.

De esta forma, en el Caribe las tendencias democratizadoras de la Posguerra Fría, en lo que tienen de proceso geopolítico renovador, chocan con serios obstáculos regionales e internos, productos de sus herencias estatales y geopolíticas. En el caso de Cuba es clara la resistencia de la élite dirigente cubana a la apertura de sus instituciones políticas, pero también lo es el sectarismo y la ideologización del conflicto cubano-norteamericano a consecuencia del reconocido papel del *lobby* cubano del exilio en la política interna norteamericana en alianza con los sectores políticos más conservadores de ese país. El resultado ha sido, como lúcidamente ha destacado Jorge Domínguez (capítulo 6 de este libro), la acentuación de un clima de guerra fría entre ambas naciones, en un marco de Posguerra Fría.

Jorge Domínguez destaca en su contribución que esto tiene sus consecuencias paradójicas, puesto que si bien este clima de guerra fría dificulta el hasta cierto punto natural proceso de apertura interna en Cuba, por otro lado, la fuerza de un Estado burocrático y militar como el cubano y su eficaz control interno, prácticamente le convierte en el gendarme ideal de la nueva política de seguridad regional que impulsan los norteamericanos en el área: el combate al narcotráfico y el control de las migraciones. No es casualidad que ambos países hayan podido, al margen de las tensiones geopolíticas que los enfrentan, encontrar espacios concretos de cooperación "puntual" en estos temas (3).

Esto último pone a la orden del día una discusión decisiva a la hora de evaluar la nueva realidad política caribeña. Nos referimos a las consecuencias del narcotráfico para la democracia política. El análisis de Maingot del llamado "*blowback*" de la Guerra Fría, destaca la existencia de situaciones en las que Estados Unidos, al hacerse de la vista gorda ante determinados eventos, a la larga cultivó lo que precisamente ahora es una espina en su costado. Por ejemplo, el apoyo de la CIA a los Mujahadeen en Afghanistan contribuyó

(3) Este punto Domínguez lo desarrolla más ampliamente en otros dos trabajos de 1992. En el seminario sobre transiciones que dio origen a este libro este tema se discutió ampliamente haciéndose evidente los puntos de contacto que en materia de combate al narcotráfico y control del movimiento migratorio se han dado entre ambos países.

notablemente al aumento del tráfico de heroína hacia Occidente. En México, Centroamérica y Panamá ocurrieron situaciones semejantes con la cocaína. Panamá es un paradigma de "*blowback*" de la Guerra Fría. Como analiza brillantemente Maingot en este volumen, las operaciones encubiertas por parte de sectores de la seguridad norteamericana terminaron fortaleciendo el poder del narcotráfico en la banca panameña y en el aparato estatal, al punto de decidir a Estados Unidos por la intervención militar directa, haciendo prisionero a su viejo aliado Noriega (4).

Esta situación en el caso del Caribe insular es particularmente delicada y plantea uno de los puntos más difíciles de los actuales procesos de cambio político democrático en la región. Tal es el caso de Bahamas convertido en una sociedad y un Estado totalmente dependientes del lavado de dólares masivamente proveniente del narcotráfico. Los análisis de Gamarra y Rogers (capítulo 10) y el de Rodríguez Beruff (capítulo 9) ofrecen importantes hallazgos al respecto. Por lo pronto, Gamarra y Rogers demuestran la estrecha relación que existió entre los militares haitianos y el narcotráfico, señalando cómo éste constituyó quizás el principal apoyo de los golpistas haitianos para resistir durante dos años el bloqueo impuesto por la OEA. Así mismo, proporcionan interesantes elementos para apreciar la fuerza del narcotráfico en el Caribe insular, particularmente en República Dominicana. En general, el estudio de Gamarra y Rogers demuestra cómo el narcotráfico puede adquirir un enorme poder en democracias frágiles como las caribeñas y condicionar así toda la política de una nación a la lógica transnacional del delito: corrompiendo a los actores políticos y funcionarios públicos, pero también endureciendo las relaciones de Estados Unidos con el conjunto del Estado-nación.

Este último aspecto conduce al análisis de las consecuencias que para la democracia tiene el combate al narcotráfico desde el Estado. No sólo se trata de la eficacia policial en el control del tráfico de drogas, sino también de la justa evaluación que dicha estrategia debe tener de las consecuencias de sus acciones para la estabilidad del orden político democrático. Rodríguez Beruff, en un penetrante análisis del caso de Puerto Rico, demuestra cómo una "salvaje", y de seguro bien intencionada, política de combate al narcotráfico, esencialmente —y casi únicamente— centrada en la persecución policial a traficantes y a consumidores, puede conducir, de un lado, a vulnerar el Estado de derecho, reprimiendo a ciudadanos inocentes pero, por otro lado, también puede contribuir a aumentar la incidencia del delito, ya que descuidar las funciones de prevención, de educación y de intervención misma de la comunidad ante el peligro de los narcóticos, no sólo puede hacer aumentar el número de consumidores de estupefacientes, sino también de delincuentes que buscan, en

(4) Detalles de este proceso se encuentran en Maingot (1997).

condiciones de crisis económica nacional y debilitamiento del Estado benefactor, una vía fácil de ingresos monetarios para tener acceso a la droga. Puerto Rico debe ponernos en alerta, como lo afirma Rodríguez Beruff, frente a las peligrosas y perversas consecuencias de una política interna de combate al narcotráfico que descuide los derechos ciudadanos, se coloque de espaldas a las necesidades de la población y no tome en cuenta las condiciones políticas y económicas en torno a las cuales dicha política tiene que desenvolverse. Este caso demuestra claramente las complejas relaciones entre la necesaria política de combate al narcotráfico y los problemas de inseguridad ciudadana que generalmente se multiplican en este clima.

La otra cara de la nueva agenda de seguridad norteamericana para la región es la de las migraciones internacionales. Históricamente el Caribe ha sido una región migratoria ya desde su constitución como subregión etnohistórica particular (Casimir, 1991). Lo novedoso de la situación contemporánea es el predominio que ha alcanzado la emigración de caribeños a Estados Unidos, principalmente, como mecanismo decisivo para el funcionamiento económico de estas sociedades y para las lógicas reproductivas de las familias trabajadoras que permanecen en las islas.

Las migraciones han llegado incluso a desempeñar un papel decisivo para la política interna caribeña. No existe prácticamente un sólo país caribeño que no tenga una presencia política permanente en la comunidad étnica de sus nacionales en suelo norteamericano. Por lo demás, prácticamente todas las campañas políticas de los principales partidos de los países del Caribe reciben importantes financiamientos fruto de recaudaciones entre migrantes en ciudades como Nueva York, Boston o Miami.

A todo ello se une el hecho del determinante papel geopolítico que para la administración norteamericana ha venido a representar la diáspora caribeña. Sin embargo, al igual que otros fenómenos analizados en este libro, el de la migración como objeto de interés geopolítico por los norteamericanos tampoco puede ser reducido al solo hecho del “nuevo clima” de la Posguerra Fría. Como lo revela el análisis de Grosfoguel sobre la geopolítica de las migraciones caribeñas (capítulo 11 de este libro), la masiva emigración puertorriqueña a Estados Unidos en los años cuarenta no puede comprenderse desprendida de la estrategia ideológica norteamericana que promovía a Puerto Rico como la “imagen” o “vitrina” del modelo americano ante América Latina. Ello no sólo perseguía, arguye Grosfoguel, el afianzamiento de su control sobre la isla, sino también el fortalecimiento de la imagen norteamericana en la región, ante la amenaza fascista (Segunda Guerra Mundial) o comunista (Guerra de Corea). Igual ocurre con el evidente sesgo político que tuvo desde un principio el estímulo a la emigración de cubanos hacia Miami, a consecuencia de la pugna cubano-norteamericana en la región. De alguna manera, argumenta Grosfoguel, con Miami los norteamericanos lograron en el plano geopolítico una imagen competitiva a los logros de la propia Revolución Cubana en suelo isleño, pero

esta vez con cubanos exiliados De todos modos, sostiene Grosfoguel, por lo menos en el caso de Puerto Rico, en la Posguerra Fría esta “función vitrina” de la migración se debilita.

De esta forma, la significación geopolítica contemporánea de las migraciones para Estados Unidos reviste hoy un carácter nuevo. Por lo pronto, la existencia de articulados circuitos migratorios caribeño-norteamericanos, el creciente peso político interno que las minorías caribeñas van teniendo en ámbitos particulares de Estados Unidos, como las ciudades de Nueva York y Boston, unido a los problemas del mercado laboral norteamericano y al peso de los grupos conservadores, obligan a Washington a una política de creciente restricción y contención migratoria, que no puede resultar eficaz sin la efectiva cooperación de los países del área del Caribe. Esto transforma un problema de orden interno, como es el control fronterizo del movimiento de personas, en un delicado problema de tipo geopolítico, que obliga a un cambio de las agendas bilaterales y multilaterales de Estados Unidos con los países del Caribe.

Pero la cuestión migratoria tiene otra implicación geopolítica con profundas consecuencias en el plano interno para los países del Caribe. Nos referimos a la repatriación de migrantes caribeños con expedientes delictivos en Estados Unidos. En los debates del seminario “Seguridad, Transiciones Post-Autoritarias y Cambio Social en el Caribe de la Posguerra Fría”, se discutió extensamente acerca de la importancia que cobra la repatriación unilateral de delincuentes caribeños por parte de Estados Unidos, sobre la estabilidad política interna y la seguridad ciudadana en los países del Caribe.

En muchos sentidos, el caso de la relaciones cubano-norteamericanas representa no tanto el caso desviado que viene a confirmar las reglas de las tendencias generales, sino más bien una paradoja. Paradoja, puesto que si Estados Unidos coloca como ejes centrales de su estrategia geopolítica dos de los problemas internos que más le acucian —el narcotráfico y las migraciones indocumentadas—, en la región del Caribe es Cuba el país que cuenta con las mejores condiciones de seguridad interna como para ser a todas luces eficiente en el control de ambos aspectos. Paradoja también puesto que, liquidado el bloque socialista, abiertas relaciones de cooperación con la China Comunista, desaparecida la presencia cubana en África, Cuba no representa en la práctica ningún peligro operativo para la seguridad norteamericana. Si, *contrario sensu*, la Posguerra Fría ha recrudescido las tensiones cubano-norteamericanas hasta llevar a Jorge Domínguez a afirmar en su fino análisis de dichas relaciones que se trata de un paso de la Guerra Fría a una guerra más fría, las razones de esta paradoja, como también destaca Domínguez entre sus diversos argumentos, deben buscarse en un doble nivel: ideológico, con el resurgimiento de los viejos hegemonismos que fueron propios del “destino manifiesto”, como política expansionista norteamericana a principios de siglo, como también político vernáculo, a propósito de la influencia del conservadurismo en las fuerzas congresionales norteamericanas y en éstas del *lobby* cubano del exilio. De todos

modos, el realismo político de alguna manera ha ido imponiendo su impronta, abriéndose espacios de negociación que en otras circunstancias hubiese sido imposible imaginar, y esto es claramente el fruto del nuevo clima internacional.

Es, finalmente, en este punto donde se sitúa la cuestión militar. El fin de la Guerra Fría, entre otros de sus resultados, ha puesto término a la función de gendarmería política que fue propia de los Estados caribeños en el marco del conflicto soviético-norteamericano. Entre otros de sus productos, esto ha redefinido el rol de los ejércitos en la nueva situación geopolítica. Como bien ha analizado Rodríguez Beruff (capítulo 9), esta situación redefinió la situación política interna de los ejércitos. Incluso en Cuba, el caso Ochoa obliga a tomar en serio la batalla interna en el ejército a fin de entender el reacomodo del poder tras el fin de a hegemonía soviética en la isla. En Haití, la solución "panameña" de disolución del ejército no sólo muestra las dificultades a las que se enfrenta el proceso de construcción de la democracia en el país, sino también la permanencia de un poder armado, ahora bajo condiciones de informalidad jurídica, con el consecuente campo abierto de acciones que acentúan la inseguridad ciudadana. En República Dominicana, si bien las fuerzas armadas han permanecido más o menos iguales en su tamaño, han reducido su control presupuestario y crecientemente han ido asumiendo funciones no-militares, de apoyo a tareas ciudadanas y policiales, como el espacio alternativo al agotamiento de sus funciones de control contransurgente.

Como ya se apuntó, las fuerzas armadas en la región han visto acentuar sus funciones policiales por encima de las propiamente militares, ligadas a la contransurgencia. Esto ha estado estrechamente relacionado con el fortalecimiento de la agenda de combate al narcotráfico y de control fronterizo y de los mares para asegurar la reducción de los flujos migratorios hacia el norte. De esta forma, los ejércitos caribeños se han reestructurado adaptándose a la nueva agenda regional.

Estados fuertes/demasiado débiles

Los análisis de casos nacionales contenidos en este libro, así como los propiamente regionales, muestran una cruda paradoja: la presencia de Estados con demasiado poder sobre las sociedades en que actúan, lo que por ello los hace a la larga sistemas institucionales débiles (5).

Esto se expresa claramente en el dirigismo estatista que ha caracterizado el

(5) El argumento más sistemático que conocemos acerca de la debilidad de las formaciones estatales caribeñas es el de Corten (1989, edición en español de 1993) que analiza los casos de Haití y República Dominicana en un sugerente marco comparativo.

proceso de desarrollo caribeño. El caso dominicano constituye un formidable ejemplo. El proceso industrializador por sustitución de importaciones se inicia en los años cuarenta bajo el monopolio trujillista. Después de un largo colapso entre 1959-1965, en 1966 se reinicia el proceso bajo una clara dirección estatal, pero ahora orientado al fortalecimiento de un sector empresarial privado. El nuevo empresariado que entre los años 1966-1980 se crea en el país, es abiertamente proteccionista y dependiente del Estado prácticamente para la mayoría de las operaciones económicas normales. Aquí la estrategia de crecimiento hacia adentro se imbricó con el poder clientelar del Estado. El resultado fue un complejo proceso en el que la élite empresarial emergente articuló estrechos lazos con la élite patrimonialista controladora del Estado y éste sostuvo un proceso de desarrollo viciado en su potencial de crecimiento autosostenido, pero también un Estado, aunque con enorme poder, minado en su interior, dada la precariedad de sus instituciones básicas. La crisis de los ochenta mostró claramente esta debilidad, marcando el inicio del fin de este estilo de crecimiento y esquema de organización política, apoyados ambos en el favor estatal, el patrimonialismo, el poder clientelar de los líderes y la corrupción de las instituciones públicas.

El caso haitiano es con mucho más dramático, puesto que a diferencia del dominicano, allí no se articularon actores socioeconómicos estables y nunca se logró consolidar un sistema de partidos, ni siquiera bajo una modalidad clientelar y prebendalista. La caída de la dictadura duvalierista dio paso a una época de inestabilidad que finalmente cristalizó en un primer y auténtico experimento democrático que condujo a Aristide al poder en 1991. Pero como bien señala Sabine Manigat en este libro, fue en ese momento cuando el Estado depredador haitiano y su oligarquía militar dirigente llegó al límite de su tolerancia ante el movimiento popular en ascenso y procedió al golpe de Estado. Este hecho, independientemente de que cortó momentáneamente el proceso democrático en curso, evidenció los límites políticos modernizadores de dicha élite. Puso también al desnudo el carácter depredador de su lógica política. La vuelta de Aristide al poder, sin embargo, en un clima de inestabilidad, práctica ausencia de actores sociopolíticos claramente delineados y profundas desigualdades sociales, no aseguró en modo alguno el reinicio de la ruta democratizadora e institucionalizadora del Estado. En Haití, la fuerza del poder depredador del Estado parece que ha podido más que la voluntad política de los escasos grupos interesados en la democracia y que el modesto sector empresarial modernizante.

Las paradojas del intervencionismo estatal en el nuevo escenario caribeño se manifiestan también en otros niveles societales, económicos y políticos. Por un lado, el fuerte dirigismo estatal que ha caracterizado el proceso de desarrollo en países como República Dominicana no ha tenido como correlato histórico el fortalecimiento de sus sociedades civiles, las cuales han permanecido débiles e inarticuladas. Sin embargo, este escenario está cambiando: en diversos contextos las sociedades civiles caribeñas se fortalecen, aun cuando este

fortalecimiento cohesiona sobre todo al empresariado que surge como el eje articulador y hegemónico del modelo exportador de servicios en vigencia. En todas partes, sin excepción, el Estado se ve forzado a ceder espacios a actores civiles que al margen de los partidos en muchos niveles han cambiado las tradicionales relaciones entre el Estado y la sociedad. En Haití es evidente la presencia de un fuerte movimiento popular, aunque con una frágil expresión propiamente político-organizativa. En República Dominicana el empresariado y la iglesia católica han fortalecido su liderazgo, al tiempo que cada vez más el Estado se ve obligado a negociar acuerdos territoriales con actores populares a fin de sostener la gobernabilidad democrática.

El patrimonialismo estatal conduce a otra paradoja, esta vez económica, ya que se apoya en una base económica débil por partida doble: como Estado-empresario en crisis y como precario agente recaudador, dada la ineficiencia de sus mecanismos tributarios y la resistencia de los grupos de mayores ingresos a tributar de acuerdo con sus ingresos reales. Por ambas vías, el Estado encuentra un espacio económico muy frágil con el cual sostener sus estrategias de crecimiento y modernización, conduciendo a sus élites burocráticas a toda suerte de mecanismos fraudulentos que minan el conjunto de las instituciones públicas: desde el simple empleado de rentas internas hasta el secretario de estado, o el funcionario de palacio comprometido con intereses privados. Qué no decir de la creciente incapacidad estatal para cumplir con las exigencias de las políticas sociales ante una población cada vez más necesitada.

En Haití el carácter depredador de la élite política que controla el Estado hace radicalmente patético el anterior planteamiento. El Estado en Haití no sólo ha constituido el agente represivo a través del cual las élites militares y las oligarquías de la tierra y el comercio han perpetrado su poder, también ha constituido el principal mecanismo de extracción de excedentes al campesinado. En República Dominicana esta función ha sido mediada por el rol de la clientela y la lógica patrimonialista como mecanismos de repartición del excedente económico lo que ha evitado una tajante polarización social como en Haití, amortiguando conflictos sociales directos, pero al precio de la ineficacia de las instituciones públicas, el autoritarismo político y el quiebre de la democracia. En ambos países, en los últimos años, las cosas están cambiando, pero aún queda mucho camino que recorrer en lo referente a la consolidación de instituciones públicas transparentes y eficaces.

En varios de los trabajos que recogemos en el presente volumen se insiste mucho, y con razón, en la cuestión institucional. Espinal y Harthlyn (capítulo 7) insisten en que este aspecto es decisivo a la hora de consolidar los espacios democráticos ganados en el terreno político. Manigat (capítulo 4) destaca, por su parte, la fragilidad institucional del Estado haitiano como uno de los ejes fundamentales de su crisis. Gamarra y Rogers (capítulo 10) precisan con inteligencia que un marco institucional que defina reglas del juego claras y un espacio de relaciones transparentes entre las instituciones del Estado, los actores

del sistema político y la élite burocrática-militar estatal, es determinante para asegurar el éxito de las políticas antidrogas.

Mucho de la tarea política futura en los países caribeños, en lo relativo a la consolidación de la democracia, no sólo debe verse a través del lente de la modernización de los actores del sistema político sino también de las instituciones que norman sus relaciones. El caso de Cuba, sin embargo, obliga a reconocer que no se trata solamente del respeto a la regla, o de la clara conciencia de los actores políticos del margen de maniobra institucional en el que actúan. Se trata también tanto del tipo de reglas que se desea establecer como de la diversidad y pluralidad política que se está dispuesto a tolerar por parte del Estado. En la base de esta discusión se encuentra, claramente, lo que los actores mismos entienden por democracia y el espacio que en la misma debe desempeñar la competencia política. El trabajo de Rafael Hernández discute con valentía esta última cuestión en lo relativo a su significado para el sistema político cubano y el margen de apertura que puede tener en lo referente a la cuestión de la democracia, en la particular visión ideológica asumida por sus actores (6).

En síntesis, los casos cubano, haitiano y dominicano analizados en este libro permiten distinguir las opciones o los márgenes de maniobra que tienen estos países, específicamente sus actores políticos, para avanzar en el sentido del cambio democrático de sus instituciones. Haití claramente expresa cómo la desarticulación de los actores políticos (en cualquiera de los sentidos ideológicos y posiciones sociales en que se asuman) constituye, quizás, el principal obstáculo para el cambio democrático, puesto que es éste el elemento que impide la institucionalización del sistema político y del propio Estado. República Dominicana ayuda a reflexionar en torno al sentido del proceso de institucionalización y a lo que podríamos definir como las consecuencias de la consolidación perversa de determinados actores políticos con demasiado poder. En cualquier caso, República Dominicana muestra que el pacto y la negociación, siendo el camino obligado de la consolidación democrática, no aseguran por sí solos el cambio democrático. Por lo demás, los casos haitiano y dominicano reconocen en la cultura política uno de los principales obstáculos para la modernización democrática. Cuba, en un contexto político muy distinto a los dos anteriores, conduce a un debate distinto: no sólo se trata de consolidar instituciones, sino de consolidar determinados tipos de instituciones y en determinadas opciones de valores, lo que en definitiva lleva al debate ideológico sobre el sentido de la libertad y la participación ciudadana en la conducción de su propio destino.

(6) Véanse en particular los trabajos de Rafael Hernández relativos a la cuestión cubana y la seguridad regional (1996), las relaciones con Estados Unidos (1992), y el papel de la democracia en el futuro de estas relaciones (1995).

La nueva agenda caribeña de seguridad de cara al siglo XXI

A lo largo de los capítulos de este libro se abordan diversos temas, unificados por una preocupación común que de alguna manera se estableció entre todos los autores, más allá de las exigencias formales de sus temáticas: nos referimos a la búsqueda de la modernidad política caribeña, a la inserción exitosa de la región en un nuevo orden mundial, cada vez más complejo, interdependiente, pero también excluyente en muchos de los frutos del cambio económico que impone la apertura de las economías caribeñas y la competitividad de los mercados mundiales.

Los esfuerzos de integración en los que se encuentran involucrados todos los países de la región dan señales de que los Estados caribeños asumen cada vez más conciencia de que la plena inserción a un sistema mundial como el descrito demanda de un esfuerzo regional común e implica también la conciencia (¿subliminal?) de que la modernidad de las sociedades caribeñas las conduce a reconocerse en un esfuerzo razonablemente unificado de búsqueda y cooperación regional. En este proceso no sólo se encuentran involucrados los Estados. Cada día se hace más activa la participación del empresariado caribeño en las tareas de la integración e incluso organizaciones de la sociedad civil participan de dicha tarea. De forma que incluso la Asociación de Estados del Caribe (AEC) señala como uno de sus objetivos estratégicos constitutivos precisamente la participación de la sociedad civil como agente activo del proceso integracionista. Sin embargo, pese al terreno ganado, todavía la batalla por la integración se orienta esencialmente en el terreno de la economía, específicamente del comercio. Y ello es hasta cierto punto natural, puesto que, en principio, de integración económica se trata. El punto en cuestión es que en la región, dadas las similitudes de las economías en los diversos países, la tarea integracionista rápidamente se convierte en acción política regional de cara no a los propios actores caribeños, sino a los centros hegemónicos de la economía mundial. De ahí la importancia del vínculo caribeño con los países ACP a través de los diversos programas de LOME (I-IV), de las cuotas preferenciales azucareras en el mercado norteamericano y de la paridad textil, para el provenir de las zonas francas en la región (Vaitos, 1994).

Lo que no siempre se debate con la profundidad que merece es la complejidad de esta tarea. Debido al peso de la geopolítica en la región, las economías caribeñas se encuentran condicionadas en sus posibilidades de vinculación con la economía norteamericana a la agenda de seguridad que trace Washington, pues éste históricamente ha decidido su estrategia económica hacia la región en función de su agenda de seguridad. El nuevo orden mundial no es una excepción a esta “constante histórica”. En este libro se han brindado elementos suficientes que permiten reconocer la conexión entre geopolítica-economía-y desarrollo, a la hora de evaluar el contenido de las relaciones de Estados Unidos con los países caribeños.

Si esto es cierto, no sólo en el plano económico, comercial y empresarial, los países caribeños deben realizar esfuerzos de concertación y cooperación. Los problemas de seguridad regional, en los que principalmente se encuentra interesado Estados Unidos, deben también ser objeto de esfuerzos de cooperación comunes de forma tal que se logre articular una agenda multilateral en la que no sólo se impongan los intereses estratégicos de la potencia hegemónica, sino que se logre articular un esquema que también contemple los problemas propiamente nacionales y caribeños como esferas de la seguridad regional. En este punto vale recordar que en el presente contexto mundial, y en lo que refiere a la región del Caribe, Estados Unidos ha convertido en agenda regional de seguridad dos de los problemas internos que más han preocupado a las últimas administraciones: el tráfico de drogas y la inmigración. Pero son precisamente algunos de estos problemas los que, desde la perspectiva caribeña, se convierten en aspectos claves de una agenda de seguridad nacional (el narcotráfico y la repatriación de inmigrantes delincuentes), al tiempo que la emigración pasa a constituir uno de los ejes claves del desarrollo regional. Esto no sólo complejiza la agenda regional de seguridad, según los niveles en que se la aprecie, sino en sus propios contenidos, puesto que al intervenir dos tipos de actores en niveles distintos, y en relaciones de poder asimétricas, la propia agenda regional debe ampliarse, precisamente para que pueda cumplirse, introduciendo cuestiones claves como la seguridad ciudadana en el Caribe y la democratización y reforma del Estado.

En este libro hemos apreciado diversos aspectos de esa agenda regional de seguridad, entendida en la confluencia de intereses globales, caribeños y norteamericanos, en un esfuerzo recíproco de cooperación, a partir del reconocimiento de problemas compartidos. En tal sentido, el libro demuestra que si bien los ejes rectores de esa nueva agenda regional de seguridad pueden organizarse en torno al combate al narcotráfico y el control de las migraciones, no es menos importante que también deben ser parte de esa agenda otros puntos de naturaleza social, política y económica que se constituyen en piezas claves de la seguridad regional. Visto el problema de esa manera, el combate al narcotráfico no puede asumirse solamente como cuestión policial sino también, y principalmente, como problema de seguridad ciudadana, que afecta tanto al ciudadano norteamericano como al caribeño. Si esto es así, al menos del lado caribeño, una eficaz política antinarcóticos pasa por la consolidación de un eficiente y transparente sistema judicial, de un congreso y un poder ejecutivo obligados a dar cuentas claras de sus acciones a la sociedad, en una palabra, para ser eficientes en el manejo de una política antinarcóticos se necesita paralelamente consolidar un Estado de derecho y elevar el perfil de los derechos ciudadanos. Los trabajos de Gamarra y Rogers y el de Rodríguez Beruff, aquí publicados, demuestran con creces esta aseveración.

No deseamos finalizar este trabajo con un tono pesimista, pero sería irresponsable no reconocer que los cambios políticos observados en la región

del Caribe, tras el colapso del sistema soviético, particularmente en los tres países que fueron objeto de estudio en el proyecto que dio base al presente volumen, no necesariamente deben conducir a resultados políticos inevitables o “preestablecidos” por la historia. Por lo pronto, los procesos de cambio político en el Caribe de la Posguerra Fría se han verificado bajo modalidades diversas: el conflicto político militar (caso Haití), la crisis social y el deterioro del estamento burocrático-militar (caso Cuba), el pacto y la negociación (caso dominicano), pero en todos es claro que la presencia determinante del sistema internacional ha sido decisiva a la hora de reconocer el fortalecimiento de una opción democrática en estos procesos de transición. Ello pone ante la mesa de discusión la debilidad de los actores políticos alternativos al autoritarismo, el militarismo y el clientelismo. A nuestro juicio, esto no es simplemente la consecuencia de fallas en el sistema político y de lo tortuoso del proceso de cambio democrático. Tiene que ver con las características de los sistemas estatales y las sociedades caribeñas. En tal sentido, sin un proceso sostenido de fortalecimiento de la sociedad civil, sin políticas dirigidas a mejorar la condición de vida de la población en su conjunto y sin un mayor espacio de intervención de la sociedad civil en el escenario político, la región del Caribe no sólo tendrá serias dificultades para abrirse espacios democráticos en sus sistemas políticos, sino que será muy difícil que la misma se inserte exitosamente en el nuevo escenario mundial en función de una nueva y moderna agenda internacional. Para cumplir esta tarea no sólo serán necesarias la lucidez y responsabilidad de sus élites dirigentes, se requiere sobre todo la efectiva participación de los pueblos del Caribe en el manejo de sus destinos.