

# **Cambio político en el Caribe**

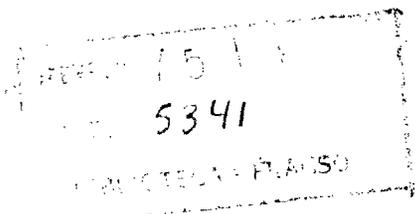
## Escenarios de la Posguerra Fría: Cuba, Haití y República Dominicana

*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](mailto: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

Este libro es el resultado de una investigación sobre los procesos de transición y cambio políticos en el Caribe, en el nuevo escenario internacional tras el fin de la Guerra Fría. El estudio toma como marco comparativo los casos de Cuba, Haití y República Dominicana. Esta investigación constituye parte de un programa más vasto que actualmente desarrolla la FLACSO-República Dominicana en torno a los procesos de cambios sociopolíticos y económicos en el Caribe —en el contexto de las experiencias de integración— que actualmente se verifican en la región tras el fin de la Guerra Fría y la globalización en marcha.

En el caso específico del proyecto sobre transiciones y cambio político, el objetivo era analizar los procesos de cambio en los tres escenarios nacionales mencionados, destacando el impacto que en los sistemas políticos, particularmente en la esfera estatal, producía el giro estratégico del sistema internacional tras el fin de la disputa este-oeste. Se perseguía, pues, estudiar las potenciales relaciones entre los cambios del sistema político interno en dichos Estados-naciones y las relaciones que estos Estados mantenían con los ejes hegemónicos internacionales en cada contexto local: en Cuba se trataba de la ruptura del vínculo estratégico cubano-soviético y la agudización de las tensiones en las ya conflictivas relaciones con Estados Unidos; en Haití y República Dominicana se trataba del giro estratégico de las relaciones que Estados Unidos mantenía con ambos Estados. En una palabra, este eje del análisis lo marcaba la importancia de la geopolítica, de las agendas de seguridad, sobre todo de Estados Unidos, para poder explicar no sólo la lógica de funcionamiento de los estados cubano, haitiano y dominicano, sino también para comprender los procesos de constitución y acción política de los actores internos en cada uno de estos países, en los contextos de la Guerra Fría y de la llamada Posguerra Fría.

Finalmente, la investigación se propuso analizar un conjunto de cambios sociopolíticos cuyas consecuencias traspasaban la barrera de los Estados-naciones, afectando toda la región y marcando las pautas de la nueva agenda de seguridad norteamericana hacia el Caribe: se trata del impacto geopolítico de los procesos migratorios, del impacto del narcotráfico en la agenda de seguridad regional y a nivel de los Estados, así como de sus consecuencias en materia de vulnerabilidad ciudadana, y, finalmente, de los cambios que en el ámbito de las fuerzas armadas se estaban produciendo en las tres naciones bajo estudio, a partir de los cambios geopolíticos experimentados en la región.

Para emprender esta tarea se constituyeron tres equipos de trabajo, en torno a los tres ejes analíticos mencionados arriba: 1) cambios de los sistemas políticos

internos, 2) cambios en las relaciones internacionales de los países bajo estudio con Estados Unidos y, finalmente, 3) cambios en la agenda de seguridad norteamericana en el Caribe y su impacto en tres cuestiones claves de la seguridad regional: las migraciones internacionales, el combate al narcotráfico y los cambios en las fuerzas armadas. De esta forma surgió el libro que el lector tiene en sus manos, el cual es en lo inmediato el fruto del seminario sobre “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, bajo los auspicios de FLACSO. Este evento reunió a un selecto grupo de expertos que trabajaban aspectos específicos de la agenda de investigación arriba discutida.

Los estudios sobre procesos de cambio político interno en Cuba, Haití y República Dominicana fueron realizados por Rafael Hernández, Sabine Manigat y Wilfredo Lozano, respectivamente. Los estudios sobre los cambios en las relaciones internacionales de estos países con Estados Unidos tras la Posguerra Fría los realizaron Jorge Domínguez (Cuba), Cary Hector (Haití) y Jonathan Hartlyn y Rosario Espinal (República Dominicana). Eduardo Gamarra realizó el estudio comparativo sobre la cuestión del narcotráfico en el nuevo contexto geopolítico caribeño; Ramón Grosfoguel hizo un análisis similar para el caso de las migraciones internacionales, y Jorge Rodríguez Beruff se encargó del análisis de los cambios en las instituciones armadas y su impacto en la palpitante cuestión de la seguridad ciudadana. Anthony Maingot elaboró un documento que sirvió de contexto general, a propósito de los cambios que en la agenda política se estaban produciendo en el Caribe inglés, tras el llamado fin de la Guerra Fría. En este libro hemos añadido un documento que sintetiza los debates y resultados del seminario sobre transición, como también se plantean los principales hallazgos y preguntas no resueltas al final de la investigación.

Aprovechamos esta oportunidad para expresar nuestro agradecimiento a la Fundación Ford, que no sólo ha financió el seminario sobre transiciones, el proyecto sobre cambio político y el programa de investigación más amplio que lleva a cabo FLACSO-República Dominicana sobre los retos sociopolíticos del Caribe contemporáneo; a lo largo de varios años, la Fundación Ford ha apoyado también nuestros programas docentes, lo que ha sido decisivo para la consolidación institucional de la FLACSO-Dominicana.

Entre las personas que han hecho posible la presente publicación no podemos olvidar el decisivo apoyo de Rubén Silié, actual director del Programa FLACSO-Dominicana, de Ivette Sabbagh y de Sobeida Rodríguez. A todos y a todas nuestro sincero agradecimiento.

# Los procesos de cambio social y político en el Caribe de la Posguerra Fría: una posición divergente

Anthony Maingot

*"El colapso de la Unión Soviética representa más que un momento crítico ("watershed")-geopolítico; al paso de los años, los historiadores lo interpretarán también como el fin de una era intelectual".*

Steven Merritt Minor, *New York Times Book Review*, 3 marzo, 1997, p. 9.

Con estas palabras el soviólogo Steven Merritt Minor nos introduce al concepto y a la idea del momento crítico (el "*historical watershed*") que implica un rompimiento categórico entre una etapa y la otra. Esta idea del momento crítico conlleva una suposición muy grande: se asume que entendemos, en su totalidad y como un proceso histórico unilineal, dos fases históricas muy distintas intelectualmente así como el proceso que las divide: la etapa que se deja atrás, la etapa que le sucede y el proceso o las causas de esta transición. De forma tal que cuando hablamos de una "etapa Posguerra Fría" nos basamos en la suposición de que entendemos en su totalidad estas tres dimensiones del proceso histórico.

En este trabajo disiento de esta divulgada suposición histórica en su aplicabilidad al Caribe. Insisto, al contrario, en que nuestra apreciación de la fase actual se basa en una mala interpretación de los procesos político-sociales de la etapa de la Guerra Fría en el Caribe, como también de las características particularmente caribeñas del momento crítico (el *watershed*). Concluyo de esto que no entendemos plenamente los procesos que nos confrontan en la Posguerra Fría, pues no hemos ahondado en la continuidad que existe en el Caribe entre una etapa y la otra. El problema es que la realidad caribeña se ha definido desde afuera, en función de los objetivos geopolíticos de los grandes poderes mundiales. Es fundamental en este período de "transiciones" entender qué es lo que continúa y qué es lo que transita.

Empecemos, pues, con una reinterpretación del proceso que más llamó la atención durante el período de la Guerra Fría: la noción de que existía una verdadera "guerra" entre un movimiento social marxista-leninista y sociedades de índole tradicional. Aquí asumo que lo que condujo al momento crítico y al período "pos", no fue una gran victoria intra-caribeña del capitalismo, sino una victoria norteamericana sobre el mundo socialista en general y la Unión Soviética en particular. Dado este proceso exterior a la región, concluyo afirmando que el momento crítico en el Caribe no se puede identificar como una "victoria" en un período específico, sino como un largo período donde las fuerzas marxistas-leninistas, a pesar del apoyo internacional que lograron, no

alcanzaron la suficiente fuerza popular como para retar al sistema existente a un punto tal que permitiera hablar de “una guerra” y “una victoria”. Disiento, pues, de una conclusión que en mi opinión está muy equivocada: que los problemas de la fase Posguerra Fría en el Caribe son cualitativamente diferentes de la fase de la Guerra Fría. De esta suposición se deriva otra, aún más cuestionable: una vez quedó sin compás ideológico y orientación intelectual propios, al Caribe no le queda otra alternativa que mirar hacia el Norte y seguir las nuevas reglas del juego que el Norte impone.

Difiero de esa conjetura histórica por tres razones que desarrollaré a lo largo de este trabajo:

1. El movimiento marxista-leninista en la región, con la excepción de Cuba, jamás fue un movimiento social, si se entiende por eso un esfuerzo colectivo de grandes números de personas que buscan cambiar dramáticamente las relaciones estructurales existentes. En el Caribe hubo varios movimientos liderados por pequeñas élites, generalmente de alto nivel intelectual, pero autoritarias y cerradas. A pesar del poco apoyo popular, tuvieron una gran voz a nivel internacional. Esta voz les facilitó a dichas élites precisamente las condiciones de Guerra Fría que las grandes potencias creaban para sus propósitos geopolíticos.

2. Como estas minorías no expresaban movimientos sociales, el momento crítico (la “transición” a la Posguerra Fría en el Caribe), no fue traumático. Esto explica porqué no hubo mucho triunfalismo y revanchismo entre “victoriosos” y “derrotados”. A la vez, esto explica la actual participación activa y productiva de muchísimos marxistas en la nueva etapa.

3. La etapa Posguerra Fría no representa, pues, toda una gama de nuevos retos sino antiguos problemas que continúan pero que se conceptualizan diferentemente. El peligro radica en dejar —como ocurrió durante la etapa de la Guerra Fría— que actores externos monopolicen la conceptualización de estos problemas. En la elaboración de ambos aspectos, el lenguaje (los conceptos) y la agenda, deben tener tener participación mayoritaria los actores propiamente dichos de la región.

Antes de entrar en materia, una nota metodológica sobre los “momentos críticos” (*watersheds*) en la historia. Todo momento crítico tiene dos dimensiones: la institucional y la psicosocial (actitudes, orientaciones ideológicas). Un cambio institucional, digamos la transición de colonia a país independiente, es más fácil de trazar y describir que una transición psicosocial. Pero es precisamente esta última la más importante para entender los cambios o las continuidades de los procesos históricos.

Para entender la Posguerra Fría se requiere una reformulación de lo que en verdad fue la confrontación mundial en la región durante esas décadas. Tenemos que entender cuál fue la correlación de fuerzas, institucionales y psicológicas, y la naturaleza de la “guerra” que se libró. En lo que sigue presentamos una simple aproximación hipotética, de cara a esa tarea intelectual.

## El “socialismo” en el Caribe: el factor “raza”

El socialismo en el Caribe tiene un importante parecido con el del viejo continente: es de origen europeo y es traído a las islas por intelectuales de clase media. Por lo demás, hay una gran diferencia, pues la situación como colonias europeas significaba evoluciones históricas diferentes.

En el caso de las Antillas Británicas, el origen ideológico de su pensamiento socialista fue el socialismo no marxista inglés, el fabianismo (Maingot, 1979). Este movimiento tenía raíces en los sentimientos de bondad cristiana profesados por sectores de la aristocracia inglesa, algunos de los cuales ocuparon puestos importantes en la administración colonial de las Antillas. Era de esperar que los partidos socialistas de la región tuviesen lazos con el Partido Laborista inglés, portavoz de la ideología fabiana. Así lo tuvieron el Peoples National Party (PNP) de Norman Manley en Jamaica, el Barbadian Labour Party (BLP) de Grantley Adams en Barbados y muchos otros líderes en las otras islas. En Trinidad, los orígenes de la política socialista, con el Capitán Arthur “Tattoo” Cipriani, se definió en alianza con los laboristas ingleses, pero debido al celo nacionalista de Eric Williams no se mantuvieron esos lazos institucionales, aunque se conservaron pautas fabianistas en su partido, el Peoples National Movement (PNM). En Guyana Británica, el hecho de que uno de los fundadores de la política nacional, Cheddi Jagan, estudió en EEUU y allí contrajo matrimonio con una miembro de la Juventud Comunista de Chicago, le dio una orientación claramente pro-soviética al partido que eventualmente controló, el Peoples Progressive Party (PPP). Al llegar el período de independencia el PPP tuvo que competir con otros dos partidos que reclamaban ser de “vanguardia”: el Peoples National Congress (PNC) de Forbes Burnham y el Working Peoples Alliance (WPA), fundado originalmente por Walter Rodney. Pero el obstáculo más serio que confrontó el PPP fue un elemento no contemplado por Lenin en sus análisis de clases, pues la política de Guyana se agitaba alrededor de la cuestión racial, del factor “raza”, y no de la “clase”. Este factor, la raza, así como los factores religiosos y el nacionalismo, tiene tanta importancia en el Caribe que obliga a que el estudio de los líderes y las ideologías marxistas de la región tenga que ser tanto psicológico como sociológico. Como dirían los franceses: en el Caribe, el Marx “*en pantoufles*” es tan importante como el Marx de la teoría.

Es de este modo como hay que entender cómo el líder socialista de la isla francesa de Martinique, Aimé Césaire, al renunciar al partido comunista francés lo hiciera como una “toma de conciencia”, no de un proletario, sino “como hombre de color” que se queja de que su problema como ser colonial no es tomado en cuenta por la URSS (Césaire, 1956/1957)<sup>1</sup>. Mi problema, le dice Césaire a Maurice Thorez, Secretario General del Partido Comunista francés en ese momento, es de una naturaleza fundamental: hacer del socialismo un problema “nuestro”. “Lo que deseo”, dice Césaire, “es que el Marxismo y el

Comunismo sean utilizados para beneficio del hombre de color, no el hombre de color para beneficio del Marxismo y el Comunismo". La posición de Césaire en 1956 llegó a ser la posición fundamental de muchos marxistas de color en el Caribe y en Africa: en las palabras de Senghor de Senegal: "...nosotros debemos asimilar, pero no ser asimilados [absorbidos]" (Senghor, 1964, p. 165).

Esta posición de independencia de los líderes socialistas de mayor arraigo popular en el Caribe refleja las dificultades que tuvo Moscú en tratar de aprovechar el sentimiento anticolonista y la sed por la justicia social de las masas del Caribe.

La victoria del marxismo-leninismo en Cuba en los años sesenta cambió un poco los parámetros del juego político marxista en el Caribe, pero no del todo.

El socialismo en Cuba tuvo orígenes muy parecidos a los del resto de América Latina: fue traído a la isla por inmigrantes europeos, mayormente sindicalistas y anarquistas, muy a principios del siglo.

Por los años treinta es cuando propiamente el marxismo comienza a dominar la escena socialista. Sin embargo, en 1935 el COMINTERN ordena que La Habana y todos los demás partidos comunistas del Caribe se subordinen al Partido Comunista Norteamericano (Alexander, 1957, pp. 304-305). Así, Earl Browder, Secretario General del Partido Comunista Norteamericano, llega a ser el consejero general (y proveedor de fondos) para el Partido Comunista Cubano (PCC). Este último, de esa manera continúa esclavamente las directrices de Moscú, pero vistas a través de los ojos de comunistas norteamericanos. A esto se le llamó "Browderismo" (Thomas, 1971, pp. 744-745). Lo importante es que, en tales condiciones, el PCC no parece haber tenido dirección propia e independiente. De este modo, participa poco en la caída de Fulgencio Batista y la victoria de Fidel Castro en 1959. Esto explica, en parte, la impredecible tensión histórica en las relaciones entre la URSS y el gobierno de Castro.

El "voluntarismo" revolucionario de Fidel muy a menudo estuvo en conflicto con el pragmatismo soviético, causando muchas divisiones en el movimiento de América Latina y el Caribe (sobre este punto ver Jacques Levesque, 1978). La política de Cuba revolucionaria siempre pareció estar parcialmente basada en la determinación de no ver repetida la subordinación "Browderista" del viejo PCC y en parte por un nacionalismo *sui generis*. Todo eso hizo muy difícil su emulación por parte de otros países del Caribe que no compartieron ese proceso histórico.

Esto quedó muy claro en Grenada, tal vez el único caso en el Caribe donde las diferentes tendencias en la Guerra Fría se encontraran y combatieran, saliendo vencido el bando socialista. Si hay un momento crítico para el Caribe ese fue el asesinato de Maurice Bishop en octubre de 1983. Sin embargo, fue un momento crítico para Grenada y algunas otras islas de habla inglesa, pero no para la región en general.

## Grenada: 1979-1983

El 13 de marzo de 1979 un pequeño núcleo de jóvenes de clase media apoyados por trabajadores portuarios tomaron por asalto el Estado de Grenada. Las armas habían sido compradas en Miami, aunque se hizo poco uso de ellas. El ejército de Eric Gairy de 65 hombres puso poca resistencia y el pueblo no tuvo participación alguna en el asunto. Es fácil decir que Gairy, el depuesto líder, era poco popular entre la clase media de la isla. Es más difícil decir qué grado de popularidad tenían sus opositores, los rebeldes del Movimiento de la Nueva Joya (MNJ) (New Jewel Movement). En la única elección en la que participaron (1976) fueron parte de una amplia coalición (People's Alliance) de tres partidos. Votó 65% del electorado (42.782 personas); la Alianza recibió 48% de estos votos y, de este 48%, 25% votó por candidatos del MNJ. Pero como el sistema es el de "*first-past-the-post*" inglés es difícil decir qué parte de ese 25% votó por el MNJ, o si votaron por los que eran los únicos candidatos del People's Alliance en esos distritos electorales. Lo que sí puede decirse es que ni Maurice Bishop, ni Bernard Coard, ni ninguno de los otros líderes revolucionarios se habían presentado al electorado grenadino a título propio y con el programa que después instrumentaron una vez tomado el poder.

A pesar de ese pasado de dudosa popularidad, la "revolución" grenadina dio auge a una gran literatura sobre lo que tres autores ingleses llamaron "el único" movimiento social auténtico en el Caribe angloparlante (ver Payne/Sutton/Thorndike, 1984, p. 34; Maingot, 1985). Al salir a la luz los nuevos documentos secretos capturados por las tropas norteamericanas, uno de estos autores ingleses, Tony Thorndike, cambió de opinión y en un nuevo libro (1985) llega a las siguientes conclusiones:

1. La teoría adoptada por los líderes de la revolución grenadina del camino "no-capitalista" no fue nada auténtica, vino del ruso R. Ulyanovsky y fue proclamada en 1975 en la Declaración de La Habana "y adoptada por los intelectuales antillanos".

2. Ya para 1974 el MNJ secretamente se había convertido en un partido marxista-leninista (p. 22). Como dice Thorndike: "se reforzaron los criterios para asegurarse un partido elitista de cuadros, selectos y dedicados" (1985, p. 49).

3. Según Thorndike, la estructura que se creó después de la insurrección le debía mucho a la Revolución Cubana. En definitiva, se copió el modelo del liderazgo personalista, es decir, de la figura dominante. "El liderazgo del partido", dice Thorndike, "estaba ansioso de constituir una superestructura 'ortodoxa', lo más parecido a la de sus mentores, Cuba y la Unión Soviética" (1985, p. 81).

Pero esto, explica Thorndike, fue una burda imitación, "una parodia del socialismo" que fue la razón fundamental de su fracaso (1985, pp. 177-178). ¿Qué pasó entonces con la tesis del movimiento social, del liderazgo populista

y las masas revolucionarias? Jamás existieron, excepto en la literatura oportunista que se aprovechaba del clima creado por la Guerra Fría. Estados Unidos había hecho de Grenada parte fundamental de esa guerra, lo cual le daba a los líderes revolucionarios una plataforma que no tenía nada que ver con su nivel de apoyo interno. Faltando ese apoyo interno, los líderes de lo que se llegó a llamar el Peoples Revolutionary Government (PRG) decidieron volcarse al mundo exterior y al mundo capitalista, en particular, en busca de apoyo.

Analicemos dos relaciones específicas del PRG: primero, sus relaciones con los otros partidos radicales en la región y segundo, sus intentos de establecer relaciones con EEUU (1).

El cuadro 1 indica cuáles fueron, en la región, partidos aliados y su debilidad electoral. Las relaciones entre las organizaciones y entre sus principales líderes eran de tipo ideológico, una mezcla de marxismo y de poder negro. Aquí, como dijimos anteriormente, hay que ver a estos ideólogos en lo que los franceses llaman *en pantoufles*, es decir en sus relaciones personales e informales. Tomemos el caso del marxista Tim Hector de Antigua; sus palabras después de la muerte de Bishop indican claramente la permanencia de la relación personal, pero también lo cambiante de la relación ideológica. “Entre Euzi Kawayna de Guyana, Maurice Bishop y yo, hay y ha habido un singular e inquebrantable lazo. Fuimos todos forjados en la misma encrucijada: Poder Negro; el socialismo no fue sino una extensión lógica de esa bandera”.

Y de ese lazo personal-ideológico viene el juicio de Hector: “La historia absolverá a los detractores derechistas [de Bishop], pero no a sus inesperados enemigos de izquierda”. Igualmente, el académico y líder político marxista guyanés, C.Y. Thomas, declararía que la lección fundamental del fracaso del “experimento” grenadino es que el socialismo no puede ser simplemente un proyecto de élites sino de las grandes masas, es decir, tiene que ser un movimiento social (2).

Para entender el vínculo de la dimensión pragmática con el énfasis racial de las acciones del PRG, hay que entender dos aspectos de su situación: primero, la desesperada situación económica del PRG, ya para fines de 1982, y segundo, la incapacidad de sus amigos ideológicos de aliviar esa situación. De allí vino lo que he llamado “la estrategia norteamericana”. Como informó el embajador grenadino ante la ONU, el pragmatismo se expresó en el enorme potencial económico entre la población negra de EEUU, en general, y la de origen grenadino, en particular. Bishop viajó a EEUU, precisamente para consolidar todo un plan de acción –incluso la compra de un edificio y de una estación de radio– para acercar al sector negro grenadino y americano.

(1) Esta parte está analizada a fondo en Maingot (1985).

(2) Citado por Gordon K. Lewis (1987, p. 197). Sobre la desilusión del socialista Lewis con los movimientos de izquierda autoritarios, véase Maingot, 1991.

Cuadro 1

Partidos caribeños con lazos con el PRG

País	Partido	Líderes (a)	Resultados electorales (b)
Antigua	ACLM	Tim Hector (1980:2,8%)	1980: 1,2%
Bahamas	Vanguard	Lionel Clark	N.C.
Barbados	Monali		N.C.
Dominica	DLMA	Bill Riviere (198): 21,8%)	1980: 8,4%
St. Lucía	PDP	George Odium (1982: 46,2%) Mike Pilgrim (1982: 35,6%)	As PLP 1982: 27,1%
St. Vincent	UPM	Simeon Greene (1979: 16,8%) Ralph Gonsalves (1979: 19,1%)	1979: 13,6%
Jamaica	WPJ	Trevor Munroe (1980)	N.C. 1986: 0,2%
	PNP	Michael Manley (1980: 55%)	1980: 42,3%
Guyana	PPP	Cheddi Jagan	1980: 19%*
	WPA	Collective Leadership	Boycott
	PNC	Forbes Burnham	1980: 77%*

(a) Votaron en su distrito electoral.

(b) Voto general del partido.

\* Manipulaciones electorales hacen de esta figura un mero estimado

NC = No participaron en la elección

Fuentes: Patrick A. M. Emmanuel, *General Elections in the Eastern Caribbean: A Handbook*. (Cave Hill, Barbados, 1979); Douglas Midgett, *Eastern Caribbean Elections, 1950-1982*. (Iowa City: The University of Iowa, n.d.)

Por más pragmático que fuese el plan, había un cambio ideológico importante: un retorno a la ideología del Black Power. Esto tuvo un impacto dentro del partido donde ya había una división entre el grupo de Coard que pedía una disciplina y línea estrictamente leninista, y el de Bishop que reclamaba más cautela. Desde el punto de vista estrictamente marxista-leninista, la facción de Coard (con sus muchos consejeros marxistas jamaíquinos, trinitarios y guyaneses) tenía razón: compromisos ideológicos en medio de cambios pragmáticos pueden conducir a cambios ya no de estrategia sino de rumbo. Este temor y, sin duda, las ambiciones personales, llevaron al desastre del 13-19 de octubre de 1983: el asesinato de Bishop y varios de sus más cercanos colaboradores.

Grenada fue el caso más claro donde se unieron en un solo país todas las tendencias existentes en la región: una sociedad relativamente conservadora, pero en rebelión contra un gobernante autoritario y corrupto; una élite marxista-leninista decidida a implantar un modelo político tipo cubano a espaldas del pueblo; la intervención de la URSS, EEUU y las demás islas angloparlantes. De todo esto se concluyen tres cosas:

1. Como esta experiencia no produjo un movimiento social, sino un gobierno elitista que intentaba implantar un modelo extranjero desde arriba, no hubo grandes cambios, ni en las instituciones, ni en las actitudes tradicionales grenadinas. Por ejemplo, no se cambió la Constitución, dejando al Gobernador General en su puesto, lo cual después llegó a serle muy útil a la fuerzas invasoras norteamericanas y al gobierno pos-revolucionario .

2. El “momento crítico” (*watershed*) vino primero como resultado de un conflicto interno a la élite y luego como el producto de la invasión norteamericana. No hubo grandes cambios sociales.

3. En términos de instituciones y actitudes, el período Posguerra Fría no resultó muy diferente del anterior.

Así, pues, debe entenderse que las transiciones conducidas por élites sin base popular no llevan a momentos críticos que impliquen cambios de instituciones y actitudes. Grenada no fue Cuba, donde sí se puede hablar de momentos críticos porque hubo un verdadero movimiento social. Grenada no fue el único caso en el Caribe donde la verdadera correlación de fuerzas en pugna se exageró por la exigencias geopolíticas de los grandes poderes.

Estos dos factores, el carácter elitista de los partidos marxistas y el énfasis sobre la cuestión racial, quedan muy claros en el caso de Jamaica, el cual llegó a tener gran relieve internacional durante el período de la Guerra Fría. Allí, el Worker's Party of Jamaica (WPJ) bajo el liderazgo del Dr. Trevor Munroe fue puente fundamental entre los cubanos y el ala izquierda del partido de Michael Manley, el PNP; también fue el enlace con la revolución grenadina y los marxistas en Guyana y otras islas.

En 1989 hubo una ruptura en el liderazgo del WPJ, con las salidas de varios miembros del Comité Central. El Dr. Don Robotham (como Munroe y tantos otros), profesor en la Universidad de los West Indies (UWI), publica una carta en el *Jamaica Weekly Gleaner* (29 de agosto de 1988) donde acusa al partido de seguir una doctrina marxista-leninista que es “estrecha y dictatorial con formas de organización que requieren que los miembros se subordinen y sean manipulados y ahogados intelectualmente....” Dos cosas en particular parecen haber contribuido a esta crisis: 1) la publicación de los “documentos secretos” sobre Grenada que revelaron que el Dr. Munroe había viajado secretamente a Grenada durante la crisis de octubre de 1983 y había servido como consejero de la fracción de Bernard Coard, aun después del asesinato de Bishop; y 2) el hecho de que en su primera salida electoral en 1986 (elecciones municipales) el WPJ había tenido muy malos resultados: obtuvo 0,2% de los votos. El

carácter elitista y autoritario del partido quedó bien claro. No es de sorprender que en 1989 Trevor Munroe decidiera que era necesario “una reevaluación profunda” de la ideología del partido. La crisis del marxismo soviético e internacional se hizo sentir, golpeando y presionando a Michael Manley y el PNP, el cual experimentó así un dramático cambio hacia el centro, después de su masiva derrota electoral en 1980. El ala izquierda del PNP y el WPJ quedaron sin los lazos que le daban una imagen de apoyo popular. ¿Qué quedaba? Volver a la fuente tradicional de la cultura política caribeña: la raza. Munroe hizo un llamado para “un nuevo humanismo...” que ‘caribeñice,’ que ‘negree’ [“*blacken*”] el marxismo-leninismo para así unirlo más a nuestro pueblo y a nuestro pueblo más con él (*World Marxist Review*, March 1989).

Es interesante que en el mismo año el Partido Vanguardia Popular y el Partido del Pueblo Costarricense decidieran crear el movimiento Pueblo Unido, bajo el liderazgo del sociólogo universitario Daniel Camacho. Camacho declaró que lo primero que había que hacer era acabar con el “estalinismo” que había controlado el partido hasta entonces. Se revelaron por primera vez las respuestas a una encuesta secreta entre miembros del partido hecha en 1983. Los resultados habían arrojado los siguientes porcentajes de los que se identifican con:

- movimientos revolucionarios como los de Cuba y Nicaragua: 1,5%
- reclamos laborales: 20%
- “reclamos patrióticos y nacionalistas”: 60% (cf. *Libertad*, 23 de febrero de 1989).

De nuevo el ejercicio político se expresaba a espaldas del pueblo: no habían publicado los resultados para no “desmoralizar” al movimiento. Así, pues, mi investigación arroja similares resultados en muchas otras partes del Caribe donde el elitismo escondía la falta casi total de apoyo popular.

En resumen, lejos de ser líderes de movimientos sociales, de masas revolucionarias, la gran mayoría de los partidos marxistas-leninistas de la región durante el período de la Guerra Fría fueron grupos minúsculos liderados por intelectuales elitistas poco dados a la democracia interna y a la transparencia pública. El fin de ese período (de la Guerra Fría) afectó dramáticamente a estos pequeños grupos, pero sería una exageración decir que, a su vez, ellos afectaron a la sociedad, o crearon un momento crítico histórico, una tajante línea divisoria entre los dos períodos. Así, mientras para las élites hubo dos períodos dramáticamente diferente, sin duda producto de lo que para las superpotencias eran dos grandes períodos, el “ante” y el “pos” de la Guerra Fría, para las sociedades en general no hubo tales cosas. Hubo, pues, más continuidad que cambio.

De todo esto podemos inferir que muchos de los “nuevos” problemas que le atribuimos a la “incertidumbre” del “nuevo período” tal vez no sean tan nuevos. Hasta en estos casos ha habido más continuidad que innovación.

Lo plausible de mi tesis divergente de la idea de una etapa pos-Guerra Fría

queda establecido cuando analizamos lo que sin duda se ha convertido en el problema regional de mayor envergadura en la nueva geopolítica norteamericana, el narcotráfico. En tal sentido, como veremos en seguida, si a nivel mundial ha habido un *watershed* entre dos períodos claramente delimitados, la Guerra Fría y la Posguerra Fría, en el Caribe no ha habido, en nuestra opinión, un quiebre tan claro. Una de las razones de ello radica en lo que llamo el fenómeno del “*blowback*”.

### El fenómeno del “*blowback*”

Son muchos los casos donde las condiciones de la Guerra Fría condujeron a una u otra de las superpotencias a apoyar, o a hacerse de la vista gorda, frente a situaciones o movimientos en sí mismos ilegales o inmorales, a fin de sacarle ventajas al enemigo. Este tipo de situaciones puede calificarse como “*blowback*”, es decir, casos donde les “salió el tiro por la culata” a los grandes poderes mundiales. En términos sociológicos estaríamos hablando en estos casos de condiciones “latentes” que resultan inesperadas, a propósito de las acciones manifiestas que los actores realizan. Tales condiciones latentes salen a la luz del día mucho más tarde. Afghanistan es un caso clásico: la CIA apoyó a los Mujahadeen por ser anti-soviéticos; estos guerrilleros no solamente se volcaron contra Occidente y EEUU en particular, sino que contribuyeron al aumento exorbitante de la producción de heroína para exportación a Occidente.

En el Caribe, durante el período de la Guerra Fría, la política de EEUU y Europa era ignorar o minimizar los pequeños “pecados” de aquellos que servían a los grandes propósitos de esa guerra. Como señala Paul B. Stares (1996), era un caso de prioridades estratégicas donde la batalla contra el comunismo era más importante que la guerra contra las drogas (Stares, 1996, p. 21). Estas prioridades se aplicaron también al resto del continente; un claro ejemplo es México. En un reportaje sobre corrupción y tráfico de drogas en México, *The New York Times* describe una situación típica de “*blowback*”. En lo que era la oficina más importante de la CIA en América Latina, Ciudad de México servía de base de operaciones contra los servicios de inteligencia de la Unión Soviética, de Cuba y de los guerrilleros centroamericanos. El precio de conseguir la cooperación de los servicios militares mexicanos fue “hacerse de la vista gorda frente a la corrupción ligada al tráfico de drogas” (3).

El resultado de esta estrategia de la Guerra Fría fue una serie de grandes y pequeños “*blowbacks*”. Algunos son de fecha reciente, pero otros llevan muchos

---

(3) Tim Golden, “Mexico and Drugs: Was the U.S. Napping?” *The New York Times*, July 11, 1997, pp. 1, 10, 11.

años, precisamente allí donde hubo una temprana participación en el narcotráfico por parte de aliados en la Guerra Fría.

Es evidente que un comercio tan complejo como el del narcotráfico no se crea de la noche a la mañana. Esto queda claro cuando trazamos sus orígenes en el Caribe, empezando con el caso de Panamá, tal vez la situación “*blowback*” más marcada de la región (4).

Las acusaciones de que Panamá era un país infiltrado por el narcotráfico no empezaron con el fin de la Guerra Fría. El ex Embajador de EEUU en Panamá, William Jordan, relata cómo en 1978 los opositores del Tratado del Canal de Panamá constantemente utilizaban esa acusación para “frenar” el Tratado. No pudieron hacerlo pero en el proceso enfurecieron al entonces líder, Omar Torrijos, quien consideraba dicha acusación la más insultante de todas las empleadas para sabotear las negociaciones (Jordan, 1984, p. 523). Las acusaciones desataron un nuevo enfoque sobre la situación panameña, pues fue con base en esas acusaciones cuando unos años después se iniciaron las investigaciones sobre el tráfico de drogas y el lavado de dólares en Panamá. Los resultados de estas investigaciones clandestinas (“*sting operations*”) salieron a la luz a finales de la década de los ochenta. Con nombres como “Piscis” (1987), “Calibre Chase” (1988), “Polar Cap” (1989), todas dejaron muy claro que Panamá era un gran centro de lavado de dólares provenientes del narcotráfico y el crimen organizado internacional. Pero Panamá era mucho más que eso, era ya un gran centro de actividad ilícita para intereses de todo tipo, desde criminales internacionales hasta agencias de las naciones involucradas en la Guerra Fría. Lo usaba la CIA, la KGB, incluso el gobierno cubano, cuando quiso evitar el embargo de EEUU, fundó la Corporación CIMEX que utilizaba todas las facilidades que Panamá brindaba: banca, importaciones y exportación vía la Zona Franca de Colón y, fundamentalmente, protección oficial y secreto. El hecho es que Panamá era un gran negocio. Papeles de ciudadanía panameña, pasaportes diplomáticos, visas, todo estaba a la venta. Después de la invasión Americana “Just Cause”, el nuevo director de la reorganizada Policía Técnica Judicial (PTJ) reveló cuán fácilmente el 75% de los criminales buscados por la INTERPOL había entrado o se había establecido en Panamá en algún momento (*El Nuevo Herald*, Miami, 30 Dec., 1990, p. 2). Con las batallas de la Guerra Fría librándose en Nicaragua, El Salvador y muchos otros lugares, Panamá jugaba el papel de Gran Bazar, sirviendo a todas las ideologías, a todos los bandos en la Guerra Fría y a todos los criminales internacionales. Todo esto le dio al que fue jefe indiscutible del país desde que murió el General Torrijos —el General Antonio Noriega, ahora preso por narcotráfico en Miami— la oportunidad de desmentir la acusación de que Panamá fue el país donde se

---

(4) El caso Panamá es analizado más a fondo en Maingot (1997).

originó el negocio de la banca *offshore* para el lavado “en grande” de dólares. “Todo esto es falso”, expresa Noriega en un libro reciente, “los americanos le impusieron a Panamá la condición de santuario para la banca “*offshore*” para sus propios propósitos....Fue la Ley de la Banca Secreta, propulsada por Estados Unidos, la que fomentó el crecimiento de la lavada (*sic*) de dinero” (Noriega, 1997, p. 190).

Es obvio que esta estructura de facilidades “*offshore*” no pudo haberse creado de un día para otro. Panamá es el centro *offshore* más antiguo de la región y uno de los más antiguos del mundo. Desde 1855, cuando el ferrocarril conectó las dos costas de la entonces provincia colombiana, el destino de Panamá como centro mercantil y de economía de tránsito quedó sellado. Este destino se consolidó e institucionalizó cuando se creó la nueva República de Panamá bajo el auspicio norteamericano. En 1904 esa república (nada soberana como se sabe) firmó un tratado monetario con EEUU (Moreno, 1991). El dólar americano quedó como la moneda nacional y Panamá prometió no establecer restricciones de cambio de ningún tipo. En 1927 Panamá emuló las leyes de banca e incorporación de los estados de Delaware y New Jersey y produjo su primera ley de incorporación, como aliciente al negocio “*offshore*” que ya se vislumbraba. La ley de 1927 le daba tratamiento especial al capital extranjero en el régimen de impuestos, garantizando total secreto sobre las inversiones y transacciones; también preveía que cualesquiera dos personas con edad legal, fueran panameños o no, presentes en el país o no, podían establecer una corporación. Esta ley creó los elementos básicos de un centro “*offshore*”. La Ley 18 de 1959 añadió cuentas numeradas y secretas al sistema bancario. Todas estas dimensiones de tipo confidencial y secreto se consolidaron con la Ley Bancaria de 1970. En ese año no solamente disminuyeron aún más los impuestos sobre fondos en la banca “*offshore*”, haciéndose más fácil la entrada y salida de fondos, sino que se crearon leyes complementarias en los Códigos Comerciales, Criminales y Obreros que estipulaban pesadas sanciones para los que de algún modo violaran las obligaciones y garantías de la ley del secreto bancario.

Los mismos razonamientos geopolíticos y macroeconómicos condujeron a la creación de la Zona Franca en el puerto de Colón. Esta zona franca se creó por el Decreto-Ley No. 18 de 1948, justo cuando empezaba lo que se llamaría la Guerra Fría. Claro está que aquellos que han estudiado la historia del contrabando entre Colombia y Panamá saben que el contrabando no empezó con la creación de la Zona Franca. Lo que ésta hizo fue simplemente institucionalizar y engrandecer el negocio haciendo a la vez más fácil el lavado de dinero.

Con la presencia del Canal, el centro bancario y la Zona Franca de Colón, Panamá se había convertido en el perfecto centro “*offshore*” antes, durante y después de la Guerra Fría. Allí no ha habido línea divisoria o momento crítico. Al contrario, ha habido un desarrollo armónico entre la evolución de la

sociedad, de la política, y de la economía en general, con el desarrollo del sector "offshore". Fundamentalmente, este desarrollo nacional estuvo en perfecta armonía con las necesidades de la comunidad internacional, especialmente la norteamericana. Cada vez que surgía una necesidad, legal o ilegal, y de allí presiones de la comunidad internacional, los panameños liberalizaban más sus leyes bancarias. En 1970, cuando empezaba de lleno el tráfico de drogas a EEUU y se calentaba la Guerra Fría con el conflicto con Cuba, el Decreto 238 del 2 de julio de 1970 aflojó aún más la legislación bancaria, según Noriega bajo presión norteamericana. Desde ese momento hubo un explosivo crecimiento del sector "offshore". En 1970 había 20 bancos con 2.881 empleados y cUS\$ 854 millones en depósitos. Ya para 1982 había 122 bancos empleando 8.726 personas y con US\$ 49 mil millones en depósitos (Moreno, 1991, pp. 23 y 50).

Lo que finalmente acabó con el narcogobierno de Noriega no fueron las acciones del gobierno federal americano sino las acciones de dos fiscales generales en el estado de la Florida, los dos con ambiciones políticas y esperanzados de que sus "guerras contra las drogas" darían éxito a sus ambiciones. Pero como le dijo uno de estos señores al escritor Frederick Kempe, el gobierno en Washington no solamente les dio poca ayuda sino que "entre más alto voy en el gobierno [de EEUU], más reticencia hay [de atacar a Noriega]. Entre más cerca de la meta, menos parecen querer dar en el blanco" (Kempe, 1990, p. 239). Los libros de Kempe y uno sobre el mismo tema de John Dinges (1990) dejan muy claro que, lejos de ser una aberración, Noriega fue un producto de la geopolítica de EEUU hacia Centroamérica y el uso de Panamá como puntal para hacer avanzar esa línea geopolítica. Fue solamente cuando Noriega dejó de servirle a esa estrategia cuando Washington decidió abandonarlo a los procesos criminales iniciados por los fiscales en Florida. Ya había empezado la "guerra contra las drogas" y con ella una verdadera catarata de acusaciones públicas contra Panamá. Desafortunadamente, ya Panamá era el típico Estado "blowback" con una infraestructura que se prestaba fundamentalmente para los negocios ilícitos y que resistía todas las iniciativas de las autoridades invasoras. En abril de 1991 Michael Kozak, encargado de la Guerra contra las Drogas en el Departamento de Estado, le dijo a un comité de la Cámara de Representantes de EEUU que el narcotráfico y el lavado de dinero en Panamá habían vuelto a los niveles que existían antes de la invasión de 1989 (5). En mayo de ese año, la DEA mencionó 22 bancos que lavaban dinero; en julio, la General Accounting Office (GAO) dijo que el narcotráfico y el lavado de dinero habían aumentado desde la invasión (6); en agosto, el zar de la guerra

---

(5) *The Miami Herald*, 18 abril, 1991, p. 9. También citado en el *Washington Post*, *Wall Street Journal* del mismo día.

(6) *Washington Post*, 28 julio, 1991, p. 1c.

contra las drogas, Lee Brown, estando en Panamá, criticó a ese país por no hacer más para parar el narcotráfico (7); en abril de 1994, el Asistente al Secretario de Estado para Asuntos de la Droga, Robert Gelbard, dijo que Panamá era de nuevo uno de los grandes centros de lavado de dinero (8). Tal vez sumando todas estas acusaciones, el Reporte Anual de 1996 sobre cumplimiento en la guerra contra las drogas del Departamento de Estado acusó al gobierno de Panamá de “hacer poco” para controlar el lavado de dinero por sus bancos y por la Zona Franca de Colón (9). No sorprende, pues, que cuando el novelista de la Guerra Fría, John Le Carré, quiso encontrar un sitio para su nueva novela “Posguerra Fría” (*El saestre de Panamá*, 1966) escogiera Panamá. Panamá, dice Le Carré, “no es un país, es un negocio”. Después de escribir el libro, Le Carré por lo menos tuvo la cordura de explicar cómo se creó ese negocio: “Lo extraordinario del caso —dice Le Carré— es que Panamá no es ni la mitad del desastre que pudo haber sido después del corrompimiento, el abuso y el maltrato recibido a manos de toda una serie de explotadores coloniales” (10).

Para la mayoría de los panameños, el concepto de explotador no parecía aplicarse a EEUU. Meses después de la invasión norteamericana, una encuesta de la Gallup indicaba que 86% de los panameños describía la invasión como “una liberación”, 89% la consideraba “necesaria” y 92% tenía una opinión favorable sobre la presencia de negocios norteamericanos en el país (11). Resulta evidente que lo que la pequeña izquierda en Panamá siempre ha llamado la situación colonial y puesto en el plano de la Guerra Fría, no era tal cosa para la mayoría de la población. En eso hubo gran continuidad histórica y poca línea divisoria.

Pero Panamá no es el único caso de *blowback* en el Caribe. El caso de la Cuba pre-revolucionaria y la de los primeros años después de la Revolución, es importante para entender los procesos de continuidad con el período actual de Posguerra Fría.

Hubo un comercio de morfina y heroína entre Medellín y La Habana desde los años cuarenta. Entonces ya se veían señales de los rasgos que serían característicos del negocio criminal internacional: la colaboración de oficiales corruptos a todos los niveles, las conexiones con el crimen organizado transnacional y la participación específica de la mafia norteamericana en el traslado de la droga a EEUU (sobre esto véase Bequai, 1979, p. 136; Riley, 1996, pp. 174-176; Powis, 1992, pp. 29-38).

(7) *La Prensa* (Panamá), 12 agosto, 1993, p. 2

(8) *La Prensa* (Panama), 14 de abril, 1994, p. 1.

(9) Ver Department of State, Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs, International Narcotics Control Strategy Report (1996, p.155).

(10) Cf. John Le Carré “Quel Panamá?”, *The New York Times Magazine*, 13 octubre, 1996, pp. 52-55.

(11) CID Gallup, Panama Public *Opinion. Executive Summary*. January, 1990.

En esos tempranos días, en La Habana, el intermediario central del tráfico era Santos Traficante Jr., miembro de la mafia norteamericana y la siciliana. Eran los días cuando —como nos dice Hugh Thomas— “*gangsters* profesionales abundaban en los nuevos hoteles de La Habana” (Thomas, 1971, p. 972). Según Thomas, el asesinato del jefe mafioso en Chicago, Anastasia, estuvo ligado a su intento de adueñarse de los casinos de Meyer Lansky (considerado el “cerebro” de la mafia norteamericana) en La Habana.

La historia de la erradicación por parte del gobierno revolucionario cubano de todo lo que estuviese relacionado con la mafia, con el juego y hasta con el turismo, es bien conocida. Menos conocida es la manera como estos hechos en Cuba afectaron dos situaciones de “*blowback*” en Miami y en Bahamas.

En Miami la CIA creó una gran flotilla de lancheros para infiltrar exiliados y atacar la Cuba revolucionaria. Después del acuerdo Kennedy-Khrushchev, este ejército de combatientes y sus veloces botes se quedaron sin guerra que pelear. Según el entonces jefe de la CIA, en ese momento al mando de los cubanos en Miami, los cubanos se volcaron a otros negocios: de drogas, pero también a la venta de armas a criminales de la región, especialmente en Colombia. “Ahora que los habíamos entrenado en el fino arte del contrabando —dice— algunos pusieron sus nuevos conocimientos al servicio del contrabando de drogas” (12). Según este agente, los cubanos fueron los primeros en utilizar equipo electrónico sofisticado para “monitorear” las actividades del gobierno norteamericano. “Los sopechosos, dice el ex agente de la CIA, empleaban muchas de las técnicas de inteligencia y seguridad que habían aprendido de la CIA, lo cual hacía nuestro trabajo más difícil” (Tripodi, 1993, p. 169). El resultado fue que los cubanos exiliados fueron los que primero procesaron la cocaína en polvo para el mercado norteamericano (y de ellos aprendieron los colombianos) (Riley, 1996, p. 174), llegando a tener tanta fuerza y organización en Miami y América Latina que desarrollaron redes de tráfico de drogas independientes de la mafia norteamericana (Bequai, 1979, p. 136).

Otro grupo de cubanos con acceso a poderosos botes fueron los langosteros que huyeron de Cuba para establecerse en el Río Miami. En algún momento hubo más de 600 botes. El negocio fue bueno hasta que las Bahamas, recién independizadas, les prohibieron la pesca de langosta en aguas territoriales. En tales condiciones, al terminar la pesca, buena parte de los langosteros se prestaron, al menos en un principio, al transporte de marihuana y, posteriormente, de cocaína.

Preocupado con la Guerra Fría, nada de todo esto causó gran revuelo en Washington. Tampoco lo causarían las tempranas evidencias de lo que llegaría a ser uno de los grandes casos de *blowback*: la transformación de las Bahamas en centro vital del transporte de la droga, lavado de dinero sucio y centro de

---

(12) Véase a Tripodi/DeSario, 1993; Henman, 1981, p. 132.

operaciones estratégicas de un sinnúmero de grandes criminales transnacionales.

Según dos expertos sobre el tráfico de cocaína, Bahamas en 1979 era “un país para la venta” (Gugliotta/Leem, 1989, p. 61). Había catorce *entrepreneurs* de la marihuana y la cocaína funcionando allí con la colaboración de los más altos dirigentes del país. Lo triste del caso es que las Bahamas ya se habían vendido mucho antes que en 1979. No faltó en este caso la conexión con las cuestiones raciales propias de la vida política del Caribe y con lo que estaba pasando en Cuba y la Florida.

Buscando una victoria electoral en 1967 para la mayoría negra, el abogado Lynden O. Pindling y su Progressive Liberal Party (PLP) encontraron un padrino en Meyer Lansky. El *quid pro quo* era que al financiar Lansky la campaña del PLP, en caso de una victoria electoral de dicha organización el nuevo gobierno le daría concesiones para establecer casinos (Eddy/Sabogal/Walden, 1988, pp. 135-137).

Seis años más tarde Pindling resultó contundentemente victorioso, llevando a su país a la independencia política. Ese mismo año el conocido multimillonario Robert Vesco estableció residencia en las Bahamas. A los pocos años Vesco serviría de anfitrión a un verdadero ejército de criminales, incluyendo al colombiano Carlos Lehder. Este último, eventualmente tomó control de la isla Norman Cay, instalando allí su propia pista de aterrizaje y hasta su “guardia” personal compuesta por alemanes. Vesco estableció residencia en otra isla, Cistern Cay. Había, pues, dos “repúblicas independientes” dentro del mismo territorio soberano bahamense.

En pocos años las Bahamas se constituyó en uno de los grandes centros *offshore* del Caribe, definiendo allí una íntima relación entre la banca legítima, el crimen organizado y un gobierno totalmente corrupto.

Lo importante es que, mientras algunas agencias policíacas norteamericanas investigaban todo esto, el gobierno de EEUU se hacía mayormente de la vista gorda preocupado como estaba en primer lugar por Cuba y, en segundo lugar, por el mantenimiento de su base de experimentación de misiles en territorio bahamense (13).

La misma indiferencia calculada existió de parte de los europeos pues hay que recordar que antes de enfocarse totalmente sobre EEUU, Bahamas había sido colonia británica y continuaba siendo miembro de la Mancomunidad Británica. La indiferencia de Gran Bretaña y de Holanda ante la penetración criminal ha sido parte fundamental de la historia de estas islas.

---

(13) Sobre esto véase Block, *Masters of Paradise: Organized Crime and the Internal Revenue Service in the Bahamas* (Transaction, forthcoming).

## Las posesiones europeas

El caso de la política holandesa es lo que dos académicos holandeses llaman “descolonización al revés”. Es decir, los antillanos no quieren la independencia pero sí mayor autonomía interna en el marco de sus lazos con Holanda. Esta última, apenada por la continuación de una relación “colonial”, ha mantenido un “bajo perfil”, insistiendo poco en mantener controles estrictos sobre asuntos internos (Hefte/Oostindie, 1991, pp. 71-98).

Todo esto comenzó a cambiar a principios de la década de los noventa. En el caso de Holanda, su intervención para deponer al Premier y al Tesorero de St. Maarten fue producto de informaciones dadas por los magistrados italianos que indicaban una penetración de la mafia italiana en esa isla. Igualmente Holanda puso fuertes condiciones a Aruba cuando ésta quiso ignorar la fecha de independencia (1996), para continuar en una estrecha relación con el Reino Holandés, condiciones referidas fundamentalmente a la nueva lucha contra el crimen internacional, el lavado de dinero y la posible “narcopolítica” que ya había invadido a Aruba (cf. Lampe, 1994, pp. 171-183). En St. Maarten y en Aruba se produce la paradójica situación de que la idea de independencia adquiere mala fama pues se difunde la opinión de que los reducidos grupos que la favorecen se encuentran al servicio de los narcopolíticos, los cuales buscan su propia “república independiente”.

Igualmente ocurre en el Caribe inglés: hay un nuevo intento de ejercer más controles sobre un conunto de islas que durante las últimas dos décadas se han convertido en grandes centros *offshore*, manejando grandes negocios, no siempre lícitos.

## Conclusión

El argumento fundamental de este trabajo es que no se puede hablar de un momento crítico (*watershed*) que divida la historia contemporánea del Caribe en dos períodos cualitativamente diferentes: Guerra Fría y Posguerra Fría, si por ello entendemos que la Posguerra Fría expresa un momento crítico seguido por significativos cambios en las instituciones y las actitudes. Con la excepción de Cuba, en el Caribe ha habido mucho más continuidad que cambio, puesto que los problemas actuales han tenido largos períodos de gestación.

A propósito del tema que nos ocupa, una de las más importantes razones para la continuidad radica en que la “guerra” entre el marxismo y las fuerzas político-sociales en el Caribe fue más resultado de los conflictos entre los grandes poderes que verdaderas confrontaciones locales. Las razones son relativamente simples: en la gran mayoría de los países del Caribe los movimientos marxistas-leninistas jamás llegaron a ser movimientos sociales. Al contrario, fueron núcleos de intelectuales organizados en partidos elitistas, más dados a la

política conspirativa y al golpe de Estado que a la movilización de masas. El modelo era Cuba, pero en sus antecedentes históricos los países caribeños no eran otras "cubas". Lo que les dio gran relevancia a estos grupos fue la dimensión internacional de la cual el Caribe era parte.

El fin del papel de estas élites revolucionarias llegó cuando el contexto internacional que las favorecía desapareció. Estas élites, no solamente perdieron su base financiera y su plataforma política, sino también su doxa ideológica, ya que la misma fue un producto de importación. Sin justificación ideológica, dichas élites no significaban mucho en el contexto local y regional. En el escenario descrito, no habían cambiado, pues, ni las instituciones ni las actitudes sociales.

Lo que quedó fueron los problemas fundamentales de estas sociedades, los cuales venían en aumento junto con los cambios que afectaban por igual a casi todas las islas. Uno de estos problemas es el de la corrupción, en el sector público y a nivel privado. Lo que el fenómeno del narcotráfico hace es precisamente incrementar la importancia de la corrupción como fenómeno social. Se aducen, al respecto, las siguientes razones, las cuales reflejan más continuidad que cambio dramático:

1. El fenómeno de los casos de *blowback* deja consecuencias muy claras. Habiendo ignorado, por razones geopolíticas, los primeros indicios del desarrollo de todo un mercado, producción y suministro de la droga en varios puntos del Caribe, cuando las grandes potencias cambiaron la definición de su esquema de seguridad nacional, ya estaba montada la estructura del crimen regional con conexiones internacionales. En Miami, en Bahamas, en Aruba, en Panamá y en tantos otros países, la corrupción se había incrementado a niveles nunca antes vistos.

2. El lenguaje (la definición de la situación) y la agenda de la nueva etapa que caracteriza la Posguerra Fría, los pone EEUU. Esto creó una demora en la reacción de los países del Caribe para entender que tenían dentro de sí unos problemas de larga gestación y que siempre fueron verdaderas amenazas para su seguridad nacional, no solamente la de EEUU.

3. Estos problemas coinciden con el nuevo énfasis en EEUU en el Caribe sobre la democracia participativa y la apertura de las economías. Esto trae una nueva preocupación, pero con imagen, estilo político y campañas electorales al estilo norteamericano. Dos cosas resultan de este cambio de estilo, que no es lo mismo que un cambio estructural: primero, los conflictos sociales se vuelcan hacia los procesos electorales y hacia los partidos políticos y, segundo, la política se vuelve más costosa.

En todo el Caribe hay ciertos aspectos de las campañas políticas que muestran similitud. El elevado costo de las campañas permite a ciertos sectores adinerados, dentro y fuera del país, una participación e influencia desmesurada en el ejercicio gubernamental. Esta influencia, que nadie niega, se vuelve a la vez punto de ataque común contra el opositor. No hay campaña en el Caribe

(con la excepción de Panamá) donde las acusaciones de conexiones con el narcotráfico no jueguen un papel importante. El tema de la corrupción es el tema del día en todas partes, muy influenciado ahora por la nueva modalidad norteamericana de “certificar” o “descertificar” países, en términos de su colaboración con EEUU en la nueva “guerra”.

Más que una nueva etapa en términos sociales y políticos internos, lo que hoy se reconoce en el Caribe es un nuevo contexto internacional donde EEUU y las metrópolis europeas han creado una nueva definición de seguridad nacional. El reto para las élites democráticas de la región es encontrar respuestas autóctonas, nativas y originales, a las amenazas que sin duda son de índole internacional y que involucra a todos. Se puede empezar este proceso entendiendo más claramente cuáles son las raíces locales e históricas, las continuidades y discontinuidades de los problemas de este nuevo período que las grandes potencias llaman la “Posguerra Fría”.

## Sin urna de cristal: reordenamiento y transición socialista en Cuba

*Rafael Hernández*

Las teorías sobre la transición fueron desarrolladas originalmente por el pensamiento socialista a partir de las experiencias de la Comuna de París y de la Revolución Rusa. Los procesos de emancipación nacional y las revoluciones en el Tercer Mundo —desde China y Vietnam hasta Cuba, pasando por Guinea y Argelia— contribuyeron a desarrollar esta problemática en los años cincuenta y sesenta del presente siglo. Se trataba entonces de apreciar la naturaleza de fenómenos asociados al proceso de sustitución de un orden colonial o neocolonial capitalista por un sistema socialista. Este proceso de cambio regido desde un poder estatal revolucionario se identificó entonces con la transición.

La complejidad y las particularidades de estos procesos, así como los problemas teóricos y prácticos planteados, incluida la propia idea acerca del socialismo que se proyectaba alcanzar, conforman una extensa bibliografía que llega hasta hoy. La cuestión de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil es una de las más importantes que recorren esta amplia literatura.

### **Estado y sociedad civil: una perspectiva histórica**

Las relaciones entre el Estado y la sociedad civil en Cuba son el resultado de una acumulación histórica.

La revolución que conmoviera al conjunto de la sociedad civil en los años cincuenta respondió a tensiones fundamentales entre aquella sociedad y su Estado que se expresaban en un régimen profundamente excluyente y sujeto al predominio de una potencia extranjera, Estados Unidos. Este problema, el de un orden socialmente polarizado y el del sometimiento de la nación, no sólo precede a la división bipolar del mundo —e incluso a la emergencia del socialismo como régimen alternativo— sino que tiene una naturaleza histórica diferente.

La revolución que tomara el poder en 1959 abatió el aparataje institucional del antiguo régimen y lo sustituyó por uno nuevo, que había nacido de las formas de organización en la propia contienda armada, como un poder paralelo al del Estado y moldeado orgánicamente desde los movimientos sociales y políticos que lo subvirtieron (Hernández, 1979). La transformación más importante, sin embargo, se desencadenó en la propia sociedad civil, que entró en un proceso de cambio radical, dando lugar a una reconfiguración completa de su estructura, a toda una dinámica de nuevos actores y contextos ideológicos,

ya a una nueva cultura política (Fagen, 1967). La celeridad con la que este proceso transfigurara niveles básicos del orden social no tiene que ver con la voluntad política del liderazgo revolucionario y con el nivel de consenso que se llegó a cristalizar en torno suyo, sino con las respuestas de los grupos dominantes, y muy en particular con la forma en que su alianza histórica con Estados Unidos precipitó la polarización extrema de los antagonismos.

Casi instantáneamente, a raíz de la toma revolucionaria del poder, la intersección entre el conflicto social y la confrontación con la potencia hegemónica impregnó no sólo los contenidos del discurso político, sino las mentalidades, las conductas y las instituciones mismas de la sociedad civil. Este proceso de transición alumbraría, además de un nuevo régimen político un nuevo y dinámico orden social.

Casi cuatro décadas después esa transición socialista está marcada por nuevos parámetros, pero también por la pervivencia de algunos que se fijaron desde la ruptura del orden capitalista. Desde luego, la interacción entre aquel nuevo Estado y aquella sociedad civil recién nacidos han sufrido modificaciones importantes.

No es posible historiar en el espacio de este trabajo los cambios ocurridos en estas relaciones, no sólo por su longitud sino por la naturaleza extremadamente compleja de los procesos sociales sobre los que éstas han descansado. Pero incluso en el nivel institucional y sistémico, es obvio que tanto los aparatos orgánicos del Estado como la composición de la sociedad civil cubana han experimentado transformaciones importantes desde la década de los años sesenta hasta el presente.

Hugo Azcuy ha resumido brillantemente las diferencias entre aquellos parámetros y los actuales: "El proyecto centralizador que significaba la incorporación de toda la población a unas pocas instituciones pudo funcionar en un modelo en el que también el producto económico y los servicios se distribuirían centralizadamente, con arreglo a un canon de equidad y de igualdad, acompañado —al menos durante una parte del período revolucionario— de una prosperidad que permitió construir un sentido de bienestar compartido" (Azcuy, 1995, p. 106).

Este ensayo intenta examinar la naturaleza de las transformaciones que han tenido lugar en la economía y la sociedad cubanas como consecuencia del agotamiento interno del modelo que cristalizara en la década de los setenta, y cuya crisis fue precipitada por el fin de la Guerra Fría, así como el impacto de este proceso sobre el orden de relaciones entre el Estado y la sociedad, dentro de un proyecto político socialista que busca renovarse.

Identificaremos como "transición" a esta nueva etapa de cambios que incluye tanto los fenómenos relacionados con las políticas de reforma implantadas, como aquéllos surgidos en la dinámica social bajo el impacto de la crisis y del entorno internacional, y que marcan el discurso ideológico y la cultura política nacionales.

## Economía política de la crisis

Los síntomas de agotamiento del modelo de desarrollo cubano se manifestaron de manera elocuente desde mediados de la década de los ochenta. En el funcionamiento de la economía se reflejaron en indicadores tales como tasas de crecimiento declinantes, débil productividad del trabajo, despilfarro de recursos, sobrecarga de fuerza laboral en las empresas, excesiva centralización y burocratización de los aparatos de gobierno, alta dependencia de importaciones, endeudamiento creciente, déficit fiscal y de las balanzas externas (Castro, 1988).

A estos síntomas económicos de estancamiento correspondía una estructura social que había perdido su antigua dinámica y movilidad ascendente, y que había ido acumulando problemas de diferenciación interna, desproporción entre sectores, y otros, como los relacionados con la igualdad de oportunidades y de representación para jóvenes, negros y mujeres (Castro, 1988). El sistema político se resentía por la pérdida de calidad en la participación ciudadana, el desgaste de la eficacia de los órganos representativos del poder popular, el engrosamiento de los aparatos de dirección, el formalismo, la inercia de los mecanismos de promoción y la insuficiencia de cuadros jóvenes en las estructuras de dirección. Finalmente, los medios de comunicación y el pensamiento social reproducían los paradigmas de propaganda y las fórmulas del socialismo soviético.

La política conocida como rectificación, a partir de 1986, se propuso una revisión de determinados componentes de este modelo, aun antes de que la *perestroika* soviética se propusiera corregir el rumbo del llamado socialismo real. En este contexto, los Congresos III y IV del Partido Comunista Cubano celebrados en 1986 y 1991, respectivamente, sirvieron de marco para un debate crítico acerca de estos problemas. La profundidad del proceso ideológico desencadenado por la rectificación rebasó estos eventos y se expresó en la discusión pública que, en torno al documento conocido como Llamamiento al IV Congreso, se desplegara a nivel de todo el país, en 1989-1990. De este debate, que fuera el más democrático y amplio conocido en Cuba en las últimas décadas, emergió una agenda de problemas nacionales. Entre estos se encontraban algunos como los siguientes:

- la naturaleza del sistema económico, y la necesidad de hacerlo más diferenciado, admitiendo formas de propiedad y de control no estatales, como la mixta, cooperativa y privada, dentro de un esquema socialista;
- la importancia de una mayor participación popular en el proceso político no sólo al elegir, consultar o movilizar, sino al tomar decisiones y controlarlas;
- una mayor descentralización del gobierno, y el otorgamiento de poder de decisión a los niveles locales y regionales;
- un papel más eficaz de la Asamblea Nacional en la conducción de los asuntos del Estado, tanto domésticos como internacionales;

- un mayor espacio para la actividad no gubernamental, desde las iglesias hasta las asociaciones;
- la redefinición de objetivos del sistema socialista, tales como la igualdad, la justicia social, la soberanía y el desarrollo;
- la superación de estilos y mecanismos de control burocráticos sobre expresiones de la cultura, el pensamiento social y el debate ideológico.

Tanto para el gobierno como para el pueblo cubanos, la caída del Muro de Berlín tuvo un efecto trágico. El derrumbe del socialismo en Europa del Este, el desmantelamiento del bloque económico del CAME y el desvinciamiento de la URSS ocurrieron en el momento preciso para potenciar al máximo su incidencia negativa en el radical proceso de renovación y transformación que se desarrollaba en Cuba. En realidad, tuvieron un efecto instantáneo y desastroso sobre el país. Desarticulada de sus líneas de crédito, sus mercados y fuentes de abastecimiento, entre 1991 y 1993 la economía cubana cayó entre el 35% y el 50%. La sensación de aislamiento, desamparo, inestabilidad y especialmente el impacto global de esta caída sobre la calidad de la vida cotidiana tuvieron un efecto devastador. El abrupto corte de la ayuda militar soviética acrecentó la percepción de exposición, vulnerabilidad y amenaza ante Estados Unidos. El desprestigio del socialismo real en bancarrota tuvo un efecto ideológico, provocó desorientación y pérdida de referentes históricamente creados para amplios sectores de la población.

Las respuestas a la crisis no pudieron corresponder a un programa planificado, estructurado y con un repertorio de *rational choice*. Se han desarrollado de manera parecida a las acciones de una campaña militar de defensa nacional. Se le llamó período especial en tiempo de paz, porque se trataba de un escenario de mínimo acceso a recursos y máxima austeridad que había sido imaginado para una contingencia propia de la guerra. Con 50% menos del petróleo requerido para funcionar, la mitad de las importaciones normales de alimentos, más de 60% de la industria paralizada, la agricultura sin fertilizantes ni pesticidas, desaparecidos los precios convenidos para el azúcar, el níquel y los cítricos, carente de transporte público, de trigo para hacer pan y de leche en polvo para los niños, el país tocó fondo en 1993. Despertar en el mundo de la Posguerra Fría resultó para los cubanos como hacerlo en una pesadilla interminable.

Después de intentar reanimar la producción agrícola estatal, de probar nuevas formas de organización de la fuerza de trabajo, de mantener sólo una oferta equitativamente controlada con precios normados, de resistirse a aperturas de mercados libres, a la aparición de intermediarios, nuevos ricos, y otras desigualdades; después de cifrar la recuperación en la palanca del turismo y la atracción de la inversión extranjera, y de procurar mantener al mismo tiempo una política social de pleno empleo, sin afectar los sistemas de educación y salud, el gobierno cubano comprendió que no era posible lograr sus objetivos preservando las realizaciones del socialismo, sin producir ciertos cambios

sustanciales en muchos de sus medios, incluso si ésto significaba introducir elementos percibidos como negativos e indeseables, aunque inevitables.

La llave para estos cambios estratégicos fue la reforma constitucional aprobada en julio de 1992. A reserva de volver sobre sus otros contenidos político-ideológicos, posiblemente la más importante modificación introducida por esta reforma, que cambió aproximadamente 56 % del texto constitucional, fue la reconceptualización de la cuestión de la propiedad. Esta redefinición caracterizó la reversibilidad de la propiedad estatal, reconociendo la posibilidad de propiedad privada sobre lo que identificó como medios no fundamentales de producción. Así mismo, clasificó nuevas formas de propiedad, como la de las empresas mixtas y asociaciones económicas, la agrícola, la cooperativa, la personal y la de las organizaciones de masas y sociales. Esta reforma abrió el camino para las principales leyes económicas que se desarrollarían en los años sucesivos.

Se iniciaba así, en rigor, lo que pudiera definirse como una nueva fase de reordenamiento y transición en el sistema económico, social y político cubano.

La nueva política de ampliación y dinamización de la inversión extranjera, consolidada jurídicamente a partir de la reforma constitucional de 1992, se reestructuraría en la nueva Ley de Inversiones Extranjeras, aprobada en 1995. La creación de las nuevas cooperativas en tierras estatales conocidas como Unidades Básicas de Producción Cooperativa (UBPC) y la autorización del trabajo por cuenta propia, ambas promulgadas en 1993, marcaron otro hito importante en la política económica. La apertura del mercado agropecuario y el de productos industriales en 1994 establecieron un espacio legal para el mercado de libre formación de precios. Por último, las políticas macroeconómicas establecidas entre 1995 y 1996, llamadas medidas de saneamiento económico, se han dirigido a reducir el excedente monetario a través de políticas de precios e impuestos, a disminuir el personal excedente, y otros ajustes que afectan al presupuesto.

Por su impacto social, y particularmente por las nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad que reflejan, examinaremos algunas de ellas más de cerca.

### **El trabajo por cuenta propia: la ley, la política, los actores**

La nueva Ley del Trabajo por Cuenta Propia (TCP) tenía implicaciones de política económica de mayor alcance (1). En primer lugar, abrió un espacio legal a la economía de mercado al margen de la actividad del Estado. Las facultades otorgadas al cuentapropista incluyeron no sólo la producción u

---

(1) Véanse los artículos 14, 15 y 23 de la Constitución reformada. Para un análisis, cf. Azcuy, 1992.

oferta de servicios y bienes, sino la de comercializarlos privadamente. Los precios no estaban regulados, dependían de la oferta y la demanda. La ley sacó así a flote un sector importante del mercado negro, compuesto por actividades hasta entonces consideradas ilícitas.

En segundo lugar, el margen para la interpretación y aplicación de la ley era flexible. Dejó abierta la posibilidad para que nuevas actividades no estipuladas pudieran ser incluidas, según el sector de la economía o la región.

En tercer lugar, se previó una relativa descentralización en su implementación. Se les otorgó facultades a los consejos administrativos del Poder Popular para decidir su aplicación más o menos estricta en las diferentes localidades.

Finalmente, la ley reafirmaba un enfoque basado en la eficiencia de los controles económicos, en lugar de los mecanismos burocráticos y centralizados que habían prevalecido en el funcionamiento de la economía (2).

A diferencia de otras medidas de reforma, como la ampliación de los sectores abiertos a la inversión extranjera o el énfasis sobre el turismo, ésta tiene un impacto inmediato sobre la situación económica de la población, sometida a los rigores de la crisis económica. Ha significado un paso principal en la ampliación del espacio para el funcionamiento del mercado.

Junto con la decisión —anunciada en agosto de 1993— de legalizar la tenencia y el uso de dólares a ciudadanos cubanos, dirigida a captar divisas, esta política constituía una válvula para los problemas de la vida cotidiana, tendiente a ampliar y diversificar la economía, y a abrir el espacio para una mayor participación de la población en la solución de los problemas.

La evolución del TCP a lo largo de casi cuatro años ha sido significativa y refleja rasgos característicos del proceso de cambio en Cuba.

A partir de la promulgación de la ley, la ampliación alcanza su apogeo en 1995, con 312 mil trabajadores inscritos, equivalente a 7,5 % de los ocupados

---

(2) La Ley sobre la ampliación del trabajo, por cuenta propia se promulgó, el 8 de septiembre de 1993, como un paso en el proceso de reformas económicas. Antes de 1990, sólo los taxistas y los médicos graduados en la etapa pre-revolucionaria ejercían el trabajo por cuenta propia. La legislación y los Congresos del PCC II y III regularon estas actividades privadas, dentro de márgenes estrictos. El proceso de "rectificación" no arrojó ninguna ampliación de su papel en la economía cubana. Se calcula que en 1991 había solamente 61 mil trabajadores registrados. La nueva Ley de 1993 autorizó la oferta en pequeña escala de productos y servicios deficitarios en el área estatal. Se permitían actividades en el transporte, la reparación de viviendas, la agricultura y otros que cubren necesidades familiares y personales. Se incluían productos de artesanía y algunos del agro, alimentos ligeros, servicios de reparaciones como los de carpinteros, mecánicos, plomeros, y otros más sofisticados, como programación de computadoras y tornería.

(Martín, 1996). A fines de septiembre de 1996 había 184.922 registrados (3). Actualmente, las actividades legalmente reconocidas se han expandido a 160. En cuanto a su diferenciación regional, según los datos disponibles, el peso del TCP resulta muy variado a lo largo del país (4). Las estimaciones sobre las cifras reales es que habría 3,5 “ayudantes” por cada cuentapropista registrado (5). Si se calcula este coeficiente sobre la base del total de inscritos en el país en todas las actividades autorizadas, la suma equivaldría a un estimado real de 832.149, es decir, 20% de una PEA estimada en unos 4 millones (6).

Algunos estudios estiman que el TCP se nutre de residuos de la pequeña burguesía, trabajadores desocupados, jubilados, amas de casa (14%), estudiantes y trabajadores estatales. Sus edades se concentran entre 35 y 59 años. Su instrucción promedio es media y superior. Su estructura incluye, además de los trabajadores independientes registrados, otros grupos no registrados que compondrían en rigor un sector informal, como los pequeños propietarios o patronos, los asalariados privados y los ayudantes familiares no remunerados. Desde el punto de vista de la concentración del ingreso, la masa de TCP se encuentra polarizada según su nivel de rentabilidad, y va desde la subsistencia hasta los que alcanzan altos niveles de acumulación. Este sector constituye un espacio de encuentro de grupos sociales diversos y un factor de diferenciación en la estructura de la sociedad cubana de los años noventa. Su peso en la economía informal y en el empleo, así como el carácter de sus relaciones con

---

(3) El sistema de impuestos inicialmente establecía una cuota fija; pero ya en 1996 se estructuró un sistema progresivo. La ley restringió las condiciones para el ejercicio de esta actividad, concediéndole al Estado la facultad de inspeccionar la calidad del trabajo privado, exigiendo la inscripción de los cuentapropistas, proscribiendo la contratación de fuerza de trabajo asalariada, limitando las ocupaciones y la escala del trabajo privado, reduciendo a ciertas categorías laborales su realización. Aunque en un inicio estuvieron totalmente excluidos los profesionales y graduados universitarios, su participación se reguló posteriormente bajo determinadas condiciones. En particular se excluye toda iniciativa privada en los sectores de la salud y la educación, que siguen siendo monopolio del Estado. La ley no prevé —ni la política subsecuente lo ha establecido— la posibilidad de organizar cooperativas de trabajadores por cuenta propia.

(4) De los 198.190 TCP registrados en mayo de 1996, tuvieron bajas el 20%. De los 160.000 restantes, se reinscribieron 60%, 96.859. Hubo un incremento de 25.000 en nuevas licencias otorgadas (Espina, 1995).

(5) El 30 % de los trabajadores por cuenta propia registrados en 1996 estaban en la capital. En cinco provincias principales (Holgún, Matanzas, Villa Clara, Camagüey, Santiago de Cuba) se concentraba más de un tercio (35%) En otras cinco y en un territorio (Cienfuegos, Sancti Spiritus, Ciego de Avila, Las Tunas, Guantánamo e Isla de la Juventud) era menor (25%). Esta diferenciación refuerza el concepto de las políticas descentralizadas (porcentajes calculados a partir de datos en Espina, 1995).

(6) El peso mayor de las distintas actividades por cuenta propia autorizadas lo tiene la elaboración y venta de alimentos y bebidas (16%). La mayoría de los trabajadores que se dedican a estos menesteres (83%) son desvinculados y jubilados. Este grupo declara un promedio de ayuda familiar de 0,26% (Espina, 1995).

el Estado, lo convierten en un sector significativo en la expresión de las nuevas relaciones entre la sociedad y el Estado.

### Las UBPC, la propiedad de la tierra, los nuevos actores y los mercados

En el verano de 1993 se dio inicio a un proceso que algunos identifican como la tercera ley de reforma agraria, por el cual el Estado cubano comenzó a transferir progresivamente a manos de cooperativistas el usufructo de tierras cultivables del país, anteriormente bajo su administración y explotación. Al cabo de tres años, las Unidades Básicas de Producción Cooperativa (UBPC) controlan la mayor parte de la tierra agrícola del territorio nacional.

La asignación en usufructo de las tierras de las granjas estatales ha diversificado el llamado sector socialista de la economía, compuesto ahora no sólo por las granjas, sino por las UBPC y las cooperativas de producción agropecuaria (CPA). También ha ensanchado y hecho más plural el sector privado preexistente, compuesto por las asociaciones campesinas (AC) y las cooperativas de créditos y servicios (CCS) de propietarios individuales, al distribuir en usufructo tierras ociosas a familias privadas (7).

Algunos estudiosos (Martín, 1996) apuntan que el profundo cambio ocurrido en el control de la tierra y la producción agrícola, con el traspaso a sujetos colectivos e individuales no estatales, propende al predominio de mecanismos económicos horizontales. Al tiempo que reconocen el papel rector del Estado en la dirección de esta transformación, advierten que la lógica de este proceso se basa en el traspaso de las funciones productivas y administrativas a los nuevos y viejos actores de este sector. El elenco de estos actores se resume en la siguiente lista (Espina, 1995):

- Obrero agrícola civil. Trabajadores de las granjas estatales tradicionales.
- Obrero agrícola militar. Trabajadores de las granjas del Ejército Juvenil de Trabajo (MINFAR) y del Ministerio del Interior (2,1 % de tierra agrícola).
- Obreros agrícolas en propiedad estatal mixta. Empresas agropecuarias formadas en asociación con el capital extranjero (comercialización de cítricos)
- Cooperativista propietario de tierra. Miembros de CPA.
- Campesino individual propietario de tierra. Miembros de AC y CCS.
- Cooperativista en tierra estatal. Miembros de UBPC.
- Usufructuario individual en tierra estatal.

La apertura del mercado agropecuario y el de productos industriales, para la venta de productos agrícolas, carne y pequeñas manufacturas en el verano de

---

(7) El 25 de febrero de 1997 computaban 167.607. Se informó que habían aportado al presupuesto 192 millones en 1996. Véase comparecencia del Viceministro de Finanzas y Precios, programa de TV Agenda Abierta, 25 de febrero de 1997.

Cuadro 1

Estructura de la propiedad de la tierra  
(En porcentajes)

Sector	1993	1996
Estatad	82,0	32,6
CPA	8,0	10,0
UBPC	—	42,0
CCS-AC	10,0	*15,9

(\*) Incluye a los nuevos usufructuarios individuales

Fuente: Martín, 1996; Rodríguez, 1997.

1994, dotó a los nuevos sectores creados de una capacidad de reproducción autónoma en un mercado de libre formación de precios.

El funcionamiento del mercado agropecuario es aún muy limitado y desproporcionado con respecto a los datos de la economía familiar. El incremento de la producción estatal en varios productos de la canasta básica, junto con la limitada demanda determinada por los altos precios, han presionado sobre éstos en alguna medida. A pesar del crecimiento de la oferta agrícola estatal en 1996 no se han recuperado aún los niveles de abastecimiento correspondientes al régimen de salarios de la población (8). Si bien la situación de la economía familiar ha mejorado respecto al año anterior, se estima que el salario promedio de un núcleo familiar no alcanzaría a satisfacer sus necesidades a los precios del mercado agropecuario (9). Estos datos reflejarían una tendencia a una configuración relativamente más equilibrada, aunque aún desproporcionada, en el funcionamiento de este mercado; una cierta recuperación, aún insuficiente, en el poder adquisitivo del salario; y una mayor estratificación de grupo por su posición en relación con este mercado, restringido en términos cuantitativos y pero significativo en la dinámica económica y social de la población.

(8) En 1996, más de 80.000 hectáreas se entregaron en usufructo a 50.000 trabajadores individuales y más de 7.000 a 30.000 jubilados (*Granma*, 26 de diciembre de 1996, p. 6).

(9) Aunque han crecido (18%) las ventas físicas (mayor cantidad de productos) en el mercado agropecuario donde concurren los productores privados, se ha reducido (2 %) el valor de estas transacciones, lo que refleja una tendencia a la reducción de precios (4%) entre 1995 y 1996. En 1995 (Espina, 1995), un núcleo necesitaba el triple del salario promedio para alcanzar los precios libres de la canasta de alimentos. En 1996, el salario requerido era el doble (Togores, 1997, p. 97).

## El trabajo, el ingreso y la estratificación social

Algunos autores han estimado que una diferencia fundamental entre Cuba y los países del Este europeo radica en el papel del Estado en la dirección y regulación del proceso de reforma, lo que ha permitido una reabsorción menos traumática del excedente laboral por distintas vías, en comparación con la agudización de las situaciones de desempleo prevalecientes en muchas transiciones de países ex socialistas, como resultado de la aplicación de políticas de choque (Martín, 1996).

Así, buena parte de los cubanos que perdieron o abandonaron su trabajo se dedicaron a otras actividades por su cuenta (10). Esto incluye no sólo el ejercicio del TCP, sino la venta de artículos deficitarios de la economía estatal. El trabajo informal, objetivamente, ha absorbido una parte del desempleo y de la presión social que éste significa (11). Se calcula que el TCP y las UBPC agrupaban en 1995 ya 22% de los ocupados, absorbiendo 70% de la disminución del empleo estatal (12).

La tendencia a la concentración del ingreso es otro de los fenómenos que caracterizan esta etapa.

El programa de saneamiento financiero iniciado en mayo de 1994, que permitió reducir en 24% el excedente de circulante al cabo de 28 meses, reveló que éste estaba altamente concentrado.

La agudización del patrón de concentración se refleja en los datos del ahorro bancario. En 1994, 14% de los ahorristas controlaban 78% del importe total del ahorro; y dos años después, a fines de 1996, apenas 12,8% de las cuentas reunían casi 85% del ahorro. Esto significa que 618 mil cuentas

---

(10) La creación de la categoría de disponible (trabajador subvencionado) y la dilatación del reordenamiento empresarial contribuyó a mantener el trabajo formalmente vinculado a un excedente que de otra manera hubiera pasado directamente a la condición de desempleado. Por otra parte, se calcula que dos tercios del desempleo que se hizo efectivo no fue a parar al mercado de trabajo, sino a la Población Económicamente No Activa, es decir, se desvincularon del trabajo registrado formalmente, o son pensionados, amas de casa, estudiantes, etc. (Martín, 1996).

(11) En cambio, el crecimiento relativo a partir de 1994 marca un incremento relativo de la desocupación registrada. Esto expresa una elevación relativa de la intención de emplearse, como resultado de la relativa revalorización de la moneda nacional y el trabajo, como medio de vida. Aunque no aumenta sustancialmente la ocupación, sí crece la intención de emplearse. El espacio del empleo no estatal tiende, por otra parte, a acrecentarse (Martín, 1996).

(12) Otras estimaciones (Togores, 1997) para fines de 1996 adjudicaban al TCP 54,7 % de la ocupación de los desvinculados. De ahí que la cifra de desempleo no tienda a crecer, sino más bien a reducirse: pasando de 8,5 % (1994) a 7,5 % (1995) y entre 6% y 7% en 1996. En esta situación influye, por otra parte, que más de 60% de los desempleados tienen menos de 30 años, con niveles medios y superiores de calificación, de manera que no necesariamente sus intereses coinciden con la oferta en el mercado de trabajo.

Cuadro 2

Estructura del trabajo: Población Económicamente Activa  
(En porcentajes)

	1998 (3,5 millones)	1993	1996
Estatal	94,0	79,5	78,4
No estatal	5,0	18,5	19,2
Mixto	0,0	2,0	2,4

Fuente: Togores, 1997.

controlan 4.600 millones de pesos (13), es decir, que hay una élite de ahorristas con cuentas promedio de 7.400 pesos (14).

Se estima que este grupo está integrado por campesinos privados, artesanos y algunos trabajadores por cuenta propia, lo que convierte este ahorro realmente en capital que se reproduce sobre la base de medios de producción privados y de altas tasas de ganancia obtenidas en el mercado de libre formación de precios.

En cambio, las pequeñas cuentas de ahorro se han ido reduciendo (15). Esta pérdida se atribuye a la necesidad de balancear el presupuesto de la canasta familiar, que sigue estando desequilibrada respecto del salario disponible.

En el repertorio de soluciones que algunos expertos manejan para atacar el problema de la concentración del ingreso se incluyen variantes como la venta de artículos suntuarios la oferta de servicios turísticos la formación de fondos de inversiones y las ventas de bonos o el canje de moneda. Estas últimas por sus

(13) Las ventas en dólares a la población se incrementaron en 18% en 1996. Según el ministro de Economía José Luis Rodríguez (Informe sobre los resultados económicos de 1996, *Granma*, 26 de diciembre de 1996, pp. 4-5) las casas de cambio cambiaron 10 millones de dólares. Las cuentas de ahorro en divisas acumularon 9,5 millones. A partir de agosto de 1996, este excedente empezó a crecer nuevamente, agudizándose su patrón de concentración. Este incremento está asociado a un aumento de ingresos de la población todavía inferior a sus gastos, así como a la posibilidad de vender dólares al Estado a través de las casas de cambio. Se atribuye a estas operaciones de canje de moneda la circulación de 225 millones de pesos que significan alrededor de 50% del incremento del circulante; es decir, al ingreso de dólares a través de remesas, turismo, etc. y a la legalización de su circulación (1993) y cambio (1995) (Beruff, 1997).

(14) En 1996, estos ahorristas depositaron 74 millones en los bancos cubanos (Beruff, 1997).

(15) En el último año, esas cuentas inferiores a 20 mil pesos drenaron su caudal en 297 millones (Beruff, 1997). Se ha calculado que el salario promedio alcanza para cubrir 78 % de las necesidades, razón por la cual los pequeños ahorristas tienen que acudir a sus cuentas (Togores, 1997).

repercusiones políticas no parecen resultar probables en el corto plazo (Beruff, 1997). La política social ha procurado paliar en alguna medida los efectos de la crisis. Del presupuesto estatal 60% se destina a educación salud y seguridad social. Los gastos de asistencia social se han incrementado en 30% por encima de los correspondientes al período anterior a la crisis, así como el pago a los trabajadores disponibles en las empresas cerradas o racionalizadas.

La crisis económica propicia un estrechamiento del consenso político, que se mantiene no obstante a un nivel relativamente alto. Estos factores, algunos contradictorios, no crean sin embargo, un cuadro disruptivo para el consenso político.

Esto podría inspirar a quienes toman decisiones a la búsqueda de soluciones técnicas que promuevan la recuperación y reducir al mínimo necesario las medidas que afecten este consenso.

### **El ámbito de la sociedad civil. La reestructuración social del poder**

La apertura a la inversión extranjera, el papel sobresaliente del turismo, el trabajo por cuenta propia, la redistribución de las tierras estatales en manos privadas, el establecimiento de los mercados agropecuarios y de productos industriales, la dolarización de la economía, el espacio concedido al mercado informal, la organización de un sistema impositivo y otras medidas de reforma han tenido un efecto de ingeniería sobre la sociedad cubana preexistente.

La crisis económica, por su parte, también tiene consecuencias que no están bajo el estricto control del Estado y de las conveniencias del proyecto político y que resultan contraproducentes. La caída adquisitiva del salario y su disociación del ingreso, el decrecimiento de la oferta estatal, el incremento del mercado negro, la elevación del precio de la canasta familiar, la mayor inequidad en la distribución del ingreso, la desigualdad de acceso a la divisa, al consumo y al status laboral, los fenómenos de corrupción y prostitución dejan un rastro negativo sobre los modos de actuar y de pensar de diversos grupos sociales.

Estas nuevas condicionantes, consecuencia de las necesidades políticas y de la dinámica de la crisis, remodelan el espacio social y el elenco de sujetos que lo integran, al tiempo que afectan las articulaciones establecidas entre la sociedad y el Estado.

La aparición de nuevos sujetos que no reproducen su existencia en la esfera estatal tradicional se ha descrito en las páginas anteriores. Entre éstos se hallan:

- cuentapropistas
- trabajadores agrícolas privados no estatales (pequeños propietarios, cooperativistas, usufructuarios individuales
- trabajadores del sector informal
- empleados del capital extranjero.

Este sector privado no es, sin embargo, el único espacio diferenciarlo en la

sociedad cubana. Ya en los años ochenta, algunos grupos sociales habían adquirido un peso relativamente destacado en la estructura social, como son los técnicos y profesionales (16). Se estima que en el período revolucionario han salido medio millón de graduados de las universidades cubanas.

También el ámbito de las organizaciones se ha modificado de manera significativa. Además de los sindicatos, las organizaciones estudiantiles y demás sectores, existen otras dedicadas a grupos de intereses especiales, tales como las profesionales, religiosas, comunitarias, académicas, culturales, sociales, o que agrupan a personas interesadas en una afición (17).

Estos espacios institucionales se suman a otros que, en rigor, constituyen eslabones entre el Estado y la sociedad civil, como son los órganos representativos del poder popular, las escuelas y los órganos colectivos de los centros de trabajo e incluso el propio Partido Comunista, cuya composición masiva y funciones abarcan no solo intereses estatales sino otros que expresan a la sociedad en general (18).

Obviamente, la sociedad civil no sólo es el reino de las relaciones económicas y la pluralidad, sino el de la desigualdad. El poder económico o el que se deriva de la proyección de organizaciones e instituciones no estatales tampoco está equitativamente repartido, sino que tiende a empozarse en bolsones o áreas de influencia. Los datos revelan que la limitada apertura al mercado, junto a las distorsiones que acarrea la crisis, han dado lugar a la aparición de actores que concentran poder económico, a nuevas relaciones sociales como las que median entre patronos privados y asalariados), a jerarquías, atributos y valores que expresan esas relaciones sociales, a signos del éxito y la preeminencia social desconocidos o no aceptados hasta ahora.

Lo que se percibía como desviación de la norma, inconsistente con la escala de valores prevaleciente, indicio de acomodamiento, de corrupción o marginalidad, lo que el discurso imperante identificaba como "aburguesamiento" (i.e., vivir de un ingreso en dólares, ostentar patrones de consumo y estilos identificarlos como propios de las sociedades capitalistas) ha dejado de ser automáticamente considerado como ofensivo a las buenas costumbres e incluso se ha convertido en paradigma para algunos grupos (Martín/Perera/Díaz, 1996). En todo caso, éstos se han convertido en atributos de poder.

---

(16) Según el *Anuario Estadístico* de 1988, en la fuerza económicamente activa había 21% de profesionales y técnicos.

(17) Se estima que en el registro nacional de asociaciones del Ministerio de Justicia están inscritas cerca de 2.000 asociaciones, que van desde la Sociedad Yoruba de Cuba hasta la Asociación de Periodistas Católicos.

(18) En la visión clásica de Antonio Gramsci, estos aparatos ideológicos son componentes estrictos de la sociedad civil. Para una reflexión acerca de esta conceptualización y su uso en la sociedad cubana actual, cf. Acanda, 1996.

No obstante, es muy difícil separar estas manifestaciones de la coyuntura de la crisis, que también es una crisis de valores y paradigmas. La restauración del equilibrio entre el trabajo y la compensación, el prestigio social y el acceso, la consagración y el mérito, pueden contribuir a superar este momento. Para esto, la economía, la imagen del nuevo orden social emergente y el discurso tendrían que integrarse de manera más coherente.

En este nuevo modelo, junto a formas colectivas y sociales de propiedad, sería esperable que se mantuviera un alto perfil de participación del Estado, así como una mayor descentralización del mando económico en distintas esferas de actividad. Las tendencias en la perspectiva de los últimos años podrían proyectarse en el futuro en los siguientes aspectos (Hernández, 1995):

- Descentralización y reducción del aparato correspondiente al nivel central del aparato estatal.
- Mantenimiento de las funciones orientadoras del Estado sobre la actividad económica en su conjunto, elevando su eficacia reguladora, pero con un papel administrativo menor.
- Desarrollo de un sistema empresarial estatal, mixto y privado, en función de criterios de mayor eficiencia y de preservación de servicios públicos esenciales.
- Continuación del sistema nacional de salud, educación y seguridad social, con modalidades más descentralizadas.
- Extensión de la cooperativización y la autogestión en la agricultura y otros sectores, donde podría ejercer un control de parte de los trabajadores de naturaleza eminentemente colectiva y basado en prioridades sociales.
- Reajuste del sistema monetario-financiero con mayor control sobre la masa monetaria, impuesto progresivo sobre el ingreso y en particular la actividad privada, circulación única de la moneda nacional y convertibilidad.
- Extinción del mercado negro.

En este nuevo entorno, más allá de la crisis, el rumbo de las relaciones entre la sociedad civil y el Estado encontraría un nuevo cauce. Las formas que finalmente podría asumir esta rearticulación dependerían también de la eficacia con la que el Estado pudiera desarrollar estas políticas y, en general, reformular las bases del consenso.

## **Desarrollos del modelo político cubano en los años noventa**

A pesar de la crisis, del fantasma de la implosión de Europa del Este y del efecto inhibitorio que causa la amenaza renovada de Estados Unidos sobre la seguridad y la estabilidad interna de Cuba, el proceso de cambio interno ha conllevado importantes modificaciones del régimen político.

Como se señaló en la primera parte de este trabajo, el proceso de rectificación, que arrancara antes del principio del fin de la Guerra Fría, formuló una

agenda de cambio del sistema económico y político que cifraba un nuevo modo de concebir las relaciones entre el Estado, y la sociedad, así como de pensar las relaciones políticas y sociales dentro del socialismo.

La posposición de algunos de esos cambios o su adaptación a las condiciones impuestas por la crisis no los ha hecho perder virtualidad. De hecho, a pesar del efecto sobrecogedor causado por la onda expansiva del Muro de Berlín, la propia política económica que se ha ido instrumentando, desde los cambios constitucionales introducidos en 1992, señalan una voluntad de cambio que responde a necesidades expresadas por la población antes del desencadenamiento de la crisis.

Además de la transformación en el concepto de la propiedad, la reforma constitucional modificó partes cualitativamente significativas de la Constitución cubana de 1976, entre éstas los propios fundamentos políticos y sociales del Estado, el régimen de funcionamiento de los órganos locales del poder popular, el sistema electoral y algunos aspectos relacionados con la igualdad jurídica de los creyentes y el carácter laico del Estado cubano (19). Se eliminó del texto constitucional la referencia a la dictadura del proletariado; se enunció el papel del Partido Comunista no como vanguardia de la clase obrera sino de la nación, y se subrayaron las funciones no estatales de las organizaciones de masas. Se hicieron más directos los mecanismos electorales para los órganos nacionales y provinciales de representación. Finalmente, el ateísmo dejó de ser doctrina oficial del Estado cubano (20).

Estas reformas al texto constitucional no fueron meramente cosméticas, como lo prueban la legislación y las políticas que han tenido lugar en los años posteriores. Además de las transformaciones socioeconómicas ya señaladas en torno al régimen de propiedad, se promulgó una nueva ley electoral que se implantó en las elecciones de diciembre de 1992 y febrero de 1993 (21). Los delegados a la Asamblea Nacional y a las provinciales se eligieron de manera directa por todos los votantes, no en votación indirecta por los órganos representativos inferiores, como ocurría antes. Las comisiones de candidaturas dejaron de estar presididas por el PCC, para estarlo por la central sindical y compuesta por otras organizaciones sociales representativas, y las asambleas municipales pasaron a ser las que aprueban las candidaturas, en lugar de las comisiones electorales. El PCC no puede intervenir orgánicamente en este proceso. Aunque no existe campaña electoral, se ha facilitado que los candidatos tengan encuentros con sus electores y se sometan a preguntas de estos en las propias base. Una vez elegidos a las asambleas provinciales y a la nacional, los diputados están obligados a mantener contactos periódicos con sus electores de

---

(19) Véanse artículos 1 y 3 del nuevo texto constitucional reformado.

(20) Véase artículo 8, *Ibid.* Para un comentario analítico, cf. Hugo Azcuy, 1992.

(21) Reformas expresadas en el capítulo IX de la Constitución.

base, a diferencia del sistema anterior, según el cual sólo los delegados a las asambleas municipales participaban en las rendiciones de cuentas.

La nominación y elección directa de los candidatos por las asambleas de circunscripción, la ausencia de orientación del PCC a sus militantes acerca de cómo votar o a quién proponer, el carácter universal, directo y secreto del sufragio, la elección por mayoría absoluta de los representantes en cada nivel, la periodicidad de las elecciones, son rasgos que otorgan democraticidad a este proceso.

Su instrumentación sistemática en medio de la crisis ha sido un desafío para el régimen socialista, como lo prueban los resultados de 1992-1993, que asumieron prácticamente la significación de un plebiscito.

La permanencia de un grupo de figuras históricas en la dirección del gobierno y en el aparato estatal, y la propia existencia de un partido único con un rol tan singular (entre el Estado y la sociedad civil) son rasgos característicos, pero insuficientes para dar cuenta de la complejidad del sistema cubano (22). La particularidad del proceso histórico cubano, incluida la revolución y el orden social y político que ésta trajo consigo, la naturaleza del consenso que se ha articulado en la sociedad civil, y el estilo político de esa dirigencia, así como su papel en el proceso de reforma actualmente en curso, resulta esencial para comprender su funcionamiento y su posible evolución.

El sistema político ha ido acentuando la descentralización y el pluralismo, aunque preservando muchos de sus rasgos estructurales. Las zonas claves de la participación popular en el sistema político se han fortalecido, con una elevación del perfil de la sociedad civil y de sus expresiones orgánicas.

Las tendencias que se han ido configurando en los años anteriores; y durante el arco de la propia crisis, sin ser conclusivas, permiten caracterizar su posible dinámica en los siguientes términos (Hernández, 1995):

– Mantenimiento del partido único, aunque con un funcionamiento más plenamente democrático en su vida interna, una interacción más dinámica de las bases populares –militantes y no militantes– en sus políticas y un mayor pluralismo en sus filas.

– Mayor peso de los órganos representativos del Poder Popular en la dirección política a todos los niveles.

– Extensión y diversificación de las organizaciones no gubernamentales (asociaciones sociales, profesionales, culturales, religiosas) y de su proyección en la sociedad.

---

(22) Identificarlo con un régimen autoritario, bonapartista o “real-socialista”, al estilo de las dictaduras militares de Brasil o Chile, del régimen de Franco en España, o de las “democracias populares” de Europa del Este no sólo carece de fundamento histórico, sino de valor explicativo sobre lo que está pasando –y puede pasar– en Cuba.

– Mayor diversificación en los medios de difusión, manteniendo el control del Partido y el Estado sobre los principales órganos masivos, y ampliándose los medios controlados por instituciones, organizaciones sociales y otras entidades no gubernamentales

– Perfeccionamiento de la racionalización de las instituciones armadas, en función de las medidas de ajuste y de su capacidad para autosustentarse económicamente, aunque manteniendo una presencia acorde a las necesidades de seguridad nacional y a la preservación de la estabilidad necesaria para el desarrollo pacífico.

– Mayor influencia y presencia de los distintos sectores de la sociedad cubana en los órganos representativos del Poder Popular, incluida la Asamblea Nacional.

– Crecimiento del rol y la voz de los sindicatos en la vida del país, incluido el sector mixto de la economía.

Los desafíos que tiene el régimen político, como se puede apreciar, no pueden ser resueltos de manera administrativa ni reduciendo la política al discurso y la movilización. En Cuba, como en cualquier país, el ámbito de la política rebasa estos espacios y mecanismos. Apreciar la naturaleza del consenso es un problema fundamental para entender el curso de la política en su múltiple interacción con la sociedad.

En las nuevas condiciones, la ideología desborda al discurso e invade el contexto de las relaciones sociales a nivel global. No discurre de manera oculta, sino que se expresa en las nuevas relaciones sociales emergentes, los nuevos códigos y en las distorsiones mismas de la crisis. Esta dinámica ideológica expresa un consenso erosionado por la crisis. Es difícil apreciar su profundidad debido a la propia coyuntura crítica, que contribuye a nublar su alcance en las estructuras más profundas de la psicología social.

Por otra parte, junto a las lógicas expresiones de malestar y descontento que surgen en la vida cotidiana, se ha ido articulando un nuevo pensamiento, que se manifiesta no solo en los debates que tienen lugar en espacios públicos y publicaciones periódicas, sino en las propias organizaciones políticas y sociales e incluso en instituciones y organismos oficiales.

Propiciar este debate, organizarlo y atenderlo es parte de una política que responde a las nuevas realidades. Su desarrollo también se ve afectado por las dificultades del proceso interno, en particular las que crean las emergencias de la situación cotidiana, la impredecibilidad del aseguramiento de recursos escasos de primera necesidad (como por ejemplo, la energía) y la preocupación por preservar la estabilidad interna requerida para implementar los cambios.

La línea gradualista asumida por el proceso de reformas en Cuba ha ido recuperando zonas del consenso, sumidas en el aturdimiento provocado por el choque de la crisis. Pero este proceso no transcurre libre de interferencias externas. La principal de ellas es la naturaleza de la relación con Estados Unidos.

## Cuba-Estados Unidos: la Guerra Fría que no cesa

La crisis económica ha agudizado la percepción de inseguridad nacional. Esto se traduce en una sensación de exposición, vulnerabilidad y desbalance estratégico, ante una renovada amenaza no solo al orden económico o al régimen político, sino al sistema social cubano. La estabilidad del país, el orden interior y la seguridad social son prioridades de este proceso.

Los principales rasgos de esta situación afectan de variada manera el proceso político. Vistos de manera muy sintética podrían enunciarse como sigue:

- EEUU impone medidas de castigo que restringen la libertad y autodeterminación de Cuba, premisas fundamentales de un funcionamiento democrático.

- La continuidad del acoso norteamericano y su objetivo de intervenir en los asuntos internos de Cuba contribuye a mantener un nivel alto de previsión en relación con la defensa.

- La consecuencia del asedio —la mentalidad de fortaleza sitiada— no contribuye al pluralismo en Cuba.

- El consenso interno estrechado por la crisis exacerba la percepción de la amenaza a la estabilidad interna que representan las políticas de EEUU. Ello conlleva una menor tolerancia, flexibilidad y tratamiento político ante expresiones de disenso.

- La ideologización del tema de la democracia de parte de EEUU no sigue un patrón universal. Si otros gobiernos manifiestan críticas al régimen político cubano, estas no se traducen, por lo general, en un condicionamiento de sus relaciones con la Isla.

Las políticas de presiones norteamericanas han facilitado que la resistencia a los cambios pueda apelar al argumento de que instrumentar políticas que se pudieran percibir como concesiones ante EEUU debilita las posiciones cubanas. Estos factores también generan una especie de alergia dentro del proceso político e ideológico en la Isla ante ideas como mercado, derechos humanos, pluralismo, sociedad civil, transición. Esta manifestación se explica no sólo a partir de la coyuntura de inseguridad, sino del residuo ideológico que este conflicto ha depositado a lo largo de casi cuarenta años.

El problema de fondo del enfrentamiento norteamericano con Cuba se mantiene: la naturaleza del régimen político cubano y la premisa norteamericana de inducir un cambio fundamental en la Isla hacia el capitalismo. Así, a pesar de las modificaciones en el sistema internacional y de la ausencia de una crisis política doméstica o regional, la inestabilidad sigue caracterizando el régimen de relaciones entre los dos países. Esta inestabilidad tiene diversas condicionantes, que contribuyen a agravarla:

1. La carencia de estructuras de seguridad internacional entre Cuba y EEUU.

2. La inexistencia de acuerdos que obliguen a ambos Estados a actuar

contra violaciones de la ley internacional, como es, por ejemplo, los secuestros de naves o las violaciones del espacio aéreo del otro.

3. El clima político prevaleciente en los enclaves de la comunidad cubana, que ha obstaculizado la estricta aplicación de la ley y la independencia de sus tribunales en relación con estos delitos, así como con la organización de actividades terroristas.

4. La volatilidad de la atmósfera política en relación con Cuba, y la contaminación doméstica de cualquier contingencia entre los dos países.

La agenda bilateral cubana con EEUU sigue incluyendo los siguientes tópicos:

1. El bloqueo económico, mantenido desde febrero de 1962, y agravado recientemente por la Ley Helms-Burton (23).

2. La ocupación de la base naval norteamericana en la bahía de Guantánamo y su uso reciente como lugar de confinamiento indefinido de más de 30 mil migrantes indocumentados.

3. El mantenimiento de transmisiones de radio y TV que buscan contribuir a la desestabilización del sistema cubano.

4. La migración.

Entre los tópicos nuevos, o "no tradicionales", están los siguientes:

1. Cierta reconstrucción al interés mutuo en materia de protección al medio ambiente (24).

2. Posibilidades de avanzar en cierto intercambio de información en relación con la prevención y protección frente a huracanes, en un plano multilateral.

3. Cierta margen de cooperación entre el servicio de guardacostas norteamericano y de tropas guardafronteras cubanas en relación con la protección de la seguridad naval y aérea en el área. La colaboración en operaciones de búsqueda y rescate no se ha ampliado a otras esferas, como es especialmente la intercepción del narcotráfico, con la excepción de algunos episodios de cooperación que no se atienen a un régimen, aunque sí indican cierto interés de los servicios especializados.

Los principales progresos se han producido en un tópico "tradicional": la migración. Los acuerdos migratorios de septiembre de 1994 y mayo de 1995, sus aplicaciones y el mantenimiento de las conversaciones en este campo han producido resultados fundamentales, entre ellos los siguientes:

---

(23) La cuestión del proceso de aprobación de la Ley Helms-Burton a raíz del incidente de las avionetas el 24 de febrero de 1996 requeriría un tratamiento más amplio que el disponible en este trabajo.

(24) Por ejemplo, la posible explotación de plantas nucleares en Cuba (Juraguá en la Bahía de Cienfuegos), la contaminación del estrecho de la Florida, la protección de la fauna migratoria, etc.

1. Detener el flujo desordenado de migrantes indocumentados que, con riesgo para su seguridad, atravesaban el Estrecho de la Florida o la bahía de Guantánamo, con la expectativa de ser rescatados por los guardacostas o la Marina de EEUU.

2. Colocar bajo un patrón de mayor igualdad a los indocumentados cubanos que intentan ingresar en EEUU respecto a los de otros países del Caribe y de América Latina.

3. Reconocer la connotación económica y de reunificación familiar de la mayoría de los emigrantes.

4. Regular la obligación de los servicios de Guardacostas de ambas partes en la cooperación para la búsqueda y rescate de embarcaciones y su devolución a territorio cubano.

El progreso de las conversaciones ha permitido colocar en la agenda la cuestión de la Cuban Adjustment Act de 1966, el principal mecanismo residual de la anterior política de excepcionalismo cubano, respecto a una normalización de relaciones migratorias entre los dos países. Un segundo período de la administración Clinton podría dar la oportunidad de avanzar en la supresión de este mecanismo.

Otros aspectos en los que Cuba y EEUU podrían cooperar, si existiera la voluntad política, serían los siguientes:

– Un acuerdo bilateral sobre piratería aérea y naval, que garantizara la devolución de las naves y la sanción a los reponsables (25).

– La cooperación en la detección, intercepción y entrega a las autoridades jurisdiccionales de narcotraficantes que operan en las aguas aledañas a Cuba.

– La distensión de las restricciones migratorias para las visitas de cubano-americanos reforzadas por el gobierno de EEUU en 1996 (26).

La política de seguridad cubana ha indicado su disposición a la cooperación multilateral, en materia de medidas de confianza mutua, y otros aspectos que podrían beneficiar no solo a los dos países, sino al entorno internacional, especialmente el vecindario inmediato del Caribe.

La Ley Helms-Burton representa el epítome de los escollos históricamente acumulados por las políticas norteamericanas a lo largo de nueve administraciones contra Cuba. Su efecto tiende a congelar las relaciones en el limbo de la Guerra Fría. Su lógica resulta contraproducente respecto a los procesos internos

---

(25) El Tratado de Extradición firmado en 1926 entre Estados Unidos y Cuba sucumbió en 1959, cuando los criminales de guerra y violadores de los derechos humanos de la dictadura de Batista se refugiaron en EEUU. El tratado firmado en 1974 sobre secuestros de naves se extinguió al no ratificarse después del atentado terrorista contra un avión de Cubana de Aviación en 1976.

(26) Otras posibilidades, como el levantamiento de las medidas ejecutivas para permitir el flujo recíproco de ciudadanos de ambos países que deseen viajar por motivos familiares, de interés educacional, profesional, turístico, etc. han quedado bloqueadas por la Ley Helms-Burton.

en Cuba. Los cambios que tienen lugar en la sociedad, la economía y la política cubanas ocurren a contrapelo de estas tensiones bilaterales. Lo mismo pasa con las relaciones exteriores de la Isla.

### **Cooperación internacional: una reinserción afirmativa**

En la Posguerra Fría, las prioridades y los medios disponibles para la política exterior cubana en el nuevo sistema internacional han experimentado importantes cambios. Los procesos de negociación de la paz en el suroeste de África y en Centroamérica, el fin del CAME y, finalmente, el desmantelamiento de la URSS y el campo socialista europeo, transformaron el campo magnético de la política cubana en el contexto global. Junto a otros efectos negativos, ya apuntados a nivel doméstico, estos acontecimientos —no todos asociados al fin de la polaridad Este-Oeste, sino también a dinámicas regionales— plantearon a Cuba una profunda reorientación de los medios disponibles y de los fines alcanzables en este sistema internacional transfigurado.

Una de las consecuencias de este proceso de transición ha sido que la diplomacia y los mecanismos de concertación multilateral a nivel regional y global han adquirido un peso específico mayor en las relaciones exteriores de la Isla.

Un aspecto de ese activismo en la diplomacia cubana es la política de cooperación internacional, la que ha dado pasos importantes en los últimos tiempos.

Esta política ha procurado consolidar líneas priorizadas de desarrollo, establecer dispositivos como las zonas francas o contribuir a afianzar técnicamente los nuevos sectores, como las UBPC. Es menos proclive a aceptar la constitución de esquemas de cooperación para delinear nuevas políticas, configurar modelos o estrategias de desarrollo globales, o fórmulas organizativas de privatización (27).

En cuanto a las relaciones con organizaciones no gubernamentales (ONG), Cuba las mantiene con más de 170 de 42 países (28). La mayoría —alrededor

---

(27) Entre los gobiernos, además del aporte agregado de la Unión Europea, la ayuda más importante que recibió Cuba (según datos de 1995) le vino, en primer lugar, de España. También fueron contribuyentes principales Italia, Ucrania, Japón y México, que totalizaban la mayoría absoluta de la asistencia externa bilateral. La suma de esta ayuda con la de la Unión Europea rebasó la del sistema de Naciones Unidas desde 1993.

(28) La transferencia de fondos a distintos proyectos especialmente en la ayuda a comunidades de base y a los sectores más vulnerables de la población totalizó unos 50 millones a lo largo de los últimos seis años, y de manera creciente. Véase el documento *Cooperación para el Desarrollo entre ONG europeas y cubanas*, 1996.

de 90%— de sus aportaciones caen dentro del rubro de Ayuda y socorro (29). Se estima que existen unas 50 ONG cubanas que se benefician de la cooperación internacional en sus proyectos de desarrollo sostenible (CEE, 1996, p. 3). Aunque en una medida todavía modesta en términos absolutos, el papel de las ONG ha crecido en Cuba y posiblemente tienda a consolidarse. Esta presencia, sin embargo, aparece aún muy concentrada en áreas afectadas por la crisis. Aquellas que han actuado sin pretensiones directas o indirectas de condicionar la ayuda tendrían una posición más estable.

En cuanto al sistema de Naciones Unidas, a pesar del incremento en la ayuda por concepto de emergencia durante el período de crisis económica más reciente, su contribución financiera no solo sigue siendo relativamente modesta, sino incluso resulta declinante. Aunque estos programas también han incorporado temas como el desarrollo en técnicas de administración, a través de seminarios, mesas redondas y cursos de adiestramiento, su aporte en consolidar el proceso de reforma económica en Cuba es insignificante. En la difícil coyuntura de la crisis, han contribuido a paliar en alguna medida la pérdida de capacidad presupuestaria para el sostenimiento de los grandes programas sociales, especialmente el subsidio a la producción de la canasta básica de alimentos, la salud infantil y la educación. En términos generales, no es previsible que su papel en el futuro próximo tienda a cambiar sustancialmente.

En cuanto a la política cubana hacia la región, los dos mecanismos de concertación regionales con un mayor interés estratégico para Cuba son las cumbres iberoamericanas y la Asociación de Estados del Caribe. La perspectiva de una Cumbre en La Habana para 1999 representa un acceso importante para el proceso de encuentro y reinserción de Cuba en el seno de esta comunidad. Respecto a la Asociación de Estados del Caribe (AEC), se trata de la organización regional más importante en que participa la Isla (30).

En consonancia con los acuerdos de la cumbre de la AEC en 1995 acerca de comercio, turismo y transporte (31), Cuba ha ampliado la comunicación

---

(29) Se trata de ayuda alimentaria, medicamentos, tratamiento de agua, educación, fuentes renovables de energía, medio ambiente, viviendas, minusválidos, mujer, recursos humanos, empleo y las propias ONG. En la lista de las principales donantes de 1994 se encontraban "Pan para el Mundo", el Catholic Relief Service, CARITAS (de varios países), el Misereor-Campaign against Hunger and Disease in the World, OXFAM, entre otras; cf. Cooperación para el Desarrollo, Cuba. Informe 1994 (1995), pp. 35-37, y p. 15 ("Desembolsos de la asistencia de ONG por sectores").

(30) La AEC pone en comunicación segmentos diferenciados como el CARICOM, Centroamérica, las grandes naciones ribereñas—México, Venezuela, Colombia— y algunos no integrados a otros esquemas, como Haití, República Dominicana y Cuba, en un grupo de 24 Estados, con la ilustre excepción de EEUU y sus dependencias.

(31) Véase "Comunicado final de la Cumbre Inaugural de Jefes de Estado y de Gobierno", en Puerto España, Trinidad y Tobago, 17-18 de agosto de 1995, en *Granma*, 22 de agosto de 1995.

aérea y marítima con la subregión, ha avanzado en la cooperación turística y en general ha explorado el fortalecimiento de los nexos comerciales. La posibilidad de cooperar en áreas como el medio ambiente y la cultura, y de empezar a tratar conjuntamente el problema del narcotráfico en la Cuenca han sido esbozados.

Desde este punto de vista, el proceso de reinserción regional de Cuba, estaría teniendo lugar, aun de manera contradictoria y gradual, no necesariamente a través de los carriles clásicos panamericanos, sino por múltiples vías, en las que predominaría el realismo y la afinidad de intereses nacionales y subregionales.

Sin relaciones entre Cuba y Estados Unidos, la liberalización del comercio y la inversión a nivel continental puede tener un papel central en esta reinserción. La consolidación de la apertura de la economía cubana, su creciente intercambio con la región y el avance del proceso de reforma económica en el país son favorecidos por la cooperación con otros países de la región.

A pesar del bloqueo por parte de EEUU, este proceso de reinserción está impulsado por la liberalización del comercio y la inversión a nivel regional así como por las políticas cubanas de asociación entre empresas, explotación de las complementariedades (como la de los exportadores de energía que demandan productos cubanos), desarrollo conjunto del turismo y aplicación de esquemas flexibles para solucionar la deuda cubana.

El bloqueo impide, sin embargo, el acceso de Cuba a su principal mercado natural y al sistema financiero internacional, y limita su articulación con el proceso de liberalización comercial a nivel hemisférico. De levantarse este, la presencia eventual de Estados Unidos en la economía cubana tendría un impacto considerable sobre su dinámica interna y externa, aunque no cambiaría necesariamente su tendencia predominante hacia una reinserción diversificada en el hemisferio.

El sistema cubano no responde al modelo político vigente en muchos países de la región. Sin embargo, empresarios, iglesias, organizaciones no gubernamentales y relevantes figuras políticas se han pronunciado a favor de una reintegración de la Isla al hemisferio y del levantamiento de los mecanismos de aislamiento. Como ha señalado Hugo Azcuy, en materia de derechos humanos, el cuestionamiento a Cuba no concierne tanto a las garantías jurídicas o a la "democraticidad" de su régimen, sino al carácter mismo de su sistema político (Azcuy, 1994). Cuba percibe una injerencia constante en sus asuntos internos, tendiente a crear una situación moral y jurídica que la fuerce a hacer concesiones de carácter político. Por esta razón, es poco previsible que la Isla pueda encontrar formas plenamente satisfactorias de cooperación en los organismos de concertación política regional en torno a este tema, aunque esté claro para Cuba que resulte preferible el diálogo al aislamiento promovido por EEUU.

El gobierno cubano discrepa del empleo de mecanismos y estructuras de compulsión para el establecimiento de democracias liberales en la región,

especialmente cuando estos entrañan formas más o menos abiertas de intervencionismo. Desde el punto de vista cubano, la idea de imponer un determinado modelo de democracia se contradice con la aceptación de un contexto de pluralismo político que preconice un sistema interamericano genuinamente democrático (32).

La lógica de las relaciones exteriores hemisféricas, la propia corriente neoliberal y el costo de oportunidad que ofrece la política cubana de apertura a la inversión extranjera y al comercio internacional producen un efecto marginal tendiente a la comunicación entre la Isla y el resto del hemisferio. En relación con temas como la integración económica, el libre comercio, el desarrollo autosostenible y la conservación del entorno natural, así como la cooperación energética, el refuerzo de las telecomunicaciones, la cooperación en la ciencia y la tecnología y el turismo, la lógica interamericana favorecería, el aumento del intercambio con Cuba. Por otro lado, los problemas de la erradicación de la pobreza, y la discriminación, y en particular los referidos a la educación, la salud y el fortalecimiento del papel de la mujer, pueden contar con las lecciones y méritos de la experiencia cubana (Hernández, 1994).

En cuanto a la posibilidad de cooperación cubana en materia de seguridad internacional, no sería excluible un escenario de participación en misiones de mantenimiento de la paz (Menéndez, 1995; Jaramillo, 1996). Desde 1991, Cuba ha estado dispuesta oficialmente ante la ONU para participar en estas operaciones. Esta disposición se establece sobre la base de distinguirlas de las llamadas "intervenciones humanitarias", como las ejecutadas en años sucesivos por EEUU, y que Cuba objeta, así como de reservarse el derecho a decidir sobre su participación en estas misiones casuísticamente (33). A diferencia de los

---

(32) Según señala Juan Valdés Paz, para el gobierno cubano la democracia política implica la independencia nacional, la defensa de todos los derechos ciudadanos, la igualdad y la participación popular en el poder político y económico. Desde esta perspectiva, la democracia popular en Cuba debe ser perfeccionada de acuerdo con las circunstancias y sin riesgos para la independencia y seguridad del país y de la Revolución. Por lo demás, el sistema político ha evolucionado ininterrumpidamente hacia un Estado de Derecho; por un lado, legitimando sus restricciones mediante normas jurídicas específicas; por otro, subordinando su comportamiento a un orden legalmente constituido" (Valdés Paz, 1994).

(33) De hecho, Cuba ha integrado las misiones de observadores civiles de las elecciones en Sudáfrica, así como la misión de Naciones Unidas en Georgia (UNIMIG), en el marco de la búsqueda de solución al conflicto entre esa república y la de Abjasia, con un grupo de observadores militares. Además de las mencionadas, los autores de la cita anterior han identificado, entre otras condiciones para la participación cubana en las operaciones de *peacekeeping*, que la misión cuente con el consentimiento de las partes involucradas en el conflicto, y que pueda tener resultados concretos dentro de un plazo delimitado, sin incurrir en riesgos políticos para Cuba o de peligro físico excesivo para los efectivos cubanos participantes, dejando siempre abierta la opción de retirarse en caso de que no se cumplan las condiciones originales.

países que son objeto de misiones de mantenimiento de la paz (34), Cuba se considera en capacidad de participar en éstas, tomando en cuenta la capacitación profesional de sus fuerzas armadas, su experiencia en distintos teatros de operaciones y las solicitudes de la propia ONU en este sentido al gobierno cubano.

### Consideraciones finales: Cuba en el contexto de las transiciones regionales

Las transiciones latinoamericanas en curso tienen componentes y ocurren en circunstancias muy diferentes al proceso cubano.

A pesar de la crisis económica y de la obsolescencia tecnológica de parte de la infraestructura económica cubana, su situación no puede compararse con la destrucción material y las huellas sociales dejadas por los largos procesos de guerra en Centroamérica y otras regiones. Cuba no es una sociedad de posguerra, ni tiene los problemas típicos de desarraigo, víctimas, lisiados, aumento de la violencia social y el bandolerismo, difícil reconciliación y necesidad de establecer formas civiles de regulación de conflictos.

Cuba tampoco está en la situación de preguntarse qué hacer con miles de excombatientes que no tienen formación profesional. En el caso cubano, la cuestión es cómo disponer adecuadamente de una fuerza laboral calificada que le resulta súbitamente excedentaria, debido a la crisis y a la reestructuración económica. En esta dirección la Isla sí requiere y seguirá requiriendo ayuda y cooperación multilateral, bilateral, de ONG y de otros sectores —además de la inversión extranjera directa—, a fin de renovar su sistema y de ir haciendo autosostenible algunas actividades que eran subvencionadas completamente por el Estado.

A diferencia de otros procesos de transición en la región, en Cuba los militares no tienen una independencia ni un espacio de acción política autónoma, pues las fuerzas armadas están subordinadas al Estado y al Partido Comunista. Tampoco sus altos mandos se designan de manera independiente o automática. Su rol más allá del ámbito de la defensa nacional está dictado por esa dirección política estatal, y no por su propia iniciativa e intereses. En el caso de la policía, ésta tampoco ejerce autonomía de ninguna índole. Ni las fuerzas de policía ni las fuerzas armadas tienen una experiencia de participación en represiones contra la población civil, como es el caso de prácticamente todas las

---

(34) Las tareas clásicas de *peacekeeping* no se aplican a la situación cubana, i.e., la creación de condiciones seguras para asistencia humanitaria, la observación y separación de combatientes en fronteras, el desarme de fuerzas militares y paramilitares, el enfrentamiento policial, la administración civil y la demarcación de fronteras (*SIPRI Yearbook*, 1994, pp. 26-27).

demás áreas del continente. Estas fuerzas armadas se caracterizan por su profesionalidad, y la policía por sus patrones de conducta moderados, muy limitado uso de la fuerza e integridad, mucho más si se les compara con la mayoría del hemisferio. En materia de colaboración, más que recibir, la capacidad técnica y cultural de estos cuerpos cubanos permitiría que aportaran a nivel bilateral y multilateral a otros procesos en la región.

En cuanto a las necesidades de un sistema de salud y de educación, los cubanos están entre los primeros del hemisferio. La cooperación, como se señaló en el punto anterior, va destinada precisamente a priorizar el mantenimiento de estos sistemas sociales. A diferencia de los otros casos regionales, la falta de financiamiento y de insumos en estos sectores —que sí han experimentado un declive relativo de su capacidad de atención a las necesidades de la población por la crisis— contrasta fuertemente con la plétora de personal capacitado, experiencia y organización de estos sistemas. Por otra parte, la experiencia técnica acumulada en condiciones de país pobre, atención a población rural, partiendo de bajos niveles de alfabetización, etc., de las políticas cubanas a lo largo de casi cuatro décadas le proveen de una capacidad potencial de cooperación con otros de la región y del Tercer Mundo.

En cuanto a la situación política, el cuadro cubano contrasta fuertemente con el del resto de las transiciones hemisféricas, y también con otros casos no considerados en esta categoría. Las condiciones de empate político-militar de las fuerzas en conflicto (El Salvador), derrota electoral del gobierno en condiciones de guerra prolongada (Nicaragua), final de largas dictaduras fuertemente represivas y nacidas de golpes militares contra gobiernos electos (Cono Sur), intervención norteamericana contra gobierno militar que depuso a un gobierno electo por primera vez en medio siglo (Haití), son esencialmente diferentes a la situación cubana en numerosos aspectos. Entre estos rasgos fundamentales de esos otros procesos están la fractura fundamental del consenso, la inviabilidad de alternativas de cambio dentro de sus regímenes políticos, la permanente amenaza del poder militar sobre las instituciones políticas, y la fragilidad de las propias transiciones con su tendencia a la inestabilidad, producto de la sobrevivencia de conflictos sociales latentes.

Los procesos centroamericanos ilustran cómo la fragmentación política, multiplicada al finalizar las guerras, dificulta la búsqueda de un proyecto nacional. El consenso prevaleciente en Cuba tiende a conferirle a este elemento de la unidad, definitorio para enfrentar los desafíos del desarrollo, un peso mayor que a la pluralización del sistema político.

Independientemente de lo que se pueda desear en relación con el tema de la reconciliación entre la política cubana y la del exilio, la distancia entre las partes es suficientemente grande como para hacer muy poco probable un entendimiento. Con el empeoramiento de las relaciones entre Cuba y Estados Unidos, y en especial con la firma de la Ley Helms-Burton, esta probabilidad se hace aún más remota. La base legal que esta ley norteamericana ofrece a los

exiliados cuyas propiedades fueron nacionalizadas en Cuba añade un elemento adicional al encono entre antiguos y nuevos propietarios.

El factor del asedio norteamericano es fundamental en cuanto a los desarrollos políticos futuros que pudieran tener lugar en la Isla. Es improbable que alguna cooperación multilateral como la que se ha aplicado en otros casos pudiera hacerse efectiva en Cuba en esta esfera, dada la alta sensibilidad frente a la injerencia creada por este asedio.

Para concluir, es necesario referirse a dos particularidades de la mayoría de los modelos de transición que se manejan en relación con Cuba. La primera es el hecho inusitado de concebirse al margen de los actores políticos y sujetos sociales realmente existentes en la Isla; la segunda es que son propugnados por instituciones y figuras que no están implantadas en la sociedad ni en el sistema político cubano, e incluyen de manera sobresaliente el auspicio oficial del propio gobierno de EEUU o de sus agencias. La transición posible, en cambio, es una dirigida y controlada por el propio gobierno cubano, las instituciones del Estado y de la sociedad civil, con la participación de todos los actores sociales relevantes, antiguos y nuevos. El ritmo y el costo de este proceso depende de su capacidad para cooperar y acoplarse en medio de un contexto interno y externo complejo, y a menudo adverso. De cualquier manera, se trata de un proceso de reordenamiento y transición socialista que ya está en curso.

## Haití en la Posguerra Fría: la cambiante relación Estado/sociedad

Sabine Manigat

Caracterizar al sistema político haitiano como un sistema autoritario sólo es una entrada en materia acerca de su naturaleza específica. En un nivel más abstracto, la discusión arranca con los problemas de su legitimidad, la naturaleza del poder que ejerce el Estado y la capacidad administrativa que históricamente ha demostrado.

Un repaso de la literatura producida por los estudiosos del tema desde hace unos treinta años permite detectar una descalificación sistemática de la legitimidad del poder estatal en Haití (Collectif paroles, 1976; Corten, 1989; Moise, 1990; Trouillot, 1991). “*L’Etat faible*” de Corten lo es por carencia de sustento social articulado, “*state against nation*” de Trouillot erige a la nación como contendiente del Estado, “*l’Etat prédateur*” presenta al Estado en su papel de despojador de los recursos y las riquezas de la sociedad y de la naturaleza. Estas son algunas de las expresiones más difundidas para caracterizar esta particular dominación, opaca y férrea, del Estado sobre la sociedad desde hace cerca de 200 años. Una de las especificidades de esta relación reside en su naturaleza anti-histórica, en el particular sentido de no evolutiva. Ciertamente el distanciamiento entre el Estado y la nación es, a fin de cuentas, una situación relativamente común en tanto fenómeno transitorio y coyuntural. Lo fue durante las dictaduras en Chile después de 1973, en Brasil después de 1964, en Nicaragua tras el ocaso de los Somoza, etc. La fijación de este particular estado de cosas como forma perenne de dominación sería lo que caracteriza al Estado haitiano en su relación a la sociedad.

Ahora bien, esta carencia de legitimidad ha cristalizado en unos mecanismos de dominación históricamente eficaces, si bien en desmendo del desarrollo nacional. Dichos mecanismos han sido ampliamente estudiados, ya sea en su vertiente político-ideológica (Trouillot, 1986; Manigat, 1978), ya sea en su vertiente socio-antropológica (Barthelemy, 1988; Casimir, 1991), ya sea también en su aspecto económico (Joachim, 1978; Pierre, 1992). Se puede entonces hablar de un poder establecido y enraizado profundamente mediante el accionar de tres mecanismos esenciales: El despojo económico de la base rural productora, el destilamiento ideológico de un nacionalismo defensivo paranoico, y la garantía de una fuerza militar de contención y represión, el ejército. Con estos instrumentos, el Estado—fundamentalmente oligárquico en su contenido clasista—mantiene una capacidad de control y de gestión del espacio nacional.

Al respecto, una constante: la ausencia de capacidad administrativa. Ya sea en lo económico, en lo administrativo o en lo político, la administración del

territorio y de la sociedad aparece como una preocupación marginal del Estado haitiano a lo largo de su historia. La única constante administrativa descansa en la estructura, las necesidades y la lógica de las FFAA. Antes del período bajo estudio en este ensayo, es decir, a lo largo del siglo XIX y del siglo XX, hasta los años setenta, la única experiencia relevante de administración del territorio es la de la ocupación norteamericana de 1915-1934.

La preocupación por la capacidad administrativa sirve como punto de partida al desarrollo del presente trabajo. Se parte de una definición amplia del concepto, que abarca tanto la administración *strictu sensu* como la administración de los recursos públicos, técnicos y materiales, como también de los intereses de sectores y clases sociales, en función de las diversas fuerzas que se confrontan dentro de la sociedad, y en función también de un modelo de desarrollo. Se asume a partir de esta definición que, en Haití, estamos frente a una suerte de “incompletitud” congénita del Estado. La fijación oligárquica del Estado desemboca, en efecto, en su “cosificación”, con una consecuencia doble: por un lado, el Estado se tornó con el tiempo un aparato rígido, incapaz de responder o de reaccionar a intereses ajenos al estricto círculo de las sucesivas camarillas que lo han ocupado y, por otro lado, es objeto de la codicia y rivalidad de los equipos que, sucesivamente también, han tratado de ponerlo al servicio de sus proyectos. Todo ello desemboca en una incapacidad para acumular en función de un proyecto determinado. Así, funciona como una “caja negra”, una posición casi espacial donde los gobiernos entran y salen, sin que el receptáculo resulte mayormente modificado. Esta primera caracterización define, además, los límites de la representación de la sociedad dentro del Estado. De hecho, si podemos proponer que la legitimidad habla ante todo de una suerte de relación “desde el sentimiento”, la sustancia, el “sustento” de la relación entre Estado y sociedad está en la capacidad administrativa, o de “servicio público”. Por consiguiente, el Estado haitiano sólo cumple parte de su función, de allí su carácter incompleto. Por otra parte, el poder siempre subordina la legitimidad, lo cual permite que el Estado “depredador” se mantenga, elevando al rango de sistema el despojo histórico y permanente de la sociedad. Con estas claves se propone una lectura de la evolución del sistema político en los últimos 25 años.

### Gobernabilidad y cambios en el sistema político hacia la mitad de los años setenta

El Estado haitiano contemporáneo es producto de su reconfiguración durante la ocupación norteamericana de 1915-1934: el papel del ejército es redefinido a partir del esquema de “*gendarmérie*”, híbrido entre un ejército de contención interna y una policía administrativa. El período ve también la conformación de una clase media congénitamente ligada al aparato estatal, que a su vez la produce y reproduce, la alimenta, la subordina vía el clientelismo. Los

movimientos de la posguerra, en especial la crisis de 1946, consolidan la función político-administrativa de estos sectores de clase media, atravesados por rivalidades políticas e ideológicas cristalizadas en el histórico debate de "*la question de couleur*" (Collectif Paroles, 1976, Manigat, 1980).

A partir de 1957, el duvalierismo controla y recupera instituciones civiles, religiosas y comunitarias, entre las más notorias la Iglesia y la red religiosa y cultural del vudú. *Last but not least*, la burguesía y la oligarquía, que ventan compitiendo por la hegemonía política desde el fin de la ocupación norteamericana, se unen al régimen tras haber sufrido algunos rasguños a raíz del componente pseudopopulista de la ideología duvalierista. Domina el sistema político la "*classe*", amalgama de sectores medios y burgueses recién ascendidos, y de grupos profesionales ávidos de acceder a los beneficios de la gestión del aparato estatal. Constituyen el núcleo de la base social y del personero del régimen. El duvalierismo forja además sus propios instrumentos de dominación, entre ellos los grupos paramilitares y las milicias *macoutes*. El ejército se ve desplazado en sus funciones de árbitro de la vida política. Todo esto da lugar a reacomodos por cierto importantes, pero de ningún modo a una redefinición del sistema político. La base económica del Estado permanece incambiada y se inicia incluso, particularmente en la agricultura, un deterioro que llevará, treinta años más tarde, al desplome del sector. En efecto, durante este período se advierten las primeras grietas en el secular orden excluyente que permitió en parte el surgimiento y mantenimiento de la oligarquía nacional. De hecho, un efecto colateral del "populismo/clientelismo" estéril del duvalierismo ha sido la promoción, a cuentagotas pero perceptible, de una capa de beneficiarios subalternos del sistema. Originarios de ciertos sectores medios frustrados por el exclusivismo de la oligarquía, o de sectores populares urbanos y rurales, estos receptores de prebendas u otras migajas del sistema contribuyen paulatinamente a cambiar el sentido y el destino de los recursos estatales. Además, las masivas migraciones internas y externas ocurridas durante esa década afectan tanto la base económica como el ordenamiento social/espacial del territorio, diseñado por y para dicha oligarquía. La capital en particular, empieza a crecer de manera acelerada a finales de los sesenta, cambiando su fisionomía como la configuración socioeconómica de sus barrios (Godard, 1987). El exilio de contingentes importantes de profesionales y técnicos calificados provoca un déficit en la capacidad de gestión social, administrativa y política, que irá agravándose.

La década de los setenta representa un hito dentro de este modelo autoritario regresivo. En el marco de la crisis internacional que se hace patente con el desregulamiento del mercado petrolero y la devaluación de la moneda norteamericana, se inicia una transición del sistema económico mundial hacia una reconfiguración que va a imponerse como el nuevo modelo de desarrollo dominante cerca de un decenio más tarde. Efectivamente, cierta literatura económica detecta ya en esos años una reestructuración sustentada en nuevas estrategias del capital internacional, las cuales han sido definidas como

redespigue industrial o internacionalización del capital productivo (Kreye et al., 1981; Vuskovic, 1979). Haití parece haber intentado una temprana inserción dentro de esta “nueva división internacional del trabajo”.

De hecho, a finales de los años sesenta empieza un auge significativo de la industrialización exportadora. Agencias económicas internacionales señalan un crecimiento industrial fuerte, del orden del 5%. Entre los principales factores de estímulo aparecen las industrias de maquila, el turismo y las inversiones privadas (BID, 1972). Al lado de un sector primario aún predominante (sigue generando entre 50% y 41% del PIB a lo largo de los setenta), el sector industrial acrecienta su participación en el producto nacional, de 11% en 1970 a 16,5% en 1978. En estos datos, la participación de las industrias maquiladoras es espectacular, con un crecimiento promedio del orden de 55% entre 1970 y 1975, y de 25% entre 1976 y 1979. De 49 empresas maquiladoras instaladas en 1971, proveedoras de 10.000 empleos aproximadamente, la cifra sube a cerca de 200% en 1981, con 40.000 empleos (ADIH, 1981). Además, estas actividades procuran más de la cuarta parte de las divisas por concepto de exportaciones.

Entre los rasgos definitorios de esta tendencia, interesa destacar tres: primero, si bien se da bajo los auspicios publicitarios del gobierno de turno (la “revolución económica” propagandizada por el equipo Jean-Claudiste), esta tendencia no ha sido producto de una política económica o de una opción clara de modelo de desarrollo. Ilustran lo anterior no sólo las limitaciones en las iniciativas concretas del Estado (que prácticamente se resume a la edificación de un parque industrial a la salida norte de la capital, y una ruidosa propaganda hacia los inversionistas extranjeros), sino también la ausencia de inversiones concretas de envergadura, capaces de estimular el movimiento por parte del capital inversionista (la construcción de las dos carreteras nacionales, 1 y 2, en esos años, proviene en mayor parte de donaciones). Segundo, el efecto de desconcentración económica y de disminución de la primacía de Puerto Príncipe está ausente del proceso. De hecho, en 1978, la ciudad capital concentraba 67% de las empresas industriales del país, 92% de los empleos censados (formales) y cerca de 90% de la masa salarial (Banco Mundial, 1978). Un proyecto de edificación de zona franca en el norte del país nunca vio la luz. Tercero, el proceso propicia la oportunidad para que un grupo económico nuevo trate de ocupar —al menos parcialmente— el aparato de Estado. De hecho, un sector significativo de la burguesía industrial presenta un verdadero “Manifiesto”, que es a la vez un análisis del sector industrial y de su dinámica y un pliego petitorio al régimen. En grandes líneas, el documento (ADIH, 1981) subraya el crecimiento de la industria local (8,7%, superior a la tasa de crecimiento del PIB) y de la demanda subsecuente; o sea, pone de relieve la participación de los industriales nacionales. En seguida, este grupo que representa a inversionistas tanto en la maquila como en la industria local, tal vez bajo la modalidad de subcontratos, plantea la necesidad de una verdadera

política económica por parte del Estado: negociación de cuotas en el mercado internacional, mayores inversiones en infraestructuras, mejor inserción en los acuerdos y las asociaciones regionales. Finalmente, la Association des Industries d'Haití plantea la modernización de la regulación de las condiciones y relaciones de trabajo. En suma, este grupo dentro del sector privado propone una modernización del mercado que conlleva una modernización de las relaciones de producción. Lo interesante de esta postura es que toma la forma de una petición, a lo sumo, de una propuesta o una sugerencia. En ningún momento aparece la idea de una negociación o de un pacto, algo que se pareciera a una participación en la redefinición del quehacer del Estado o de su papel socioeconómico. Sin duda, esta experiencia y su aborto ponen de relieve, simultáneamente, el inmovilismo en la conducción del país por parte del Estado y la permanencia de los mecanismos tradicionales de transacción dentro del sistema político. Así, al fracasar esta temprana incursión dentro del nuevo modelo de desarrollo, se acelera la profundización de las distorsiones sociales y demográficas, sobre todo en materia de migraciones internas y de estructura del mercado de trabajo (Portes, 1994).

A partir de 1981 el auge industrial se detiene. Paralelamente, lo político vuelve a sobredeterminar la dinámica del sistema. A grandes rasgos, el cuestionamiento del régimen se apoya en dos movimientos convergentes. El primero es el auge de un movimiento de oposición de masas, que ni la pseudo-liberalización, ni el endurecimiento de la represión en 1985, son capaces de reducir. Distintos actores, hasta entonces atrapados entre el disciplinamiento del sistema y una oposición sorda y reprimida, emergen como núcleos alrededor de los cuales la sociedad civil hace frente al régimen, políticamente agotado. En torno a estos actores la sociedad estructura sus formas de expresión y de reivindicación. Se trata de la Iglesia Católica, la prensa, las asociaciones democráticas y de derechos humanos, y los partidos políticos. Estos actores tienen cada uno su trayectoria y su historia dentro del sistema. Importa resaltar aquí su papel de representación, su poder de aglutinación y, sobre todo, su autonomía respecto del sistema, a partir de 1983 (Hector, C., 1991). Notemos también que su constitución en actores autónomos obedece en un primer momento a una lógica de reclamo y/o de recambio pero que, a partir de 1986, esta dinámica desemboca en una meta nueva: "*changer l'Etat*". La crisis abierta con la caída de la dictadura duvalierista abre, por lo tanto, la primera brecha importante dentro del sistema político.

El segundo movimiento se enmarca dentro de las profundas transformaciones ocurridas en el seno del sistema internacional: a nivel regional, las transiciones políticas han sido emprendidas del norte al sur (Brasil, Uruguay, Argentina, Chile, Venezuela, República Dominicana), y nuevas modalidades en las relaciones internacionales se desdibujan. Empieza la constitución de grupos regionales, nuevas formas de inserción dentro del mercado. Dentro de este marco, elementos nodales del Estado están siendo redefinidos: las formas

y los contenidos de la democracia; la representatividad y el papel de las elecciones; la redefinición de las funciones económicas del Estado; el reordenamiento de la sociedad civil alrededor de nuevos tipos de organización, no clasistas o trans-clasistas; todo lo cual desembocaría algunos años más tarde en la boga de conceptos como los de globalización y de gobernabilidad. Todo esto actúa sobre la crisis del sistema autoritario-oligárquico como un catalizador. El sistema político haitiano ya no tiene funcionalidad dentro del nuevo esquema y varias complicidades, internas y externas, conspiran en contra de su mantenimiento. La salida de los Duvalier el 7 de febrero de 1986 se lee entonces como un desenlace lógico.

### Una transición “interminable”

La caída de la dictadura duvalierista abre una serie de opciones. El posicionamiento de los actores: ejército, partidos, movimiento popular, movimiento democrático, Iglesia Católica, configura un entretejido de contradicciones en medio de las cuales el sistema busca operar un cambio de fachada. Para ello, una serie de elementos favorables existen. En primer lugar, a la salida de Jean-Claude Duvalier, en 1986, una sola estructura de envergadura nacional queda en pie: el ejército. Parcialmente confinado y a menudo humillado por la dictadura, quiere presentarse como facilitador de una transición ordenada hacia la democracia. Las FFAA intentan distanciarse inmediatamente de las estructuras paramilitares y milicianas del duvalierismo. Los VSN (Voluntarios de la Seguridad Nacional) son disueltos. Los primeros consejos de gobierno integran formalmente a un civil (Gérard Gourgue, una figura democrática de la época), bajo la presión de la calle. Pero el nuevo poder es militar, y la población acata sin aprobar la fórmula. Este *quiproquo*, favorecido además por el apoyo norteamericano al Consejo Nacional de Gobierno (CNG), plantea rápidamente una situación de empate negativo, en el que ni la camarilla oligárquico-militar, ni el movimiento democrático, encuentran espacio para desarrollar un proyecto nuevo. El período 1986-1990 es rico en acontecimientos notorios que atestiguan de este bloqueo por empate:

- La marcha cívica del 26 de abril de 1986, conmemorativa de una masacre perpetrada por el régimen duvalierista en 1963, es brutalmente detenida por el ejército que dispara a la multitud.
- La desaparición del joven militante progresista, Charlot Jacquelin, inspira el 7/11/1986 una manifestación de varios cientos de miles de personas.
- El 29 de marzo de 1987, 90% del electorado aprueba, en pleno régimen militar, una Constitución que prevé, entre otras disposiciones claves, la separación del ejército y la policía, la prohibición del exilio, la interdicción para los duvalieristas notorios de participar en la vida política del país durante diez años (el conocido artículo 291 de la Constitución).

– La huelga general de junio de 1987 marca un primer hito en la ofensiva del movimiento democrático, después del primer congreso de los movimientos democráticos, en febrero. El fracaso de la huelga señala el inicio del reflujó del movimiento.

– El 29 de noviembre del mismo año, los anhelos plasmados en la flamante Constitución son ahogados en sangre, con la masacre electoral organizada directamente desde el ejército por los duvalieristas apartados de los comicios.

Los tres años posteriores son la historia del agotamiento de la fórmula acordada en 1986, de institucionalidad con contención de la participación democrática. A la vez, la profundización de diferencias internas entre las fuerzas democráticas prefigura nuevas fracturas.

Más allá del necesario y moroso recuento de los acontecimientos, la transición que se abre en 1986 plantea una serie de nudos análticos acerca de su naturaleza y de su potencial. Una manera de encararlos es el examen de los elementos de ruptura y de continuidad que definen el movimiento para el cambio y, en primer lugar, la noción misma de cambio. Existe, en una primera aproximación inmediata, la aspiración al cambio societal, global pero indefinido: *“Le ‘ça’ à changer c’est la société haïtienne d’exclusion marquée par la dépendance étrangère et soumise à un Etat parasite (...) Ainsi défini et orienté par les secteurs sociaux, le mouvement pour le changement a déjà engagé, de par son existence même, un procès de changement de la société dépendante d’exclusion. Changements culturels profonds, au niveau des représentations, des attitudes et des pratiques”* (1) (Midy, F. 1991, p. 75). Esta lectura generosa se inscribe sin embargo en un plano que privilegia la manifestación, la expresión, sobre el plano de los cambios materiales, institucionales y estructurales. De hecho, si algún cambio ha logrado consolidarse en las prácticas políticas haitianas en esos once años, el derecho de manifestar y de expresarse figura entre ellos. Ahora bien, si Midy privilegia, para su análisis, los discursos y los encuentros portadores del cambio (en particular los de la juventud católica), las características del cambio para el período también descansan en la naturaleza de los actores sociales portadores de este movimiento para el cambio. En medio de una efervescencia que alcanza todos los sectores de un modo u otro, los grupos populares urbanos se destacan nítidamente como el núcleo de lo que se dio en llamar “el movimiento popular”. El examen del origen de esos sectores (su conformación a partir de la evolución socioeconómica del país), de su lugar y su papel de “desestructuración” de la tradicional conformación social (Gilles

---

(1) El “esto” que hay que cambiar es la sociedad haitiana de exclusión, marcada por la dependencia externa y sometida a un Estado parasitario (...) Así definido y orientado por los actores sociales, el movimiento para el cambio ha emprendido ya, con el solo hecho de existir, un proceso de cambio de la sociedad dependiente y excluyente. Cambios culturales profundos, en las representaciones, las actitudes y las prácticas” (traducción libre de la autora).

A., 1991), son elementos claves para la comprensión de dos problemáticas: la relación del movimiento popular con las fuerzas políticas organizadas, y la cuestión del Estado y de su papel dentro de la sociedad.

De hecho, la sociedad civil se constituye en actor político en esos años, en un primer momento bajo el signo de una suerte de unanimismo. Se multiplican las organizaciones políticas, democráticas, cívicas, de derechos humanos, socio-profesionales, de género y otros. Este auge ocurre sin embargo a partir de una muy débil tradición organizacional. En el centro de este despertar de la sociedad civil, la Iglesia Católica aglutina amplios sectores populares, en especial en la ciudad-capital alrededor del padre Jean-Bertrand Aristide. La alta jerarquía desempeña por otra parte un papel de árbitro moral, manteniendo un frágil equilibrio entre los sectores más radicales y el poder militar. Otras corrientes menos ligadas a la Iglesia se consolidan en organizaciones populares (KID, FNCD) o en partidos nuevos (KONAKOM). Prevalece la confusión en cuanto a los métodos de acción y las vías para pactar un nuevo proyecto societal. Por otra parte, distintas corrientes políticas intentan insertarse dentro del movimiento, y constituirse como partidos a partir del mismo. Merece ser recalcado que la mayoría de los partidos políticos declarados llegan al escenario desde el exterior, "en busca" de una base social. Sus métodos de reclutamiento, sus proyectos de conquistar el aparato para operar los cambios desde arriba, fracasan frente a la histórica desconfianza de la sociedad hacia los aparatos, las instituciones, los discursos, activados recurrentemente por los políticos desde la posguerra, y particularmente por el dualismo. Este fracaso de los partidos ilustra la derrota de los métodos clásicos de conducción política (Manigat, 1990), a la vez que confirma la esencia radical, "basista", de la lucha democrática. "*Changer l'Etat*" se confirma como un reclamo de cambio de sistema, pero el movimiento popular no es sensible a los medios institucionales y políticos que faltan para su concreción. Sucesivas fórmulas (Manigat, un segundo gobierno del general Namphy, el ala dura castrense con el general Avril) más o menos legítimas, más o menos represivas, son derrotadas en su meta de determinar un rumbo nacional, tanto en lo político como en lo económico. El problema de la redefinición del Estado está planteado, mas no el de su reconstrucción. Esto es lo que se asume aquí como definitorio de la transición de un sistema político a otro: el proceso de des-construcción, o de "pérdida del centro" (Michel P., 1996) (2) del sistema, el advenimiento de un período de

---

(2) Patrick Michel propone una interesante clave de lectura de la transición en Polonia en la posguerra fría, donde maneja los conceptos de "desencantamiento" (*désenchantement*) de la sociedad con respecto a un Estado que constituyó el "centro" no sólo político sino también histórico y simbólico de un sistema que, con la crisis, pierde precisamente su centro, es decir, su referente mítico e institucional. Por supuesto, las diferencias esenciales entre el papel del Partido Comunista en Polonia con respecto a las sucesivas dictaduras y el ejército en Haití imponen límites en el uso de estas claves para el análisis del caso haitiano.

búsqueda, de reinventos, pero también de atomización y de desorden, que desemboca en otro equilibrio, otro centro, otro orden. Si se puede hablar de transición interminable en Haití, es en referencia a este nuevo equilibrio aún no logrado once años después de iniciarse la crisis del sistema político tradicional.

Por otra parte, es innegable que un debate acerca de la legitimidad, que pasa también por un nuevo concepto del derecho y de los derechos, está presente en las demandas. Esto se lee en el voto de la Constitución, en la valorización del ejercicio electoral, por ejemplo. “*De là l'importance du Droit dans la problématique haitienne... Trilogie d'un des Droits de l'Homme que les Haïtiens s'efforcent confusément d'articuler depuis près de cinq ans en l'absence de toute structure et de toute tradition de mise en commun et d'interactions progressives...*” (3) (Honorat, 1991, p. 30). Pero la conquista del derecho debe desembocar en la institucionalización y en la aplicación de sus frutos, si no quiere permanecer ilusa. El “congelamiento” –hasta hoy día parcialmente vigente– de los preceptos constitucionales, y la muy lenta e imperfecta internalización de los comportamientos acordes con los derechos humanos, atestiguan de los límites de la conquista del derecho en Haití.

Ahora bien, la sobrepolitización que caracteriza la década de transición abierta el 7 de febrero de 1986 ha opacado varios de los aspectos de continuidad estructural del sistema, empezando con su base económica. La misma ha sufrido, por cierto, un deterioro acelerado en los cinco años anteriores pero, en sus fundamentos, sigue operando con los mismos parámetros. El sector primario ya no genera más que 30% del PNB, mientras ocupa 67% de la población activa (IHSI, 1987). Esta fuente tradicional de recaudación, enriquecimiento y control se está por lo tanto agotando. Por otra parte, la mayoría del pequeño grupo de empresas estatales están liquidadas, o con dificultades serias. De hecho, no por casualidad está a la orden del día el debate sobre la rentabilidad de las empresas públicas. Ante esta situación, el margen de maniobra del Estado es estrecho. El sector de los servicios, que ocupa 25% de la mano de obra, genera cerca de 40% del PIB. Este sector abarca el comercio y la administración pública, baluarte y base política de los equipos estatales de turno. El estado general de la economía, la importancia del desempleo (55% de desempleo abierto) convierten la administración pública en instrumento privilegiado de influencia. La importancia de la administración pública se evidencia como el espacio por excelencia de poder: tanto en lo político (factor de influencia), como en lo económico (fuente de enriquecimiento). Ofrece en

---

(3) “De allí la importancia del Derecho en la problemática haitiana(...) Trilogía de uno de los Derechos del Hombre que los haitianos tratan confusamente de articular desde hace cerca de cinco años, en ausencia de estructura y de tradición alguna de puesta en común y de interacciones progresivas...” (traducción libre de la autora).

efecto por lo menos tres posibilidades: el clientelismo y la cooptación, el acceso a fondos públicos y el beneficio de la tradicional política depredadora. A ello se añaden los circuitos ilegales cada vez más rentables del contrabando y el narcotráfico. Esos circuitos, que se han desarrollado en la última década del duvalierismo, desempeñan un papel creciente en la economía urbana y entre los círculos militares. Tenemos entonces que los sectores más poderosos de la oligarquía y la camarilla militar explotan dichos circuitos desde el Estado, permeando el mismo y acelerando al mismo tiempo la degradación de las funciones estatales: recaudación fiscal, inversiones, servicios públicos, administración del territorio, alcanzan niveles alarmantes de ineficacia e ineptitud.

En síntesis, los cuatro primeros años del posduvalierismo se leen como una transición caótica que busca un Estado de derecho bajo la batuta del ejército mismo: de cinco gobiernos que precedieron a Aristide, tres de ellos fueron militares y los demás apenas constituyen breves paréntesis. Los partidos en ese período no lograron proyectarse más allá de las personalidades que los impulsan, y sus endeble estructuras están sin arraigo en la población. Por consiguiente, si el Ejército no se muestra dispuesto a operar un traspaso de mando a la sociedad civil, tampoco la sociedad ha generado los recursos para quitar a los militares las riendas del Estado. Cuando finalmente, en medio de contradicciones agudas, se derrumba la tercera junta militar del posduvalierismo, se abre la posibilidad para la edificación de un régimen civil. Las interacciones dentro del movimiento popular, especialmente entre corrientes socialistas y las corrientes católicas populares, propician el surgimiento del movimiento Lavalas: KONAKOM, FNCD, diversas organizaciones populares, proyectan la figura de Aristide al frente del escenario, en el espacio de pocas semanas.

### Un nuevo proyecto: ¿un nuevo sistema?

La perspectiva del poder estatal, como manejo de aparatos pero también de equipos, programas, recursos y opciones, implica definiciones más o menos nuevas a cada cambio de gobierno. Ahora bien, tratándose de la llegada al poder de Jean Bertrand Aristide, se trata de algo más, por tres razones al menos: primero, por el carácter simbólico de estas primeras elecciones libres en la historia del país, que parecen prefigurar nuevas reglas del juego político; segundo, por la figura misma de Aristide, durante muchos años portavoz radical de las aspiraciones populares al progreso social y a la participación; tercero, por el contexto internacional que, a la vez que parece garantizar el voto democrático y su respeto, medirá sin embargo el nuevo gobierno de acuerdo con la varilla de la nueva era de la globalización, del ajuste económico y del neoliberalismo. Los cambios proyectados están por lo tanto condicionados, de entrada, por la capacidad del nuevo equipo de insertar las aspiraciones nacionales dentro de esas nuevas modalidades imperativas: la globalización, la democracia

institucional, y la nueva definición del papel del Estado. La transformación del sistema político implica en este caso, y al contrario de otras experiencias de transición en el área como República Dominicana o Chile (Lozano, en este volumen), la transformación al mismo tiempo de los mecanismos de gestión del Estado y de la sociedad. Todo ello en el marco de una aguda crisis económica y una fuerte polarización política.

Ahora bien, el 7 de febrero de 1991, el gobierno de Aristide nace más como una prefiguración de aspiraciones que como un proyecto propiamente elaborado. Surge sin una estructura partidaria definida, llevado al poder por una “avalancha” de votos populares, una constelación de organizaciones de base y pequeñas estructuras partidarias. Su equipo lo conforma una confluencia de personalidades democráticas y progresistas no necesariamente cohesionadas. Su programa económico es muy general, aunque lo suficientemente expresivo de los intereses populares en una redistribución de riquezas como para asustar a los sectores pudientes. Por lo demás, las debilidades de Aristide son anteriores a su acceso al poder. Su discurso radicalmente antimperialista le ha ganado la franca antipatía de amplios círculos internacionales, políticos y financieros. Desde el principio enfrenta una oposición que no descarta ningún método para eliminarlo, a él y a la opción que representa para el país (4).

De los siete meses de este gobierno, es menester recordar algunos intentos y propuestas que atestiguan de las dificultades y limitaciones de su empresa reformadora, empezando con lo más apremiante dentro de la coyuntura, el manejo de las fuerzas políticas. El mismo está signado por una contradicción entre el llamado a la participación “directa”, al estilo “gobierno popular por las masas”, y una especie de cortejo ambivalente hacia la burguesía tradicional y el ejército. Entre las manifestaciones del primero hay que mencionar el fomento sistemático de las manifestaciones directas por parte de la población, sin intermediario o mediación. Además de las complicaciones obvias que conlleva este estilo para la gestión gubernamental, perturba el endeble proceso de organización de la sociedad civil, de consolidación de sus representaciones y modos de expresión. Sin contar los efectos de esta dinámica sobre la acción, ya ampliamente marginalizada, de los partidos políticos. En cuanto al segundo elemento de la contradicción, numerosos ejemplos más o menos conocidos lo ilustran: los llamados al patriotismo del sector privado, como “su última oportunidad” de reintegrar la nación; el “casamiento” con el ejército, entre otros. El golpe, que sin duda se fraguaba desde los primeros momentos

---

(4) El 6 de enero de 1991, apenas electo tres semanas antes y aún no instalado, Aristide enfrenta una intentona duvalierista que fracasa ante una extraordinaria movilización popular que abarca todo el país. Esta reacción masiva será la primera preocupación del ejército siete meses más tarde, cuando el golpe de Estado se inaugura con una masacre sin cuartel de las masas alzadas en las calles de Puerto Príncipe.

posteriores a la elección, demuestra elocuentemente el carácter equivocado de la estrategia.

Por lo demás, los elementos de política económica esbozados en este corto período indican más bien el acatamiento de las nuevas reglas de la globalización. El modelo económico arcaico vigente en Haití plantea por cierto la necesidad de un tratamiento de choque so pena de “perder el tren” del mercado globalizado. La caracterización ya evocada del Estado plantea numerosos retos de orden institucional, estructural e incluso de cultura política, que comandan audacia en la adopción/adaptación de determinadas exigencias de la modernización (de la economía, de las instituciones), pero también cautela en los ritmos y las dosis en la aplicación de las reformas. Al respecto, la adopción de medidas de ajuste económico que, ya desde 1991, sobrepone el disciplinamiento a un panorama de informalidad generalizado y de desvaneciente autoridad del Estado, exacerba los problemas antes que resolverlos. Además, el manejo de las medidas de corto plazo (aumento del salario mínimo, subvención al mercado de productos básicos, creación de puestos pleróricos o de empleos efímeros) se antepone a la elaboración y la planificación de medidas de mayor alcance. He aquí que la transición haitiana plantea problemas de transformación del sistema político, pero dentro de un contexto de reformulación regional y mundial, no sólo de la relación Estado/nación/mundo vigente desde los albores de la era moderna (pos-Edad Media), sino también de los fundamentos del Estado excluyente rentista (Corten, 1996) a nivel nacional. La dislocación del sistema político entraña, por lo mismo, movimientos mucho más profundos de lo que aparece en la superficie de la sociedad. La reflexión en torno al concepto de transición va así más allá del planteamiento dicotómico acerca de la tradición marxista referida al modo de producción *versus* un uso considerado como empírico, o instrumental, del concepto por parte de la ciencia política moderna (Midy, 1996).

En todo caso, el despliegue de esta dinámica no ocurre de modo continuo; en el caso particular de Haití la interrupción durante tres años del orden constitucional, amén de conferir características dramáticas a la experiencia de democratización, desvía inevitablemente algunas de sus trayectorias y agudiza los problemas de la reconstrucción. En efecto, en medio de la efervescencia creada por las expectativas y las primeras acciones del gobierno de Aristide, el ejército se coloca, de nuevo, como último baluarte de los pudientes frente a la “avalancha” de demandas socioeconómicas y políticas, enardecidas pero lejos de estar resueltas. La reactivación de los resortes tradicionales del poder ahoga en la sangre el balbuceante régimen democrático con el golpe de Estado de septiembre de 1991.

Sobre los tres años de interrupción del orden constitucional poco se ha escrito que no sean recuentos de acontecimientos relativos al atropello de los derechos humanos y a la represión política. Para los fines de este trabajo conviene subrayar cuatro consecuencias sobre el sistema político. En primer

lugar, el desgaste institucional se profundiza, con la desnaturalización del poder legislativo. En la lucha por la ficción constitucional, el parlamento desempeña, en efecto, un papel importante, pretendiendo legitimar la presidencia golpista y la retórica de la soberanía nacional. Segundo, el desgaste organizativo y político en la sociedad civil alcanza niveles alarmantes, con la represión selectiva contra las organizaciones populares por un lado, y el intento de revivir métodos duvalieristas de reclutamiento organizativo forzado, por el otro. El montaje del FRAPH (Front pour l'Avancement et le Progrès d'Haïti), abiertamente duvalierista, es la más clara ilustración de esta estrategia. La inexistencia virtual de los partidos políticos, amén de turbias maniobras de algunos de ellos para hacer componendas con el régimen, completa este proceso de desmoronamiento de la sociedad civil y del sistema político. Tercero, la regresión de los valores democráticos y cívicos, resultantes de lo anterior, acentúa las actitudes de cinismo y falta de compromiso en la ciudadanía y dentro de la clase política. Finalmente, la perversión de la palabra, del discurso político, como artificios para engañar a la población provocan reflejos de desmovilización de la sociedad, cuyas consecuencias se desplegarán en la etapa posterior.

De alguna manera esta experiencia cierra un ciclo de la transición en dos sentidos: levanta toda ambigüedad sobre la postura de árbitro adoptada por los militares desde la salida de los Duvalier (actitud que simbolizó el mismo general Cedras cuando fue nombrado por Aristide); y deja a la sociedad de nuevo enfrentada sin escudo al Estado-ejército, evidenciando la abismal desigualdad de medios y de poder entre la sociedad civil, aún debilmente organizada, pero galvanizada por las esperanzas despertadas con las elecciones democráticas, y el Estado reducido a su núcleo duro (Manigat, 1994). Es sin duda sugerente la observación de Midy (1996) de que en esa fase el Estado depredador completa su descomposición habiendo perdido toda legalidad y legitimidad (5).

Los tres años encierran otra problemática que no se puede pasar por alto a pesar de —o tal vez a causa de— su sensibilidad política. Se trata del activo papel de la comunidad internacional, que desemboca el 15 de octubre de 1994 en la intervención de fuerzas multinacionales encabezadas por tropas de EEUU para reinstalar al presidente constitucional en el poder. Una cultura política universal, el tradicional y quisquilloso nacionalismo haitiano, las modalidades mismas de la gestión de los tres años por sus protagonistas principales (el ejército, el gobierno constitucional y la comunidad internacional), han opacado y siguen complicando el debate (6). Sin menospreciar la importancia de este

---

(5) Más discutible resulta sin embargo la tesis de ese autor sobre las consecuencias de esos tres años sobre el sistema político.

(6) Algunos aspectos del mismo aparecen en los artículos de L. Hurbon, F. Laraque, G. Pierre-Charles, E. Ollivier, en particular, en Hurbon (dir.) *Les transitions démocratiques*, ed. Syros, Paris, 1996.

debate para el futuro político, sino el futuro "tout court" del país, interesa aquí trasladarlo a otro nivel, con el objetivo de insistir en algunos retos enfrentados por el sistema político haitiano, hoy.

En cierto sentido, Haití puede ser considerado como un laboratorio de la posguerra fría. El imperio de la globalización en lo político, a partir de 1989, produce, bajo la influencia de numerosas variables (7), la reafirmación de conceptos que ahora son manejados de manera unívoca: democracia, derechos humanos, sociedad civil. Dichos valores, universalizados y considerados en adelante "ahistóricos", están colocados bajo la custodia de la comunidad internacional, ya no son privativos de cada Estado ante su respectiva ciudadanía. Esto a su vez plantea dos retos contradictorios para cualquier formación social: el del uso discriminatorio de tales instrumentos conceptuales en su propio proceso histórico endógeno, so pena de "ser globalizado" antes que "entrar en la globalización"; y el del reconocimiento de la nueva etapa histórica que constituye la globalización, so pena de emprender batallas perdidas de antemano por culpa de una visión arcaica. En el caso de Haití las características peculiares de su morfología estatal privan paradójicamente al país de la capacidad de proceder domésticamente a las necesarias transformaciones de su Estado. Dicho de otro modo, el Estado, dislocado por los golpes atestados al viejo sistema a partir de los años ochenta, resulta incapaz de movilizar recursos que, por su naturaleza, son atributos estatales, para proceder a una autotransformación. Lo externo, que aparece corrientemente como una variable más, aunque importante, de la redefinición del Estado en otros países, desempeña en este caso el papel de actor principal. El Estado desarticulado se vuelve una ficción estatal a la hora de operar el canje soberanía contra democracia, que es una lectura posible, si bien parcial, de la operación "apoyo a la democracia" de octubre de 1995. De todos modos, estos acontecimientos plantean una serie de interrogantes sobre el manejo de las crisis nacionales en el marco de las nuevas relaciones que se están gestando entre Estado nacional, democracia y globalización (Hurbon, 1996). Por otra parte, es innegable que no sólo las nuevas reglas del juego de la era posguerra fría imponen negociar el retorno al orden constitucional, sino que la situación misma de los protagonistas lo comanda. El ejército tiene las armas, pero mantiene a un país entero de rehén, y el gobierno en el exilio se apoya en la abrumadora mayoría. Por ello Aristide se vuelve un "caso", y no un banal presidente derrocado más (Manigat, 1994).

---

(7) Entre ellos, los cambios ocurridos en el papel y el mandato de las organizaciones internacionales, empezando con las Naciones Unidas; la desaparición del referente político que constituyó la existencia del bloque socialista en sus contenidos ideológicos y programáticos; la imposición de la lógica económica, la primera afectada por la realidad de la globalización, sobre la esfera de lo político.

Esta polarización desemboca, al cabo de tres años, en la decisión de erradicar el ejército de la vida política e institucional.

### La problemática de la transición en el sistema político hoy

A partir del 15 de octubre de 1995, tres tareas ineludibles están ante la sociedad haitiana: reconstruir el tejido social, fortalecer el Estado en ruinas, definir un rumbo nacional. El contexto para ello puede ser resumido en una enumeración sin rodeos: una sociedad civil desestructurada, instituciones políticas totalmente deslegitimadas, una economía exangüe, y una ocupación internacional multiforme. En suma, un verdadero desafío a la gobernabilidad. Más aún, las condiciones para emprender la tarea son, cuando menos, adversas.

#### *Reconstruir el tejido de la sociedad civil*

Un objetivo ineludible de la reconstitución de la dislocada sociedad haitiana es, sin duda la recomposición de sus actores. Ahora bien, en lo político prevalece una mezcla de confusión y de polarización. No hay “borrón y cuenta nueva”; predomina más bien una lógica de revancha y la anomia de la sociedad civil, aunada a una suerte de estupor del ciudadano ante el desenlace de sus luchas y reclamos por el retorno de la democracia. Atravesando querellas y rivalidades está el problema de la impunidad. Se sabe que todos los países que han vivido la transición de la dictadura a la democracia han tenido que transigir en este elemento, donde las exigencias de la memoria popular se estrellan contra las de la reconciliación nacional (Manigat, 1994). En Haití, varios nudos entrelazados encierran esta problemática, tanto en el orden político como en el económico, con la agudización de los hechos de prevaricación y de nepotismo. Atomización y polarización son sin embargo caracterizaciones que se inscriben dentro de una dinámica bastante veloz. Si observamos la evolución de los partidos políticos, al estancamiento de las formaciones más antiguas se contraponen una transformación de la mayoría Lavalas en el transcurso de escasos dos años. Desde esta perspectiva, el movimiento democrático de los años ochenta ha pasado por una serie de trasiegos. La deslegitimación de los partidos y el concomitante fortalecimiento de Lavalas, productos de los seis últimos años, han introducido nuevos nudos para la consolidación del sistema político. De hecho, la aparente conformación de una nueva “unanimidad” obstaculiza sólo un tiempo la exigencia del fortalecimiento del sistema de partidos. Hoy en día, la relativa hegemonía de la Organización Política Lavalas (OPL) se presenta paradójicamente como una avanzada política que, al no lograr un efecto de irradiación sobre las reglas tradicionales del juego político (personalista, anti-orgánico, clientelista), provoca crispaciones, peligrosas aunque históricamente retrógradas, en los más diversos sectores, desde los contendientes Lavalas

alrededor del ex presidente Aristide, hasta las corrientes neodualieristas y sus diversas vertientes nostálgicas del viejo orden, pasando por sectores de las organizaciones populares presos de su propia impotencia.

En la base del sistema político, los actores sociales siguen atrincherados en sus antiguos posicionamientos. El “viejo” y el “nuevo” sector privado no se distinguen por su estrategia, siempre oportunista (al lado, o atrás, del poder político), sino por su mayor o menor cercanía a las instancias de decisión. Lo más ostensible de la “reconciliación” ha sido ésto. Por lo demás, el reflujo del movimiento popular (comités de barrio, de vigilancia, etc.) parece duradero, tanto más cuanto se había invertido en una resistencia basada en la fe antes que en la capacidad autónoma. Es muy significativo al respecto la debilidad del movimiento campesino, comparado con el fin de la pasada década. En cuanto al ejercicio electoral, valorado con heroísmo en 1987 y con un verdadero sentido cívico, en 1990 ha perdido hasta su sentido para la población. En la actualidad, para la sociedad haitiana así como para otras sociedades, se imponen tareas nuevas e impostergables. Entre otras, la necesidad para la sociedad civil de inventar y consolidar prácticas creativas, encaminadas hacia el desarrollo de modalidades consensuales, participativas y responsables, en el contexto de la multidimensional crisis de la “forma-partido”, llamada sin embargo a tener larga vida aún en tanto único canal legitimado para acceder al poder.

### *Recomponer el Estado y sus instituciones*

Restablecer y fortalecer la autoridad del Estado ha sido un lema de la vida política y de los discursos gubernamentales, ya desde la primera fase del gobierno de Aristide. El significado de esos discursos ha llegado, sin embargo, a otra paradoja más. Por un lado se presenta como una consolidación de los instrumentos del orden público y del ordenamiento de la vida social, o sea, una búsqueda de reconocimiento para los aparatos del Estado. En sí, y en especial para la viabilidad del sistema político, se trata de una necesidad imperativa. En efecto, en el plano de lo institucional, el reencuentro entre el gobierno legítimo formado *in situ* en 1993 (encabezado con Robert Malval como Primer Ministro) y la Presidencia desemboca casi inmediatamente, en 1995, en una ruptura anunciada; un nuevo gabinete es instalado pero se inicia en realidad una clara contienda en el interior del Poder Ejecutivo bicéfalo. El Parlamento de 1994 está en franca desbandada, lo cual pone a la orden del día, como otra emergencia más, la organización de elecciones. Los servicios públicos apenas pueden ostentar dicha definición. La evolución de la imagen y de la eficacia de esas instituciones no ha sido para lo mejor, a los ojos de la población. En suma, la autoridad del Estado sigue siendo un reclamo a pesar de parciales y frágiles progresos en este sentido. Pero por otra parte, los dilemas de la democratización complican el debate al introducir una antinomia artificial entre institucionalización y participación social. La secular ausencia e irresponsabi-

lidad del Estado proyecta una visión de lo estatal que es, a la vez, una realidad (la de las estructuras, la de la "caja negra") y un prejuicio que milita contra la aceptación misma de esa autoridad. Las exigencias políticas y estratégicas de la institucionalización, los requisitos estatales de ejercicio efectivo del poder que puedan salvar la legitimación sobre bases institucionales e ideológicas nuevas, chocan con una concepción enraizada de la participación que rechaza instintivamente los aparatos y las mediaciones. Los ejemplos de esta situación son cotidianos, desde la ambivalente relación de la población con la nueva policía civil, hasta la imposición, por parte de grupos reivindicativos y de presión, de métodos de negociaciones directas, sin delegación y negándole representatividad a la cadena de autoridad estatal. En ese mismo orden, la participación política enfrenta los mismos obstáculos, por ser privativa de aparatos civiles o políticos copados por determinados estratos socioeconómicos más allá de sus ideologías y programas. Los hábitos de disciplina partidaria y de membresía activa resultan hasta ahora esencialmente ficticios, como se puede observar de manera privilegiada en los eventos electorales de los últimos dos años.

Más aún, la persistencia de mecanismos de decisión y de gestión que, en el accionar mismo de las instituciones estatales invalidan a menudo los intentos de participación organizada (como son la no aplicación generalizada de los reglamentos, la ausencia de sentido de responsabilidad, la falta de transparencia), no hacen sino reforzar las convicciones de que leyes, reglamentos, acuerdos, no son más que formalidades prescindibles. Se trata de un problema de recursos, pero también de cultura administrativa y de privatización de los recursos políticos, sociales y económicos. El problema radica en la distribución de estos recursos, escasos pero ante todo monopolizados vía canales y vínculos que una década de balbuceo democrático está lejos de haber desplazado.

El tema de las funciones estatales —anheladas hasta la mitificación— de servicio público, de preservación del interés general, de protección social, se ve reactivado pero en ausencia de sustentos consistentes para una petición de democracia que llega en la era de la reformulación de dichas funciones. Se ha manejado mucho, por cierto, la idea de que no puede el pueblo haitiano tener nostalgia de un Estado benefactor que nunca tuvo (8). Sin embargo, otro aspecto de la paradoja en la actual situación del Estado haitiano es que se le pide que cumpla todas sus promesas, mientras no dispuso nunca del caudal histórico y material para hacerlo, ni está a la orden del día que lo haga con las modalidades tradicionales. De todos modos, en lo económico, no solamente las cajas del Estado están vacías, sino que el deterioro de la estructura productiva del país ha

---

(8) Esta visión circula mucho no sólo entre la opinión pública sino también en círculos de la asistencia internacional.

llegado a extremos inauditos. La producción nacional ha disminuido en 30% en tres años. Finalmente, *last but not least*, la cuestión social, directamente vinculada a lo anterior, obliga a serios cuestionamientos sobre la correspondencia entre el discurso y la realidad de las prioridades sociales del proyecto democratizador.

Queda el cambio más importante y en verdad relevante que haya ocurrido en el Estado haitiano de hoy: la disolución del ejército. Con la supresión de este péndulo de la vida política, particularmente, entre 1986 a 1994, desaparece un "pilar" de la tradición política y estatal. No es éste el lugar para estudiar el papel y la historia del ejército haitiano dentro del Estado. Importa rescatar ciertas incidencias del fin de la guerra fría sobre la suerte del ejército en Haití. Se pueden destacar tres: el debilitamiento de sus bases para una postura nacional-contrainsurgente, justificativa de tanta indulgencia y colaboración, aun de bajo perfil, por parte de EEUU. El segundo aspecto se refiere a las consecuencias del derrocamiento del gobierno de Jean-Claude Duvalier sobre la funcionalidad del ejército dentro de la sociedad, como "empresario parásito" (Laguerre, 1991). Finalmente, es insoslayable el impacto del ejército pos-1986 en la caricaturización del modelo depredador/rentista, impacto que aceleró el proceso de dislocación del Estado. Hoy en día existe efectivamente un dilema del recambio, en el contexto de un sistema político volátil y débil, a raíz de la disolución de la institución castrense. No se trata de la cuestión del orden social, por supuesto, ya que en todo caso dicho orden se había vuelto contraproducente hasta para los grupos de poder (económicos y políticos). El dilema se da en torno a la construcción de un nuevo cimiento estatal, acorde con los nuevos términos para el consenso democrático. En otras palabras, la democracia necesita de instituciones articuladoras y cristalizadoras tanto como la dictadura requirió de los suyos..

Dos nudos insoslayables quedan en pie. El primero cabe en la pregunta: ¿qué nuevos resortes accionar para evitar el descarrilamiento hacia riesgosas vías populistas/autoritarias sin canales institucionales? Esta pregunta con aparente cariz conservador alude de hecho no sólo a un fenómeno recurrente de la cotidianeidad política haitiana (formación de pandillas político-delincuenciales en varias regiones del país; extrema vulnerabilidad de instituciones, servicios e infraestructuras nacionales a cualquier movimiento reivindicativo, de protesta o de vandalismo; dilución de la responsabilidad ciudadana y estatales), sino que, sobre todo, pretende resaltar un peligro latente, herencia y producto a la vez de la indigencia de la sociedad civil: la tentación autoritaria que diluye el impulso participativo en una unanimidad, o falsa comunión desmovilizadora. El segundo nudo también es una pregunta: ¿cómo consolidar la autoridad del Estado, asumiendo su nuevo papel de ordenador y de piloto? Los términos en este caso son conocidos y aparentemente más claros. El Estado haitiano hoy encierra un elemento nodal de condicionamiento: la ocupación multiforme. La falta de control de los protagonistas nacionales sobre el proceso de democrati-

zación, de modernización institucional, de transformación económica, es patente. Ahora bien, la profundidad del involucramiento internacional en general, y norteamericano en particular, no responde solamente a la convergencia de crisis que motivaron la intervención. Se inicia así un reposicionamiento de Haití en los planos regionales e internacionales, sin duda con alcances de largo plazo. La intervención concierne no sólo al territorio, sino también a las instituciones estatales, directamente subvencionadas por la ayuda internacional, a la política económica con las condicionalidades atadas a la asistencia financiera y presupuestaria, y hasta al orden público con las tareas de seguridad y la formación de la nueva policía civil. Es indudable que el recurso casi rutinario a la intervención multinacional, de tipo político y/o humanitario, indica una tendencial y paulatina obsolescencia de los conceptos de soberanía y autodeterminación del Estado-nación, en su sentido histórico. Empero, la interdependencia mundial, todavía en construcción, no ostenta un perfil muy definido. Enfrentarla, asumirla, requiere paradójicamente de un Estado en condición de amortiguar choques, definir estrategias, defender intereses de la sociedad específica, singular, que lo generó y a la que, aún por mucho tiempo creemos, está encargado de representar ante el mundo.

La dinámica misma del proceso con sus meandros, que a veces azuza, otras veces invierte las correlaciones, importa finalmente menos que su lógica mediata, que es la definición de reglas básicas de convivencia política alrededor de un consenso. Si el orden social entrafía los dos conceptos de "conductas estatales regulares y predecibles, y el de la conducta cooperativa" (Elster, J., 1991), en Haití hoy se vive el desequilibrio de ambos términos. La gobernabilidad es, a fin de cuentas, el arca perdida de esta búsqueda. Así, globalización y gobernabilidad forman una encrucijada en el seno del Estado. El problema de la transición en el sistema político remite a un cambio de modelo, que debe producir las bases y definir opciones para una autorenovación en lo interno, y proveer la capacidad para una integración regional e internacional regulada. Con la profundización reciente de la crisis nacional, todas esas facetas de la transición han sido puestas al desnudo.

## Transiciones pos-autoritarias, cambio social y sistema político en República Dominicana: 1961-1996

*Wilfredo Lozano*

En el largo período que va de 1961 a 1996, República Dominicana ha atravesado por una serie de dramáticos cambios políticos. En general estos cambios han sido interpretados como una tortuosa ruta hacia formas o relaciones políticas de tipo democrático, desde una matriz autoritaria que permearía la factura o personalidad del sistema político en todo el período. El autoritarismo, tras su permanencia sistémica, sería la característica distintiva del orden político dominicano desde la muerte de Trujillo a nuestros días (Espinal/Oviedo, 1986; Espinal, 1987; Jiménez Polanco, 1993; Oviedo, 1987; Wiarda, 1986).

Este proceso de cambio político podría interpretarse, pues, como una larga transición del autoritarismo hacia formas o relaciones políticas más democráticas. El problema de este enfoque es un cierto teleologismo sistémico, el cual puede asumir dos líneas de desarrollo. La primera sostendría que, dada la matriz de tipo autoritaria, los avances democráticos del sistema político son espurios —y más temprano que tarde terminan en su disolución—, o irrelevantes, al punto de no poder subvertir o modificar de manera sustancial el orden político. La segunda línea interpretativa que podría desprenderse del mismo argumento original es exactamente la opuesta: que el sistema político, pese a su matriz autoritaria, posee un impulso democratizador que motoriza el cambio político. La primera línea ha sido la propia de un cierto pensamiento radical, la segunda de un enfoque académico que, tras alejarse del reduccionismo economicista, ha devenido en muchos casos en un derivacionismo, esta vez de tipo político (1).

La tesis central que sostendremos en este trabajo afirma que en el período 1961-1996 ha habido dos grandes momentos de cambio político en el país. En ambos, se ha tratado de un proceso de transición de un orden autoritario a

---

(1) El análisis de las transiciones políticas pos-autoritarias —si se verifica en un contexto donde precisamente el objeto de estudio se encuentra en desarrollo— asume un carácter típicamente coyuntural que limita al nivel de “conjetura razonable” la posible salida de la transición; en cambio, las condiciones de la entrada en la transición pueden, razonablemente, asumirse como hechos establecidos. Si las transiciones se analizan con la suficiente distancia histórica que permita reconocer claramente las condiciones de su finalización, entonces nos encontramos en un contexto familiar al historiador, en el sentido del análisis de coyunturas históricas, que como tales constituyen recortes analíticos, temporalmente delimitados, con base en algún parámetro de tipo comparativo, en este caso las formas de régimen político. Esas distinciones no siempre se han tomado en cuenta por muchos de los “transitólogos” contemporáneos.

esquemas políticos más abiertos y democráticos. Empero, en ambos casos, el régimen político que ha sucedido al momento propiamente transicional ha conservado una matriz autoritaria. Estos procesos de transición podrían periodizarse del siguiente modo: 1961-1966, de transición posttrujillista; 1978-1982 de transición de un régimen autoritario bonapartista (Lozano, 1985). En ambos momentos se aprecia que el orden político emergente recoge rasgos importantes de la matriz autoritaria que se descompone, pero asumiendo una funcionalidad y/o eficacia política distinta a la que sostenía en el esquema político que se supera.

Entre la muerte de Trujillo en 1961 y 1965 se define una situación transicional con un fuerte movimiento democrático y gran activación social. Tras la guerra civil de 1965, el proceso desemboca en una salida autoritaria, con Balaguer dirigiendo un régimen bonapartista con fuertes rasgos de semidictadura y dirigismo estatal en materia de desarrollo. Con el ascenso de Balaguer al poder en 1966 culmina la primera transición. El inicio de la segunda transición posautoritaria lo marca 1978 en el período 1961-1996. La novedad de este período se revela en que a partir de ese momento se fortalece la competencia electoral, el sistema de partidos, se desmilitariza el ejercicio del poder estatal y, en general, la sociedad civil recupera su capacidad de contestación política (Jiménez Polanco, 1993). Culmina esta transición en 1982 porque con las elecciones de ese año los procesos electorales asumen un carácter fuertemente competitivo y el sistema de partidos se consolida, donde ya el autoritarismo estatal no puede bloquear el ejercicio mediador de los partidos frente a la sociedad, como fue lo propio del modelo autoritario anterior. Es más, a partir de ese momento se impone sobre el conjunto del sistema político una lógica del pacto y la negociación abiertos. Naturalmente, entre 1990-1994, como bien ha señalado Hartlyn (1995), hubo una regresión autoritaria en el manejo de la competencia electoral al evidenciarse serias irregularidades en los comicios de 1990 y un abierto fraude en los de 1994, pero esto no implicó una regresión a un régimen autoritario excluyente, como lo fue el régimen político de 1966-1978.

De aquí que sostengamos que la salida de los grandes caudillos de la escena política, en la última fase del proceso político dominicano contemporáneo (1994-1996) no suponga ningún proceso de transición en la forma de régimen, sino la posibilidad de un cambio en la modalidad de movilización política de las masas y, en general, de la relación Estado/sociedad, quizás contribuyendo a consolidar el sistema democrático. De esta forma, pese a la fuerte presencia del autoritarismo político en el período 1986-1996, lo que se fortalece es el carácter delegativo del sistema democrático y, en consecuencia, el presidencialismo político. En este período el sistema de partidos mantiene su vigencia, e incluso se moderniza en muchos aspectos burocrático-institucionales (Jiménez Polanco, 1993); en este momento se reconoce — pese a la crisis de 1994 y el fraude electoral del balaguerismo — una capacidad de la sociedad civil y del sistema político para limitar el ejercicio autoritario y el estilo depredador de la

élite política palaciega en el poder. Todo esto constituye una señal de que entre 1990-1996 no asistimos a un típico proceso de cambio de un régimen autoritario a un régimen democrático, por más fraudulento que haya sido el comportamiento de la élite política en el poder en esos años.

¿Qué es, entonces, lo que comienza a cambiar a partir de la salida de la escena política de los grandes caudillos, Balaguer y Bosch, e incluso de un líder de masas como Peña Gómez? En primer lugar, se restablece el poder del Congreso. Independientemente de las tensiones con el Poder Ejecutivo, propias, por lo demás, de todo régimen democrático de tipo presidencialista. Esto constituye un paso en el fortalecimiento del orden democrático. En segundo lugar, tal parece que se puede comenzar a articular una serie de pasos tendientes a institucionalizar determinadas instancias del poder del Estado, como el Poder Judicial, principalmente debido a dos factores claves: la capacidad de presión de los actores internacionales sobre el régimen político, como de los grupos empresariales y económicos organizados corporativamente, pero también debido a la fragmentación del poder político, la consolidación de una élite, o poliarquía, y de un sistema de partidos que se perfila encaminándose a superar el bipartidismo propio de la etapa previa, lo que parece augurar un período de equilibrios inestables que forzará a los pactos y acuerdos de manera recurrente, para lo cual es mejor tener reglas claras.

En esta situación, de lo que se trata, pues, es de superar la frágil institucionalidad democrática del período anterior, fortaleciendo la autonomía de los poderes del Estado, modernizando la cultura política de los actores y, en general, consolidando el sistema democrático. Por otro lado, se plantea en esta nueva situación la posibilidad de superar la modalidad caudillista de las relaciones de las élites políticas con las masas. Esto no asegura forzosamente que el clientelismo patrimonial, prebendalista, será superado, pues bien pueden los grandes caudillos ser sustituidos por élites políticas bien organizadas y definidas en sus intereses grupales o corporativos (Hartlyn, 1995). Tal parece que la competencia democrática tiene en la nueva situación una mejor posibilidad de institucionalizarse como ejercicio libre de los electores. En el mejor de los casos se trata de la institucionalización de un tipo de régimen democrático fuertemente autoritario y restringido, y no de la sustitución de un régimen autoritario en el sentido de su negación de la competencia democrática. En lo que sigue trataremos de argumentar los diversos puntos que estas tesis generales implican.

## Transiciones

Dos aspectos caracterizan el ejercicio de la política moderna en la República Dominicana posterior a la muerte de Trujillo: la centralidad del Estado para el proceso de desarrollo y para la articulación del sistema político, y el surgimiento de la política de masas.

En realidad, desde la ocupación militar norteamericana de 1916 el Estado ha pasado a desempeñar un dinámico rol articulador de los mapas sociales tanto como de los estilos de crecimiento económico. El fortalecimiento del modelo primario exportador, basado en las exportaciones azucareras, que caracterizó prácticamente los primeros treinta años de la vida económica nacional en el presente siglo, fue el resultado de la articulación de un modelo con base estatal, al que se ha definido como modalidad de enclave por estar centrado en los monopolios azucareros propiedad de corporaciones norteamericanas, teniendo una débil vinculación con la actividad económica orientada hacia el mercado interno. Este modelo llega a su climax con el final de la segunda guerra mundial. A partir de allí, tras el férreo control dictatorial de los aparatos estatales, Trujillo articuló las bases de un modelo de desarrollo hacia adentro, centrado en la expansión del capitalismo agrario y la industrialización por sustitución de importaciones, aunque sostenido en el control monopolista de la economía azucarera por parte del Dictador. Lo singular del caso dominicano en este momento es que los inicios de la industrialización por sustitución de importaciones y el desarrollo de una economía capitalista orientada hacia el mercado interior no fue controlado por un emergente y relativamente moderno empresariado local, surgido de las propias oligarquías de la tierra y el comercio. El control de esta emergente economía de tipo capitalista lo sostuvo la empresa trujillista. De esta forma, la muerte de Trujillo en 1961 convirtió al Estado dominicano en el principal empresario capitalista nacional, controlador del 80% de la actividad azucarera, prácticamente del 70% de la planta industrial orientada a la sustitución de importaciones, del 100% de la producción de energía, así como de grandes extensiones terratenientes (Cassa, 1982).

En ese contexto, la oligarquía dominicana no sólo se encontró desorganizada políticamente, sino también excluida económicamente de los beneficios de este gran emporio. De ahí el interés oligárquico por el control del Estado: no sólo por una razón de dominio político, sino de sobrevivencia económica. La destrujillización no entrañaba para la oligarquía simplemente una solución política, suponía como tarea central paralizar el potencial de crecimiento del Estado-empresario y con ello su efectiva competencia. De aquí que en 1966 le fuera tan fácil el pacto con la élite burocrático-militar liderada por Balaguer. Tras el pacto, la oligarquía cedió espacio político a cambio de asegurar no sólo el crecimiento sostenido de sus intereses, sino también el gradual achicamiento del Estado como empresario capitalista.

En una perspectiva sociopolítica, la modalidad de desarrollo nacional, por lo menos desde la Dictadura trujillista, ha encontrado en el Estado la fuente motorizadora de importantes actores sociales y políticos. De esta forma, pese a su base esencialmente agraria, la expansión económica del capitalismo industrial sustitutivo de importaciones, bajo la dictadura de Trujillo, fortaleció una emergente clase media urbana (Cassá, 1982), la misma que en su momento constituyó la fuente nutricia de la burocracia de Estado. Esta última, actuando

como estamento burocrático, junto a la élite militar, constituyó el grupo que le daría cuerpo y organización política al régimen. Así mismo, el fortalecimiento político de las Fuerzas Armadas en las condiciones de la dictadura, no sólo constituyó el principal mecanismo de control político, sino también la principal mediación que aseguraba gran parte de las lealtades primordiales de las clases campesinas al régimen político. A la larga, la actividad propiamente represiva terminó siendo manejada por organismos especializados diferentes a los propiamente militares; en muchas ocasiones, ambas esferas de control político, llegaron a entrar en conflicto (Atkins, 1987). Como podemos apreciar, el régimen trujillista no sólo encontró en los emergentes actores sociales que la industrialización estimulaba su fuente de reclutamiento de la élite burocrática militar, sino también la base de su oposición. Fue precisamente este elemento el que permitiría que del propio séquito palaciego surgiera el grupo conspirativo que finalmente ajusticiaría al dictador la noche del 30 de mayo de 1961.

#### *La primera transición pos-autoritaria y el desenlace bonapartista: 1961-1966*

Para nuestros fines, lo significativo es destacar que fue precisamente entre estos actores donde el sistema político reclutaría sus cuadros y dirigentes en la nueva situación política postrujillista, los mismos que manejaron el proceso de transición en el período 1961-1965, rearticulando sus posiciones en el tramado social, con la consiguiente reconfiguración del cuadro de relaciones políticas. Por lo pronto, la oligarquía tradicional, que en el anterior esquema político no tenía un poder político directo, ni tampoco frente a la dictadura tenía un espacio de representación organizada, en la nueva situación adquirió un dinámico protagonismo. En las condiciones de crisis hegemónica en que se verificó la transición postrujillista, esto condujo a la oligarquía a una alianza coyuntural con la clase media urbana. Es en la articulación de esta alianza como se comprende el único movimiento político donde la oligarquía como grupo social con intereses específicos tuvo una directa y orgánica participación: la Unión Cívica Nacional (UCN) (Gleijeses, 1978).

La clase media, por su parte, adquirió un protagonismo tal que de su seno surgió la parte más significativa de la nueva élite política que a partir de 1961 comienza a articularse en el país. Dicho grupo social aportará la parte más significativa de los dirigentes medios y altos del sistema de partidos modernos en proceso de constitución. En las condiciones de la transición postrujillista, la clase media urbana fragmenta sus esferas de acción política. Un sector se radicaliza y pasa a nutrir los cuadros dirigentes del Movimiento Revolucionario 14 de junio, otro sector se acerca al Partido Revolucionario Dominicano (PRD), recién establecido en el país desde el exilio, mientras otro grupo, momentáneamente en el breve período crítico de 1961-1962, integra directamente la UCN. La Revolución Constitucionalista de 1965 radicaliza aún más a la clase media. Muchos profesionales e intelectuales profundizan su apoyo al

movimiento de izquierda dividido ahora en varias tendencias. Otros estrechan sus lazos con el PRD.

En la coyuntura de los años 1961-1965 la élite burocrática estatal de origen trujillista se desarticula en su capacidad de presión política, pero mantiene gran parte de su identidad con el régimen dictatorial anterior. Fue de esta burocracia de donde Balaguer obtendría parte de sus cuadros políticos para el Partido Reformista que fundaría en 1963. Sin embargo, a diferencia de la burocracia civil, la élite militar afirma un determinante papel en el proceso de transición postrujillista, al punto de que se constituye en el elemento determinante del proceso de transición mismo, en lo que se refiere a las articulaciones de pactos y alianzas, tanto como a la negociación misma de la salida del país de los remanentes de la dictadura (Glejeses, 1978).

Entre los años 1961-1962, lo más significativo con relación a este último punto es la virtual alianza que se establece entre el sector trujillista más dispuesto a la negociación, los "blandos" en la terminología de O'Donnell y Schmitter (1988b), obviamente liderado por Balaguer, y el emergente liderazgo popular que articulan Bosch y el PRD. Esta alianza sella la victoria del PRD en las elecciones de 1962. Por su trascendencia histórica, vale la pena analizarla. Por lo pronto, la alianza le proporcionó a Bosch y su partido los votos campesinos, puesto que esta era la masa en la que el régimen anterior apoyaba su legitimidad popular. Por lo demás, los campesinos constituían la población más numerosa del país. En las ciudades, donde se concentraba la clase media y la élite económica, era donde se concentraban, a su vez, las fuerzas opositoras al trujillismo. De allí que fuera en las ciudades donde la UCN logró contar su electorado más numeroso. Aún así, la victoria de Bosch sobre Viriato Fiallo fue aplastante: 58,7% del total de sufragios obtuvo el PRD.

En segundo lugar la alianza expresaba un acuerdo que por diversas vías se sostenía en puntos de vista razonablemente comunes ante la coyuntura de la transición. Por parte de Bosch, el argumento básico era que dado el poder centralizador del régimen anterior, la muerte del dictador desarticulaba las bases del régimen; en consecuencia, el peligro trujillista no era la cuestión principal. De ahí que más que una lucha frontal entre trujillistas y antitrujillistas de lo que se trataba era de impulsar un programa reformador, una lucha social de tipo antioligárquica. Esto abrió, obviamente, las posibilidades para una alianza con el sector trujillista. Por parte de este último grupo, de lo que se trataba era de sobrevivir la transición con una cuota de poder que legitimara su posición en el nuevo orden político. Dado el liderazgo de Balaguer en el grupo, esta visión asumía una perspectiva reformista e igualmente antioligárquica. Tanto la perspectiva de Bosch respecto a la transición como la estrategia balaguerista de sobrevivencia política, se apoyaban en una misma óptica estatista. En la práctica, la alianza le facilitó al grupo balaguerista, como heredero histórico del régimen anterior, un espacio político, como de legitimación histórica, del cual sus frutos se verían a partir de 1966.

De todos modos, la alianza no pasó de un objetivo táctico de tipo electoral, pese a la comunidad de puntos de vista respecto al papel del Estado y su postura antioligárquica. Una vez Bosch en el poder, la alianza se deshizo. Las condiciones de este proceso son importantes. En primer lugar, la alianza nunca se sostuvo en ningún compromiso formal, ni tampoco en objetivos estratégicos vía pactos ocultos, de forma tal que una vez en el poder el PRD y reducido el peligro que representaba para el sector balaguerista un gobierno oligárquico de clara factura antitrujillista, cada uno de los actores trilló camino aparte. Es significativo que fueran precisamente las condiciones estratégicas en las que se fundamentó esta alianza las que, finalmente, crearon las condiciones para la conspiración contra Bosch y su gobierno. Nos explicamos.

La visión estatista de Bosch se apoyaba en una propuesta política democrática, la de Balaguer asumía un sesgo autoritario, donde el elemento militar desempeñaría un papel significativo en la construcción no sólo del estilo de dominación, sino en la unidad misma del Estado. Esto era, en parte, el producto del sello autoritario del régimen anterior, pero en la perspectiva balaguerista, era una conclusión realista en función de la fuente efectiva de donde emanaba el poder de su fracción: el ejército y los campesinos. Por otro lado, el propio ejército, dada su ascendencia campesina en sus élites dirigentes, terminó siendo cooptado por la prédica oligárquica que identificó a Bosch y su propuesta democrática con la tolerancia hacia el comunismo y el movimiento de izquierda. Es aquí donde el diseño geopolítico de Estados Unidos hacia la región del Caribe, no podía asumir otra perspectiva que la de apoyar el golpe militar contra Bosch (2).

Con el golpe militar de septiembre de 1963 una nueva situación se presentaría. En primer lugar, el movimiento popular, principalmente el PRD y el movimiento revolucionario de izquierda, no fue desarticulado como podría haberse esperado. Por el contrario, el PRD fortaleció su posición en los grupos populares urbanos y la izquierda ganó muchos cuadros jóvenes estudiantiles y profesionales, de la clase media. Lo importante es que, pese a que los militares mantenían una gran influencia en el Triunvirato como régimen *de facto*, beneficiándose del poder por la vía de la corrupción, en la práctica esto representaba una nueva situación respecto a las Fuerzas Armadas: en términos políticos el alto mando militar se encontraba ahora en una relación de relativa subordinación al poder civil que controlaba la oligarquía. En esas condiciones el liderazgo militar se fragmentó. En parte como resultado de los vínculos y las

---

(2) Estados Unidos condenó en principio el golpe militar. El presidente Kennedy así lo manifestó una vez Bosch fue depuesto del poder. Su sucesor Johnson mantuvo esta postura formal. En la práctica Estados Unidos siempre apoyó a los militares e incluso oficiales de la misión militar norteamericana en el país estimularon a los militares dominicanos a dar el golpe de septiembre de 1963.

relaciones que diversas fracciones políticas habían establecido con sectores de las Fuerzas Armadas, en parte producto del debilitamiento del sector militar más directamente ligado al régimen dictatorial anterior y al surgimiento de nuevos liderazgos militares. Fue este fraccionamiento del liderazgo militar, unido a la incapacidad de la propia oligarquía en su ejercicio político de control del poder del Estado y a la fuerza de la oposición popular en las ciudades, lo que condujo a la guerra civil y a la intervención militar extranjera en 1965 (Gleijeses, 1978).

### *El cuadro de alianzas del bonapartismo*

Así como en las condiciones de la transición postrujillista el cuadro de actores políticos del período anterior rearticula sus posiciones, surgiendo también otro tipo de actores, la consolidación del régimen bonapartista, bajo el liderazgo de Balaguer, entre 1966-1978, rearticuló, a su vez, el cuadro de actores políticos y potenció el surgimiento de actores relativamente nuevos. Esto, debe decirse, no era sólo el producto de la naturaleza y dinámica del régimen político, también era el fruto de importantes cambios sociales que se estaban verificando en el país, de los cuales principales eran, quizás, el acelerado proceso de urbanización, la industrialización por sustitución de importaciones y en general el proceso de modernización capitalista en marcha.

El primer aspecto que debe llamar nuestra atención es el papel de las clases medias. Las mismas se expandieron en el período 1966-1978, ampliando su esfera de influencia social y fortaleciendo su poder económico. Esto produjo al menos dos consecuencias importantes en el plano político. La primera es que dicho grupo social de hecho logró influenciar a los partidos y el sistema político en el paquete de demandas sociales que los actores políticos proponían a la sociedad. Esto obligó a los grandes partidos de masas a tener que definir un discurso donde las reivindicaciones de tipo popular debían ser moderadas y compartidas con reivindicaciones dirigidas a grupos sociales que no necesariamente se encontraban en situación de fragilidad económica. Esto obligó, por un lado, al populismo patrimonial balaguerista en el poder a una política clientelar que reconociera a la clase media como un importante actor social. La política de vivienda del régimen balaguerista en esos años tiene muy claramente ese propósito político (Duarte, 1986). Así mismo, condujo al régimen a una política de cooptación de sectores medios, a partir del lugar central que para la expansión y sobrevivencia de dicho sector social ocupaba el Estado. Por otro lado, obligó al PRD a definir un discurso político de menor confrontación social, aun cuando en el plano político radicalizara su discurso frente al régimen. Independientemente de que este giro en la estrategia del PRD—sobre todo a partir de 1973 bajo el liderazgo de Peña Gómez—era el fruto de una visión realista de los cambios que se estaban dando en el sistema internacional y de la necesidad que tenía un partido como el PRD de encontrar aliados internacio-

nales y amigos en Washington para alcanzar el poder, esto también era el fruto de las transformaciones que en la esfera interna del partido se estaban produciendo. El PRD creció significativamente en el período 1966-1978. Esa influencia no sólo era popular y de masas, también lo fue en la clase media urbana. Esta diversidad de influencias sociales en la composición de sus cuadros, así como la complejización de su aparato burocrático, en el plano interno obligaba a mantener un esquema de equilibrio entre los diversos grupos de intereses en el seno del partido (Jiménez Polanco, 1993). Bosch vio esta influencia como un aspecto pernicioso de la política de masas y el giro pequeño burgués y clientelista que podría tomar el partido en esas condiciones, Peña Gómez lo vio como la nueva condición que exigía la política de masas en el marco de un régimen autoritario como el balaguerista. La división del PRD en 1973, que produjo la salida de Bosch de la organización y la posterior creación del Partido de la Liberación Dominicana (PLD), no sólo era el resultado del enfrentamiento de dos estrategias y tácticas políticas frente al régimen balaguerista, era el fruto de dos posiciones ante la política de masas y sus efectos internos en un partido popular-democrático (3).

El segundo aspecto de importancia en el análisis del período 1966-1978 es el fortalecimiento económico de la élite militar (Atkins, 1987). Si se mira bien el asunto esto tuvo un saldo negativo para los militares, con relación al poder político que habían adquirido al margen de los partidos en el período de transición (1961-1965). Bajo el régimen balaguerista los militares alcanzaron, ciertamente, mucho poder, pero esto fue el fruto de su total subordinación a la lógica bonapartista del caudillo conservador. Por otro lado, ese poder económico produjo resultados contradictorios incluso para el propio régimen (Lozano, 1985). En primer lugar, la élite militar estrechó sus conexiones con la burocracia política del Estado, convirtiéndose ambos en poderosos grupos económicos. Ciertamente, en el contexto bonapartista este mecanismo fortalecía, en un primer momento, el control del líder sobre el conjunto de fracciones y grupos militares, pero en un plazo mediano produjo serias contradicciones entre dicho estamento burocrático-militar y el emergente empresariado vinculado a la expansión de la industrialización por sustitución de importaciones. Lo que es más importante, fue éste uno de los elementos determinantes de la ruptura del compacto apoyo del empresariado al régimen. De todos modos, en este momento y gracias a estos mecanismos Balaguer se convirtió en un verdadero caudillo para la élite burocrático-militar. En este contexto nace el caudillo conservador y no en el de la relación inicial del líder con la masa. La

---

(3) En el análisis de este problema estratégico Jiménez Polanco comete el error de interpretar como una disputa organizacional, propia de una lógica clientelista, lo que era un deslinde de estrategias para la toma del poder. Sale sobrando la discusión relativa a si este debate podría haberse sostenido con resultados satisfactorios sin la ruptura de la organización.

transmisión del mito del caudillo conservador a la estrategia de movilización de las masas fue un resultado posterior a la construcción del caudillo por su séquito. El punto aquí de nuevo es el poder de Balaguer frente al ejército y, por vía de consecuencia, frente a los campesinos.

Quizás lo más significativo de este período para el estudio que nos ocupa fue que en esa etapa se sentaron las bases para la constitución de la élite que actualmente articula el sistema político dominicano, al tiempo que se desarrolló un empresariado industrial y financiero, parcialmente reclutado de la oligarquía tradicional, pero también de la burocracia política estatal, como de la alta clase media. Este empresariado, que al principio del período surgió como un sector social protegido por el Estado, al final del mismo pasó en muchos sentidos a articular intereses corporativos propios como grupo de presión (4).

### **La segunda transición pos-autoritaria y la débil institucionalidad democrática: 1978-1982**

El primer problema que debemos tener presente a la hora del análisis de esta segunda transición es el de la ruptura del pacto que dio unidad y base social al régimen bonapartista presidido por Balaguer durante doce largos años (1966-1978). Al respecto debemos considerar dos niveles: 1) el relativo a las tensiones que se producían ante las presiones de masas y el carácter excluyente del régimen político; y 2) el relativo a la unidad de las fuerzas políticas y económicas que sostenían el pacto político entre los sectores sostenedores del régimen. La base de masas del pacto conservador que se constituyó a consecuencia de la guerra civil de 1965, y cuyo líder fue Balaguer, eran los campesinos. A consecuencia de ello, el bloque de fuerzas conservadoras que llegó al poder en 1966 pudo enfrentar a los actores urbanos opuestos al régimen. Sin esa base de masas el régimen político, para sostenerse, hubiese tenido que asumir un carácter abiertamente dictatorial. Sin embargo, dado el diseño de la estrategia de crecimiento hacia adentro que impulsaba la élite estatal y a la cual se adaptó la oligarquía tradicional, era precisamente el mundo campesino el más penalizado en esa lógica de crecimiento. Balaguer intentó en 1972-1974 resolver esta contradicción "constitutiva" de su régimen con una propuesta de reforma agraria que en la práctica fracasó.

Sin entrar a evaluar las condiciones de este fracaso, como los resultados mismos del proceso de reforma agraria en el plano económico, es claro que parte de este fracaso se debió a la oposición de la oligarquía terrateniente, muchos de

---

(4) El libro de Moya Pons (1992) sobre el empresariado industrial dominicano es un texto de consulta obligada a este respecto.

cuyos miembros eran militares de alto rango. A ello se sumó la movilización campesina que en el proceso mismo de reforma agraria se produjo, estimulada en parte por el propio régimen tanto como por la izquierda revolucionaria. El resultado de todo esto fue una doble ruptura para el régimen: la producida en su base de masas (campesinas) y la articulada en torno a la propia oligarquía.

Este último aspecto del problema agrario nos introduce de lleno en el segundo punto puesto a discusión: el relativo a la unidad del bloque de fuerzas políticas y económicas que apoyaban al régimen. Naturalmente, no podemos pensar que la propuesta de reforma agraria del régimen balaguerista alejara totalmente a los sectores oligárquicos del apoyo al régimen. Por el contrario, el fracaso de la reforma agraria representó precisamente un triunfo de la oligarquía terrateniente frente al mismo. Pero de esto último es de lo que se trata: con la derrota sufrida por Balaguer en su propuesta de reforma agraria, por primera vez sectores del bloque de fuerzas dominantes lograban imponerse al régimen, precisamente radicalizando uno de los aspectos constitutivos de ese orden político: su conservadurismo (5). El segundo tipo de fricciones se produjo entre los empresarios industriales y financieros y el séquito político palaciego, precisamente a consecuencia del manejo patrimonialista del régimen con los grupos corporativos, en este caso con el propio empresariado (Moya Pons, 1992). La tercera grieta se produjo al interior de las Fuerzas Armadas, no directamente en el alto mando, dividido en fracciones en permanente pugna, estimuladas por el propio presidente Balaguer. El agrietamiento se produjo a consecuencia del carácter excluyente de esta pugna, puesto que la oficialidad media no recibía los beneficios de esta lógica de movilización patrimonialista de prebendas en el alto mando militar, y en su defecto no tenía tampoco posibilidad de movilización en el escalafón militar, como consecuencia del monopolio que de los altos mandos tenía la camarilla militar que sostenía el Presidente (Atkins, 1987).

Estos tres aspectos (pérdida de legitimidad frente al campesinado, rupturas en los apoyos empresariales y oligárquicos y fricciones en las Fuerzas Armadas), debilitaron el régimen balaguerista; principalmente, al final del período le abrieron un espacio a la oposición para articular una propuesta política alternativa, precisamente en función de la propuesta de apertura democrática que sostenían. Esto se articuló con una inteligente estrategia del PRD de acercamiento a los líderes del Partido Demócrata norteamericano por parte de

---

(5) En 1972-1973 quien vio esta contradicción con mayor claridad fue Bosch, aun cuando la interpretación que de ello hizo asumió un carácter conservador al sugerir un acercamiento precisamente a la oligarquía que en 1963 le dió el golpe militar. Irónicamente, cinco años después, esta misma estrategia de acercamiento a sectores conservadores del régimen por parte de Peña Gómez le daría el triunfo al PRD iniciando con su ascenso al poder la segunda transición pos-autoritaria.

Peña Gómez y la movilización de las presiones de la Internacional Socialista, de la cual el PRD era miembro desde 1976 (Espinal, 1987).

En estas circunstancias, las bases para un cambio político estaban planteadas. Así como la transición posttrujillista estuvo marcada por el conflicto social, la agudización de las contradicciones políticas y —al final— el conflicto armado, la transición posbonapartista (Balaguer) también se caracterizó por el conflicto político y la amenaza del conflicto armado.

Ciertamente, los dos escenarios de los procesos de transición analizados estuvieron estrechamente relacionados con procesos electorales; pero, mientras el proceso electoral que condujo a Balaguer al poder en 1966 fue la culminación del proceso de transición posttrujillista, las elecciones de 1978 iniciaron el proceso de transición posbonapartista. Esto marca dos aspectos cualitativamente distintos, puesto que la transición posttrujillista culmina en la articulación de otra modalidad de régimen autoritario: la bonapartista. El final del régimen bonapartista inicia un tortuoso proceso de transición que culmina en la articulación de un régimen democrático (6), institucionalmente muy débil y con fuertes rasgos autoritarios, que podríamos definir como democracia restringida de ascendiente caudillista, donde el Presidente continúa ocupando un lugar central en el sistema (O'Donnell, 1992 y 1996), pero donde ahora los partidos adquieren un gran dinamismo y representatividad política en el interior mismo del Estado.

En 1978, con el ascenso al poder del PRD, se aprecia un reacomodo de las fuerzas sociales y políticas. En 1966 el PRD se enfrentó a Balaguer con un país militarmente ocupado por una potencia extranjera, que claramente favorecía al candidato conservador (Balaguer). El electorado perredéista era esencialmente urbano y no contaba con el apoyo del empresariado y de la oligarquía. En 1978 la situación era diferente. En primer lugar, las condiciones internacionales favorecían un cambio democrático en el país. Lo que es más importante, el cuadro de fuerzas internas se había modificado, pues el bloque de fuerzas que apoyaban el reformismo se había fragmentado, logrando el PRD apoyos empresariales importantes. Dicho partido había ampliado su base de masas e importantes sectores campesinos ahora le apoyaban. En tales condiciones, el punto fuerte del reformismo continuó siendo el compacto apoyo del alto mando de las Fuerzas Armadas a Balaguer, al extremo de que si en las mismas la oficialidad no vinculada estrechamente al séquito político del caudillo conservador no hubiese tenido a su vez contradicciones y dificultades de

---

(6) Jiménez Polanco (1993) lo ha definido como semipoliárquico. Quizás la definición es un poco engorrosa pero la preocupación que la sostiene es absolutamente legítima: la fragilidad institucional del sistema político y de los actores, tras el final del régimen balaguerista de los doce años. O'Donnell, como se ha visto (1996) ha discutido en términos generales este mismo problema proponiendo la definición de "poliarquía institucionalizada informalmente".

movilidad social y económica con la alta jerarquía militar, en 1978 el triunfo del PRD en las urnas hubiese podido ser desconocido, con una regresión autoritaria de tipo militar. Naturalmente, a esto se añade la presión norteamericana para que el alto mando de las Fuerzas Armadas reconociera el triunfo del PRD.

De todos modos, gracias a su poder militar y al control del aparato burocrático estatal, Balaguer logró imponer un “pacto” que restringió el poder congresional del PRD y, en consecuencia, le obligó a reconocer un poder estratégico a las fuerzas conservadoras en el interior mismo de los poderes del Estado: el Congreso y el Poder Judicial. Con ello, la transición posbonapartista se vio así condicionada por las fuerzas políticas del régimen anterior, cuyo eje articulador era Balaguer. Con esta modalidad de transición, en las condiciones del nuevo régimen democrático que se articulaba, el PRD se encontró obligado a compartir el poder del Estado con el reformismo balaguerista, lo cual limitaría sus posibilidades de acción política en el control de Poder Ejecutivo (7) y en la aplicación de su programa populista de reformas sociales.

### **El frágil equilibrio populista**

En el nuevo escenario político posbonapartista, la primera tarea del nuevo régimen fue, naturalmente, la de la desmilitarización del Estado (Atkins, 1987). En esta tarea el presidente Guzmán desmovilizó 27 generales, pasándolos a retiro. Esto condujo a un proceso de remoción del alto mando de las Fuerzas Armadas, dando paso a otra generación de oficiales a puestos dirigentes. Se modificaba así el cuadro de fuerzas al interior del Estado y en el sistema de fuerzas políticas en la sociedad.

Este nuevo escenario facilitó la acción de los partidos, estimulando la competencia política. El movimiento de masas se fortaleció, principalmente el movimiento obrero organizado. Todo esto tuvo diversos resultados prácticos. En primer lugar, esta nueva situación incrementó las presiones de masas sobre el Estado, lo que se tradujo en significativos aumentos de los salarios y el incremento del empleo estatal. En un contexto de debilitamiento del modelo exportador tradicional, que redujo los ingresos fiscales del Estado, la nueva situación condujo al endeudamiento externo y a la crisis fiscal. A esto se une el

---

(7) En 1978, tras el llamado “gacetazo” el Partido Reformista de Balaguer logró mantener el control de 59% del Senado, es decir 16 senadores. De éstos, cuatro fueron el producto del llamado fallo histórico o “gacetazo”. En la Cámara de diputados el “gacetazo” le permitió aumentar un escaño más al Partido Reformista, lo que le permitió controlar 47% de los diputados (120 en total). Con el control del Senado, el reformismo logró mantener el control de la Suprema Corte de Justicia y con ello del Poder Judicial.

fantasma de la inflación. En esas condiciones, el gobierno perredeista de A. Guzmán sufrió una significativa erosión política, por partida doble: su significativo apoyo popular disminuyó, debilitándose su influencia sobre el movimiento de masas y, en segundo lugar, disminuyó el apoyo empresarial. Todo esto se reflejó en el interior del partido de gobierno, distanciando a los cuadros administrativos del Estado, de la base de masas del partido y del aparato político.

En las nuevas circunstancias se puede apreciar en el funcionamiento del régimen político una serie de rasgos antes ausentes. En primer lugar, en el anterior esquema político, aun cuando los partidos tenían una presencia real, en la práctica eran excluidos de los mecanismos de representación, al estar bloqueado el acceso a un sistema electoral competitivo, pero también al dificultársele desde el poder del Estado sus relaciones con los actores de la sociedad civil, principalmente con el empresariado. En segundo lugar, reconocemos el anulamiento del estamento militar como mediación articuladora de la unidad del Estado, como lo era en el anterior régimen. En su defecto, este papel lo pasó a ocupar las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Congreso. Podría sostenerse que esta relación fue tensa e inestable y que, en consecuencia, no contribuyó mucho a lograr precisamente la estabilidad e institucionalidad democrática de los poderes del Estado. Este argumento sólo en parte es verdadero. Esto así puesto que las diferencias y tensiones entre el Congreso y el Poder Ejecutivo constituye uno de los ejes de un sistema democrático. Sólo que en las condiciones de un régimen democrático restringido, cultura autoritaria y fuerte presidencialismo y clientelismo político, estas diferencias pueden convertirse en activadores de la inestabilidad del sistema político (8).

En consecuencia, en esas condiciones fácilmente puede reconocerse que el régimen que se inaugura a partir de 1978 tiene una clara tendencia a la inestabilidad de sus instituciones. Esto no significa que el régimen autoritario anterior tuviera como característica precisamente la estabilidad o el inmovilismo de sus instituciones. Dicho régimen también sostenía sus instituciones en un frágil equilibrio de compromisos, dado su carácter bonapartista. La diferencia se encuentra en otra parte. A nuestro juicio, esto tiene que ver con la naturaleza de los actores que acceden al poder, la forma de construirse los acuerdos y pactos, dada la naturaleza de las instituciones que predominan en uno u otro tipo de régimen, así como los tiempos políticos de ambos escenarios históricos.

En el caso del régimen bonapartista que presidió Balaguer entre 1966-1978, la intervención del autoritarismo como cultura política lo que produce

---

(8) Esto conduce a reconocerle a la élite política un papel mucho más importante que el que generalmente se le atribuye, más allá del propio dominio caudillista de las interpelaciones de masas.

es el fortalecimiento del poder del líder caudillista, centralizando las decisiones en menoscabo de la fortaleza institucional del Estado. Mientras las fuerzas políticas que sostienen el régimen (empresarios, élites militares, burocracia estatal, empresarios industriales y financieros, etc.), se mantengan como un bloque compacto, el autoritarismo en estas condiciones fortalece al régimen, produciendo, entre otros frutos, la estabilidad del orden político. Dado el carácter excluyente de este tipo de régimen de aquellos actores que no participan del pacto de dominación, las élites políticas dominantes y los militares, así como la cúspide de la oligarquía y el empresariado construyen los pactos en un equilibrio de compromisos donde el líder caudillista es la pieza articuladora. Pero estos acuerdos pueden hacerse sin mayores presiones de masas; las presiones que recibe el régimen a este respecto son esencialmente las de su élite político-militar. Esto así, puesto que las instituciones claves del régimen son precisamente el Poder Ejecutivo y el propio ejército. Finalmente, durante un largo plazo (1966-1975, aproximadamente) el régimen cuenta con respaldo internacional (de Estados Unidos) precisamente gracias al manejo geopolítico norteamericano de sus relaciones con los países del Caribe, en función de la bipolarización Este-Oeste en el marco de la Guerra Fría.

En cambio, en el caso del régimen democrático que comienza a construirse a partir de 1978, la tradición caudillista y el autoritarismo se articulan en otra clave política. Al igual que en el régimen anterior, el caudillismo y el poder que adquieren los grandes líderes políticos sobre la sociedad se verifican en un contexto de fortalecimiento de las élites políticas y corporativas (en la llamada sociedad civil), así como de debilitamiento del poder militar. Esto supone un cuadro político distinto al del anterior escenario. Por lo pronto, fortalece, como dijimos, el poder congresional, lo que amplía el espacio de acción de la élite política, abriendo el camino para la constitución de lo que Jiménez Polanco (1993) ha llamado la "semipoliarquía" (9). Esto conduce a que en esta nueva situación si bien los pactos en última instancia se resuelven entre las fracciones de la élite política, los mismos se verifiquen ahora en un escenario de fuertes presiones de masas y en el aspecto institucional conduzcan a un juego de fuerzas entre el Poder Ejecutivo y el Congreso.

El aspecto más controversial que estimula este nuevo escenario es el de las tensiones internas en el ámbito de los partidos, sobre todo del partido en el poder. Generalmente se ha analizado esta situación como un atributo exclusivo de la experiencia perredeista en su ejercicio de gobierno (Espinal, 1987; Catrain, 1991; Brea et al., 1992). Bien pensado el asunto, todo parece indicar

---

(9) Es decir, de un régimen democrático competitivo pero profundamente marcado por la fragilidad institucional, la cultura autoritaria y la inestabilidad política, o lo que es lo mismo, de una poliarquía informalmente institucionalizada en un marco democrático delegativo fuertemente autoritario.

que en el nuevo sistema que se articula dichas tensiones se hacen propias de todos los partidos una vez alcanzan el poder.

Entre 1978 y 1982 las presiones de masas sobre el gobierno de Antonio Guzmán no sólo condujeron al fortalecimiento de una política presupuestaria que estimulaba el gasto corriente del Estado y las inversiones sociales. En un contexto de crisis económica del modelo exportador-industrial caracterizado por la baja productividad y la ineficiencia, también condujo a la inflación. Leído en una clave económica esto simplemente revela lo que la tradición neoutilitarista caracterizaría como la irracionalidad económica de los modelos populistas; leído en clave política este mismo fenómeno pone de manifiesto el poder del empresariado y la poca capacidad negociadora de la élite en el poder.

Pero a dónde queremos apuntar es a otro sitio: esta realidad condujo a intensificar las tensiones políticas en el partido gobernante, las cuales terminaron alejando al equipo de gobierno no sólo de su propia base política, sino también de su aparato congresional. Esto revela que en el nuevo esquema democrático el conflicto político, en su expresión institucional-estatal, introduce en su lógica al sistema de partidos. Desde este punto de vista, en tanto este sistema político se conecta a la sociedad civil, recibe presiones por doble vía: 1) través de la política de masas que a nivel gubernamental moviliza el Estado, cuya expresión ya se apuntaba: aumentos salariales, empleo público, políticas sociales; y 2) a través de la disputa interpartidaria por el control de las clientelas políticas. Esta situación introduce un elemento de inestabilidad institucional que no puede reducirse simplemente a una "lógica" autoritaria, o a la "perversidad" del clientelismo como mecanismo de movilización política. Aparece como un problema propio del orden político, que involucra no sólo la cultura política que identifica a los actores, sino principalmente al sistema de relaciones que los mismos mantienen entre sí. Es por todo esto que puede sostenerse que mientras el autoritarismo representa un elemento constitutivo de la estabilidad del régimen de tipo bonapartista dirigido por Balaguer entre 1966-1978, deviene un elemento de inestabilidad del régimen político en las débiles condiciones democráticas que se inician en 1978, con sus regresiones autoritarias entre 1986 y 1996. No se trata en este caso del nivel de incertidumbre que Pzeworsky ha caracterizado como constitutivo del funcionamiento de todo régimen democrático, sino de una incertidumbre perversa que el autoritarismo introduce en la dinámica institucional misma del orden democrático en construcción, siempre y cuando entendamos por autoritarismo no sólo una cultura y sistema de valores, sino también un sistema de relaciones políticas y, en consecuencia, una manera de definir los pactos y acuerdos.

### **Seguridad regional y sistema político "nacional"**

Si en algo están de acuerdo los analistas es en el determinante papel

desempeñado por Estados Unidos en la vida política dominicana a lo largo de los treinta y cinco años de historia política que analizamos. Podría decirse que los grandes momentos de cambio político entre 1961 y 1996 han estado directamente condicionados por las posiciones adoptadas por las distintas administraciones norteamericanas a las que les ha tocado en cada coyuntura dirigir la política exterior hacia el Caribe. Sin embargo, las posiciones norteamericanas han sido cambiantes, aunque determinadas en última instancia por intereses de tipo geopolítico y de seguridad subregional.

Podrían aislarse dos niveles de análisis en el estudio de las relaciones de Estados Unidos en su influencia política en la escena dominicana. En primer lugar, se trata de reconocer los diseños estratégicos norteamericanos en sus relaciones con el Estado dominicano considerado como una agencia o instancia política específica, a partir de la cual se decide el conjunto de los vínculos o relaciones de Estados Unidos con el resto del sistema político dominicano. En segundo lugar, se trata de los vínculos particulares que Estados Unidos mantiene con actores políticos y económicos específicos. En ambos casos, la coyuntura política es la que en última instancia especifica el tipo de posiciones finalmente adoptadas por la administración norteamericana. Asumiendo esta perspectiva podríamos reconocer diversos momentos decisivos en el análisis de las relaciones e influencias norteamericanas en el proceso político dominicano entre los años 1961-1996.

Entre 1961 y 1965 las opciones manejadas por los norteamericanos en el país las define el marco geopolítico regional donde la contención de Cuba y el llamado “expansionismo soviético” en el área es el eje que articula la agenda de seguridad regional. En este contexto, entre 1961 y 1962 Estados Unidos asume una línea pragmática muy bien sintetizada por el presidente Kennedy al afirmar que en República Dominicana, tras la muerte de Trujillo, Estados Unidos se movía con tres opciones: 1) un orden democrático decente, 2) la continuación del régimen trujillista, 3) un régimen castrista. Respecto a estas opciones Kennedy afirmó: “... debemos aspirar al primero, pero realmente no podemos renunciar al segundo hasta que estemos seguros de evitar el tercero” (citado por Schlesinger, 1965). De esta forma, Estados Unidos en un primer momento se encuentra dispuesto a un arreglo para una transición pacífica del mando, no con los herederos políticos directos del Dictador, sino más bien con los responsables del Poder Ejecutivo, es decir con el sector balaguerista. Luego, evoluciona y se decide a apoyar una opción donde la oligarquía asuma directamente el mando, expulsando del poder no sólo a los familiares del dictador, sino al propio Balaguer. En todo este proceso mantiene una estrecha y fuerte relación con las Fuerzas Armadas dominicanas, lo que no impide la sucesión de golpes de Estado (Glejeses, 1978).

En 1962 Estados Unidos apoya la celebración de elecciones libres que gana Bosch con un amplio margen respecto al candidato de la UCN, Viriato Fiallo. A partir de ese momento, distancia su apoyo del gobierno de Bosch, dado que

éste no acoge su política de contención y restricción de las libertades políticas a los grupos de izquierda, pero también porque éste no logra llegar a un acuerdo con los sectores oligárquicos y el propio ejército. En septiembre de 1963 le dan visto bueno al golpe militar. A partir de este momento, Estados Unidos, si bien mantiene una condena formal al régimen *de facto*, le brinda apoyo político, logrando una gran penetración en las Fuerzas Armadas. Este proceso político culmina en 1965 con la intervención militar norteamericana directa y el establecimiento de un gobierno autoritario, presidido por Balaguer, tras "ganar" las elecciones a Bosch en 1966. A partir de este momento, Estados Unidos mantiene el mismo diseño de política exterior en el apoyo al régimen autoritario de Balaguer, pero a mediados de los setenta presiona para una relativa y creciente liberalización política. Al final del período (1975-1978) la administración demócrata —con Carter a la cabeza— se convierte en una de las mediaciones determinantes de la segunda transición pos-autoritaria y la instauración de un gobierno perredista en 1978. Culmina en este momento lo que podríamos definir como la primera etapa de las relaciones de Estados Unidos con el sistema político dominicano, tras la muerte de Trujillo en 1961. Varios elementos la caracterizarían a lo largo de este período: 1) su sesgo geopolítico que otorga prioridad a la lucha contra el comunismo por encima de los esfuerzos de democratización interna en los países del área; 2) el peso determinante que en esta estrategia juegan las Fuerzas Armadas como factor interno de contención y contrainsurgencia; 3) el fortalecimiento de las relaciones con los grupos políticos conservadores; 4) el desarrollismo que fortalece el intervencionismo estatal de corte autoritario y patrimonialista; 5) los esfuerzos por impulsar determinadas líneas de organización corporativa del movimiento obrero, de reforma de la tenencia de la tierra en el mundo rural y, en general, de modernización de la economía. Sólo en la segunda mitad de los setenta, los norteamericanos fortalecen sus relaciones directas con grupos políticos liberales, democratizantes y de corte popular.

A partir del ascenso de Carter al poder en 1975, la política exterior norteamericana hacia América Latina comienza a dar un giro. Independientemente de que la bipolarización este-oeste continúa siendo el elemento ordenador de la geopolítica norteamericana en el Caribe, la política de derechos humanos contribuye a fortalecer dos aspectos de la política interna dominicana: en primer lugar, le permite a la oposición política dominicana fortalecer sus conexiones con grupos de poder en Washington y también mantener cierta capacidad de movimiento interno, fortaleciendo sus relaciones con grupos empresariales locales; en segundo lugar, obliga al régimen a una mayor liberalización política que permite el reagrupamiento de la oposición y una mayor libertad de crítica de la prensa y de los grupos corporativos de la sociedad civil. Estos dos elementos fueron determinantes para que en 1978 se diera paso a la segunda transición pos-autoritaria, tras el ascenso al poder del PRD.

Entre 1978 y 1986 el apoyo norteamericano se constituye en un elemento

clave para la desmilitarización del Estado y la apertura política. De esta forma, cuando Balaguer regresa al poder en 1986 se aprecia otra realidad no sólo en la política interna, sino incluso en el orden de relaciones de Estados Unidos con el Estado y el sistema político dominicanos (Atkins, 1987).

Así, entre 1986 y 1996 la posición norteamericana da un giro radical. En última instancia, este giro es el resultado del fin de la Guerra Fría, pero en su expresión regional queda determinado por una serie de cambios sociopolíticos en la región en el período mismo de la Guerra Fría. Fueron estos cambios los que, terminado el conflicto este-oeste, pasaron a definir el contenido de la agenda de seguridad norteamericana hacia la región del Caribe. En el caso dominicano, tres pasan a ser los objetivos geopolíticos norteamericanos claves. En primer lugar, la cuestión haitiana adquiere centralidad en el manejo de la política dominicana. En segundo lugar, la cuestión migratoria se torna relevante como fenómeno geopolítico, y finalmente, la preocupación por el control del narcotráfico conduce a una redefinición de las relaciones norteamericanas con el estamento militar dominicano. Estos tres aspectos articulados son los que a partir de 1990 determinarán las posiciones de Washington respecto a República Dominicana.

Reconocemos de este modo que ya desde 1986, pese a que los norteamericanos sostienen el apoyo formal al gobierno de Balaguer, expresan posiciones críticas sobre todo en materia de derechos humanos, cuestiones laborales, particularmente las relativas al trato a los trabajadores inmigrantes, al tiempo que inician presiones más abiertas para un mayor y más efectivo control de la emigración dominicana. Por otro lado, pasan a apoyar programas de alta formación técnica en lo relativo al control del narcotráfico en organismos estatales como la Dirección Nacional de Control de Drogas (DNCD).

Un año clave es 1990, puesto que si bien Estados Unidos termina reconociendo al nuevo gobierno de Balaguer (1990-1994) mantiene una distancia que no oculta su descontento respecto al manejo del proceso electoral por parte de las autoridades. Este aspecto, unido al completo deterioro de la legitimidad del régimen respecto a la élite en el poder y el conjunto de la población, conduce a Balaguer a un pacto con el empresariado que lo obliga a dar un giro relativo a su política económica, definiendo un esquema de apertura de corte neoliberal. Estados Unidos acoge este giro, pero mantiene una distancia crítica respecto al régimen.

A partir de este momento, otra es la matriz que articula el conjunto de elementos de la política norteamericana hacia República Dominicana. Mientras en el período de la Guerra Fría, la contención del comunismo constituía el eje articulador de las relaciones políticas con los países del área, ahora pasa a ocupar ese lugar el fortalecimiento de regímenes formalmente democráticos. Mientras en el anterior esquema geopolítico se fortalecía la intervención autoritaria del Estado en el proceso económico y en el control del sistema político, ahora se trata de fortalecer la descentralización estatal, la apertura

económica y el crecimiento del empresariado privado. Mientras en el anterior esquema geopolítico, los actores privilegiados de la relación con Estados Unidos eran esencialmente el ejército, la élite conservadora, y la burocracia estatal, ahora se trata de fortalecer el sistema de partidos, los grupos de la sociedad civil y el empresariado vinculado al proceso de apertura económica.

Esta nueva matriz geopolítica constituye el espacio para la reconversión de las relaciones de Estados Unidos con el sistema político dominicano. Quizás el elemento clave de esta reconversión es el giro liberal norteamericano en su política exterior, que le conduce a apoyar la formalización de sistemas políticos relativamente abiertos y democráticos. De forma tal que los actores políticos situados en la oposición al autoritarismo, particularmente en la oposición a los gobiernos balagueristas, fortalecen sus vínculos con Washington, sobre todo el PRD.

Situados en este punto, la preocupación por Haití, particularmente tras el golpe militar a Aristide en septiembre de 1991, adquiere una centralidad determinante para la política norteamericana en la región, al punto de que pasó a condicionar el contenido de su política hacia República Dominicana. Sin embargo, sería un error pensar que el rechazo norteamericano al fraude electoral de 1994, y el abierto rechazo al régimen balaguerista en dicha coyuntura, estuviese determinado simplemente por el tradicional antagonismo que Balaguer mantuvo respecto a Haití, y al apoyo efectivo que éste brindara a los militares haitianos tras el bloqueo decretado por la OEA. Evidentemente que estos elementos fueron decisivos, pero antes de dicha coyuntura ya la matriz estratégica de Estados Unidos hacia la región se había modificado, como se señaló arriba. La crisis haitiana aceleró y comprometió más la posición norteamericana para una salida democrática en República Dominicana, tras el fraude de 1994.

En la perspectiva del análisis de los procesos de cambios políticos internos que nos ocupa lo decisivo es reconocer que esta modificación en la agenda de seguridad norteamericana hacia la región afecta el funcionamiento del sistema político de los Estados y naciones caribeños. En esa nueva situación, cambia la concepción de la seguridad interna y la misma afecta directamente a las agencias estatales civiles que tienen que ver con el control de fenómenos como la migración y el manejo de las fronteras en asuntos como el control del narcotráfico. Esto le da una vigencia a los actores políticos en el debate directo respecto a estas agencias e indudablemente introduce un grado de incertidumbre en la aplicación de dicha agenda de seguridad, incertidumbre correlativa a la fragilidad del sistema político. Aun cuando sea por esta única razón, la nueva agenda de seguridad norteamericana en el área se encuentra forzada no sólo a la búsqueda de la estabilidad política, sino a su consecución en una forma democrática.

El otro aspecto que deseamos destacar, en cierto modo correlativo a la anterior situación, es el hecho de que en tales condiciones, el manejo de la seguridad regional pasa a ser parte de la agenda política local y en situaciones

de crisis regional puede afectar directamente el equilibrio político interno, como fue el caso de las elecciones de 1994, donde la crisis haitiana se convirtió en un elemento del debate electoral dominicano.

## Democracia, autoritarismo y liderazgo caudillista

### *Sistema político, autoritarismo y democracia*

Entre 1986 y 1996, tras el regreso al poder de Balaguer, el sistema político dominicano no sufrió modificaciones que pudiésemos calificar como transformadoras del régimen anterior. El punto en cuestión que puede traer dudas al respecto es que esta vuelta al poder de Balaguer en 1986 se verifica en un clima de crisis del sistema de partidos que socava gran parte de la legitimidad que la élite política había logrado en el período anterior. Sin embargo, este regreso al poder del caudillo conservador no anula el poder de la semipoliarquía, como define Jiménez Polanco (1993) la élite política dominicana; mas bien en ese período es cuando termina por fortalecerse. Lo que ocurre en este momento no es, pues, un regreso al esquema autoritario del período 1966-1978, sino un reacomodo autoritario del régimen democrático que se inaugura en 1978. De esta forma, más que reactivar el esquema bonapartista de equilibrio tenso de las fuerzas políticas en el poder, se fortalece un esquema de democracia restringida con un fuerte componente presidencialista (O'Donnell, 1996).

La permanencia del clientelismo, del patrimonialismo estatal (Cross Beras, 1987; Jiménez Polanco, 1993; Hartlyn, 1995) y, en general, del carácter caudillista que asume la movilización de masas en este período, no nos puede hacer perder de vista que ello no supone el cierre del universo político en lo relativo a la praxis de los partidos y al libre debate político en los medios de comunicación. El carácter autoritario de este esquema político con su fuerte predominio presidencialista, ciertamente, bloquea un pleno ejercicio democrático en materia electoral, al reiterar una cultura que viola principios básicos de un régimen democrático, pero no impide la acción misma del sistema de partidos, como fue lo propio del régimen anterior, entre 1966-1978. Por ello sostenemos que lo que a partir de la transición de 1978-1982 se fortalece es un régimen democrático restringido, con fuertes elementos autoritarios, como el accentuado presidencialismo, el manejo patrimonialista de instituciones políticas claves, particularmente del Congreso y los organismos electorales.

En esas condiciones, quizás lo decisivo es el fortalecimiento de los grupos corporativos más poderosos de la sociedad civil —asociaciones empresariales y la iglesia católica—, al punto de que se constituyen en mediaciones imprescindibles para la concertación de los pactos políticos. Este elemento es nuevo, puesto que en el escenario autoritario del período 1966-1978 la intervención de esos grupos corporativos estaba subordinada al poder bonapartista del

Presidente. En las nuevas condiciones políticas el viejo caudillo conservador, aunque mantiene un enorme poder de decisión y gran autonomía de movimiento, no tiene el control de estos grupos de presión y más bien pacta con ellos. En ese contexto, adquiere particular relevancia el poder de la iglesia católica como aparato ideológico. La iglesia católica asume en los años noventa un poder interpelatorio hacia la sociedad, apoyado en su fortaleza "ético-ideológica" que sustituye en muchos aspectos la función de mediación del sistema de partidos. Dado el claro conservadurismo de su dirigencia, esta función termina apoyando el providencialismo del líder en el poder, de Balaguer (Lozano, 1988; Brea et al., 1992).

Los partidos asumen así una lógica defensiva frente al régimen, pero no excluyente de la competencia política. Este es un punto determinante para explicar el destino de los procesos electorales de 1990 y 1994: sólo al final de cada período de gobierno se produce un enfrentamiento político por parte de los partidos respecto al régimen, específicamente frente al poder del Presidente y su partido (el PRSC). Pero, mientras tanto, la actitud defensiva de los partidos le brinda un amplio campo de maniobra al partido en el poder, y, específicamente, al caudillo conservador.

El otro aspecto significativo de la nueva situación política es la importancia que adquieren, en tales condiciones, las disputas internas del partido en el poder, es decir del PRSC, hasta producir fracciones con un claro deslinde cuasi-organizativo. Esto fortalece la hipótesis de que, una vez en el poder, el conflicto interno del partido triunfador pasa a ser condición constitutiva del orden democrático, en condiciones de un manejo patrimonial del Estado, fragilidad institucional y movilización clientelar de la base de masas (10). Sin entrar en

---

(10) Para Dahl un régimen poliárquico debe reconocer al menos los siguientes atributos: 1) ejercicio electoral resultado de la libre competencia electoral; 2) funcionarios elegidos en ese contexto competitivo; 3) sufragio universal, en el sentido de su amplia cobertura ciudadana; 4) prensa libre; 5) confrontación libre de información pública; 6) libertad de reunión y asociación. Como ha señalado O'Donnell (1996), la condición esencial es la competencia democrática, que sólo puede verificarse en un clima de libertad política. En esa perspectiva restringida del concepto de poliarquía, la noción sólo podría aplicarse a regímenes democráticos claramente institucionalizados, teniendo como horizonte sobre todo las democracias europeas y el propio Estados Unidos. Pero en América Latina hay muchos casos donde se celebran elecciones libres y hay una cierta libertad política, aun cuando el marco institucional de la democracia sea muy precario. De ahí el interés de O'Donnell (1992) en conceptualizar este último tipo de democracia como "delegativa", es decir, con frágil institucionalización y fuerte poder presidencial por encima de los tres poderes del Estado. En un artículo de 1996, O'Donnell ha sostenido que su propia conceptualización de 1992 es incompleta, pues en el fondo lo que intenta pensar es el carácter no consolidado de la democracia. Por ello propone que este tipo de situaciones deben asumirse como poliarquías informalmente institucionalizadas. La virtud de esta última aproximación es que permite pensar la especificidad histórica del régimen político, en atención a rasgos particularistas que "empañan" su plena institucionalización: el clientelismo y el patrimonialismo, en nuestro caso.

una discusión más profunda de la organización interna del PRSC, este elemento es nuevo en, al menos, dos aspectos. El primero se refiere al hecho de que si bien el PRSC mantiene su carácter eminentemente movimientista, como bien lo ha descrito Jiménez Polanco (1993), ante la ausencia del rol del elemento militar, como en el Gobierno de los Doce Años (1966-1978), su líder y caudillo, Balaguer, tiene que generar interpelaciones de masas que al tiempo que fortalecen su figura providencial, terminan en el mediano plazo fortaleciendo una élite política con intereses propios. El segundo aspecto del asunto radica en el hecho de que si bien dicha élite mantiene su obediencia al caudillo conservador, genera intereses particulares que en situaciones límite la enfrenta al mismo. Dos ejemplos ilustran este último hecho: en 1994, el llamado Pacto por la Democracia que redujo el período de Balaguer a dos años (1994-1996) no redujo el período congressional ni municipal de los miembros de los partidos signatarios del acuerdo, lo mantuvo en cuatro años. En 1996, Jacinto Peynado es elegido candidato a la presidencia sin el apoyo efectivo de Balaguer. El primero de los dos ejemplos es indicativo de que ya en ese momento en los grandes partidos de masas existía una élite política con el suficiente poder como para que los jefes políticos históricos tuviesen que llegar a acuerdos sin obviar los intereses corporativos de cada uno de los grupos y élites que comandan. El segundo ejemplo manifiesta el surgimiento de un cierto poder de impugnación al interior mismo del PRSC que Balaguer no puede ya controlar a discreción. En cualquier caso, ello revela el fortalecimiento de la "semipoliarquía" (Jiménez Polanco, 1993) a pesar del predominio de los jefes o caudillos políticos, o más bien a sus expensas. Podría defenderse la hipótesis weberiana de que la rutinización del carisma desemboca así en una burocratización *sui generis* del ejercicio de la dominación, donde la élite política pasa a desempeñar un rol determinante.

### *Liderazgo caudillista*

Bajo la dictadura de Trujillo el caudillismo rural de carácter depredador, que caracterizó la historia política dominicana hasta principios del siglo XX, se vino abajo. En su defecto se organizó un sistema político despótico-autoritario de tipo desarrollista (Cassá, 1982). En su base política dicho sistema se caracterizó por la extrema centralización del poder del "Jefe Trujillo". El verticalismo del poder despótico se apoyaba en una extrema militarización y burocratización del Estado, y en la movilización corporativa y cooptada de la sociedad, lo que equivale a decir en la desmovilización política de la misma. Para asegurar ésto, el régimen funcionaba con base en un fuerte control represivo en el manejo del orden político, apoyado en una ideología de corte nacionalista, autoritario y patrimonialista, que logró imponer en las masas campesinas un proyecto de unificación nacional, como voluntad moral colectiva, en el sentido que Gramsci le ha dado a este término.

La caída de la dictadura trujillista en 1961 dio al traste con este sistema autocrático. Sin embargo, en términos políticos e ideológicos este régimen pudo “transferir” a la nueva situación política creada a partir de 1961 muchas de sus características institucionales, estilos de mando y manejo autoritario del poder. Esto así, a consecuencia de la centralidad que pasó a tener el Estado en el proceso de construcción de un proyecto capitalista de base nacional (entre 1930 y 1961), y en el carácter centralizado que asumió el proceso.

El retorno a la práctica caudillista que se produce en el nuevo escenario histórico posttrujillista fragmentó los liderazgos, como a principios del siglo XX, pero en este nuevo escenario los mismos asumieron un espacio nacional de despliegue de sus articulaciones políticas. De forma tal que la movilización caudillista se conecta ahora a una matriz estatal que subordina liderazgos regionales y locales a una misma lógica política de alcance nacional. Aquí interviene como elemento determinante el papel que pasan a desempeñar los discursos ideológicos movimientistas de carácter nacional-popular. De esta forma se produce lo que a nuestro juicio es una de las constantes de la nueva tradición autoritaria que se inaugura tras la muerte de Trujillo: la centralidad del Estado en el manejo clientelar de la política de masas. Esto motoriza un proceso de creciente complejización burocrática del sistema de partidos, más allá del peso de los liderazgos nacionales, que conduce a la elitización del ejercicio del poder y del sistema político. Del patrimonialismo y prebendalismo depredador de principios de siglo no queda nada. En la situación contemporánea la fuente de la prebenda se centra en el aparato estatal y no en la sociedad, de forma tal que mientras el caudillo rural y su séquito de principios de siglo brinda protección a la población local y con ello obtienen su botín como banda militar, el caudillo moderno emplea el Estado como botín que moviliza la clientela de masas.

Naturalmente, este manejo caudillista de la política de masas y de la propia vida de las organizaciones políticas afecta la articulación de la poliarquía. En este sentido, el primer aspecto que debemos reconocer es que en un esquema democrático con un predominio autoritario y patrimonialista del poder presidencial como el dominicano, en la práctica es muy difícil el ejercicio de la autonomía de los poderes del Estado, sobre todo del Congreso. Esto tiende a convertir propiamente a la poliarquía en grupos satélites del poder presidencial, principalmente del sector que pertenece al partido en el poder. Esto ha sido evidente en los gobiernos balagueristas del período 1986-1996. En cambio, los grupos poliárquicos de la oposición, por un efecto análogo, tienden a perder poder institucional y a refugiarse en el aparato propiamente partidario, apoyándose en grupos corporativos de la sociedad civil como el empresariado y los sindicatos, o en muchos casos son cooptados por los poderes centrales del Estado, en la medida en que el poder presidencial se impone sobre el Congreso. En cualquiera de esos casos el sector de la poliarquía en la oposición pierde poder político en el marco institucional del Estado, aunque puede ganarlo en

sus relaciones con la sociedad civil, si el gobierno central entra a su vez en conflicto con amplios sectores sociales, como han sido los casos de la coyuntura electoral de 1990 y de 1994-1996. El resultado neto de este juego de "toma y daca" es la pérdida de institucionalidad democrática para el conjunto del sistema político.

La segunda cuestión se refiere al peso del presidencialismo en el manejo clientelar de la movilización de masas y de la propia élite política. Es aquí donde el liderazgo caudillista socava la base institucional del sistema político al impedir que la vida interna de las organizaciones se regule por normas no sólo compartidas al interior del aparato, sino en la construcción de las relaciones con los otros aparatos (partidos). En este marco, la corrupción de la administración estatal es sólo una de las expresiones del control patrimonialista del liderazgo del caudillo.

Como la política prebendaria controla bienes escasos (no sólo recursos materiales, sino también posiciones de poder) en el seno de la propia élite política se instala una modalidad perversa de competencia, cuyo eje articulador es el caudillo. Desde este punto de vista, Balaguer en el Gobierno de los Doce Años (1966-1978) inaugura un esquema de control político autoritario donde el caudillismo y sobre todo el cesarismo del líder ocupan un lugar central. A la larga, estas características se trasladarían a todo el sistema político dominicano contemporáneo. Este esquema, si bien introduce prácticas no institucionales que violentan no sólo las reglas sino la estabilidad misma del sistema político (corrupción administrativa, fraudes electorales, compra de parlamentarios para decisiones claves, etc.), termina fortaleciendo el poder de la propia élite política, y con ello fortalece el ejercicio autoritario de la política, bajo las premisas del caudillismo y el manejo patrimonial del Estado. Naturalmente, esta dinámica conduce a las agencias gubernamentales a la ineficiencia de su gestión, introduciendo así un elemento que en determinadas condiciones puede convertirse en fuente de ilegitimidad y descontento ciudadano. Este mecanismo, a nuestro parecer, puede explicar satisfactoriamente cómo el manejo de la política de inversiones del Estado y de gastos corrientes entre 1989 y 1990 condujo a un conjunto de situaciones que socavaron, tanto la coherencia de la élite en el poder como su capacidad de controlar las consecuencias perversas de su política económica.

### *Partidos*

Hubo un rasgo fundamental de este orden político para su sobrevivencia y estabilidad, nos referimos al bipartidismo. Como mecanismo de construcción de la legitimidad del orden político y como forma de articulación de la política de masas, el bipartidismo condujo a la articulación de un sistema electoral donde dos grandes mayorías se disputaban el poder. La intervención de terceros actores —cuando ocurría— se hacía como mecanismo complementario a la

bipolarización fundamental, y como estrategia de afianzamiento de una o de las dos mayorías. Sin embargo, la bipolarización reconoce en el plano de la participación electoral, al menos dos momentos: el primero de ellos, que podría definirse como "bipolarización excluyente", comenzó a articularse ya desde el inicio del régimen autoritario de los Doce Años en 1966. La bipolarización excluyente impedía que particularmente una de las dos mayorías articulara posibilidades de acceso al poder. Las modalidades para lograr esta "participación excluyente" eran varias: presiones militares abiertas, amenazas a los candidatos de la oposición, bloqueos a la concertación de apoyos del empresariado a la oposición recurriendo al chantaje corporativo, etc. El PRD como principal partido popular democrático de oposición fue la principal víctima de este sistema de exclusión política. Sin embargo, no por ello el PRD quedó desmovilizado en su capacidad de interpelación política de masas. En tal contexto, la movilización popular se daba, pero la misma excluía la posibilidad de una participación representativa de sus intereses en los aparatos de Estado. El régimen, por lo demás, pese al asistencialismo clientelista y a la política de cooptación de masas de tipo corporativa, no logró durante todo ese período espacios significativos de legitimación popular en las áreas urbanas. Así, hasta los años setenta, el partido en el poder, el Reformista (PR), continuó siendo una organización esencialmente rural en términos de masas, y de clase media alta en términos urbanos.

Esta lógica autoritaria de participación excluyente cubre el período 1966-1974. A partir de allí se comienza a definir otra realidad política. Diversos factores condujeron en la coyuntura 1975-1978 a que el PRD se constituyera en una alternativa viable de poder, sustitutiva del régimen balaguerista. A partir del triunfo perredista se inicia la segunda etapa del bipartidismo. Dicha etapa la podemos calificar como de "participación incluyente".

La lógica arriba descrita, a propósito del régimen autoritario anterior, se disuelve, y el sistema político comienza a articular una dinámica electoral competitiva. De aquí que en general los autores que han analizado el período convengan en reconocer que es a partir de 1978 cuando comienza a construirse en el país la posibilidad de un régimen político democrático (Espinal, 1987; Brea et al., 1992).

Esta lógica incluyente supone una relativa libertad de competencia electoral, un relativo poder de intervención o presión de los actores corporativos de la sociedad civil sobre los actores políticos, la constitución de aparatos políticos partidarios burocratizados, el fortalecimiento de una lógica de movilización político-electoral prácticamente permanente como principal vehículo de lograr la legitimación del orden político y, en consecuencia, la concentración del movimiento de masas en la participación electoral como principal recurso de presión ante el Estado, pero también del Estado ante las masas, en la formación y el control de clientelas.

Entre otros de los resultados de esta dinámica, se tiene la "paradójica"

situación tras la cual las masas —los electores—, en la medida en que asimilan su participación electoral como el espacio decisivo de presión o vinculación con el Estado, fortalecen la movilización clientelar de este último y del sistema de partidos. Esto trae como consecuencia el debilitamiento de la organización y de la movilización política con propósitos no electorales o, en el mejor de los casos, la subordinación de cualquier otro tipo de presiones por la participación a la movilización clientelista de tipo electoral. Se debilita así, como consecuencia del funcionamiento de este orden político, la organización de la llamada sociedad civil en su dimensión o expresión más popular y de masas (11). La contrapartida de esta situación es el fortalecimiento de la llamada sociedad civil en su dimensión más alta o elitaria: empresarios, iglesia católica, grupos corporativos profesionales (médicos, ingenieros, abogados, etc.). Naturalmente, esto tiene un balance en las instituciones políticas: su inestabilidad, manejo personalista y, en general, su crisis permanente.

La otra cara del bipartidismo se refiere a la cultura política. En este plano se articulan en el país, ya desde los años sesenta, dos lógicas de movilización de masas, con claros actores políticos partidarios: una lógica participacionista de carácter popular y democratizante, aunque con fuertes elementos de carácter clientelar y caudillista. Esta tradición, o cultura política de masas, ha sido un mérito del PRD como principal partido popular democrático. La otra tradición ha sido esencialmente estatista en su contenido clientelar, movimientista en su expresión organizativa y claramente autoritaria en su relación de liderazgo caudillista, a lo que se añade su claro sesgo doctrinario de tipo conservador. Naturalmente, es Balaguer y su Partido (el PRSC), el representante señero de esta cultura o tradición política. La articulación de ambas tradiciones ha dado una singular personalidad al sistema político dominicano, que le ha permitido resistir la pulverización de las lealtades electorales en períodos de crisis. Aun cuando se reconozcan mutaciones significativas en términos de cada coyuntura electoral, las mismas han girado en torno a estos tradicionales patrones de cultura política, pese a que los partidos políticos hayan sufrido resquebrajaduras, alzas y bajas en su potencial electoral (12).

---

(11) Esto no quiere decir que esta situación sea sencillamente el fruto directo de la lógica del bipartidismo pues, como veremos más adelante, en el momento en que surge una tercera fuerza esta dinámica política no se debilita, más bien se fortalece. Lo que afirmamos es que dicha dinámica se consolida en el momento en que se articula el bipartidismo como característica sistémica del esquema de democracia restringida, sobre todo a partir de 1978.

(12) El propio PLD, que como partido moderno se constituyó inicialmente como una organización de cuadros, que despreciaba el tipo de interpelación y movilización políticas propio de la tradición bipartidista, en el momento en que se convirtió en opción electoral, tuvo que adoptar un estilo discursivo, una estrategia interpelatoria a las masas, que sencillamente se adaptó a la cultura política y al estilo de movilización descrito, de hecho asimilándose a dicha lógica política.

Sin embargo, a partir de 1990, esta realidad del sistema de partidos comienza a ser modificada en el plano de las organizaciones, pues el PLD surge como un partido con creciente participación electoral, al punto de convertirse en ese año en una organización que le disputó el poder al reformismo, ocupando la segunda posición.

En 1994 el PRD recuperó de nuevo su fuerza electoral, disputándole a Balaguer el poder y el PLD bajó su perfil de votos, pero conservó una significativa posición. En 1996 la disputa electoral se trasladó hacia el PRD y el PLD. Como esto coincide con la "salida" del escenario político —al menos como candidatos— de Bosch y Balaguer, podría pensarse que con esta nueva situación el bipartidismo podría trasladarse ahora al PRD y al PLD. Si nuestro razonamiento de las páginas anteriores es correcto, todo parece indicar que, pese a los resultados de las elecciones de 1996, que en la segunda vuelta dieron el triunfo a Leonel Fernández del PLD en alianza con el PRSC, el reformismo continúa siendo una fuerza política fundamental. Lo decisivo aquí son dos puntos básicos: la existencia de una cultura política conservadora alrededor de esta última organización y, en segundo lugar, la permanencia de una élite política que ha sobrevivido al declive del caudillo conservador, Balaguer.

Lo que sí parece haberse modificado es el cuadro político, pues el ascenso del PLD al poder, el emergente liderazgo de Fernández y la existencia de un cuadro poliárquico en dicha organización, permite reconocer que la misma fortalecerá su posición. De esta manera, el bipartidismo organizativo en la nueva situación podría ser desplazado por una situación tripartita, con clara hegemonía conservadora, por un lado, y liberal popular por el otro. El punto de inflexión se encuentra precisamente en esto último: el PLD, en medio de una tradición política con las características que hemos descrito, tenderá a absorberse en una de las grandes tradiciones. Su alianza electoral con el PRSC ya da señales claras de hacia dónde se dirige. Si nuestra afirmación resulta beneficiada con los hechos del futuro próximo, hemos de esperar una disputa política entre el PLD y el PRSC por liderar precisamente el segmento conservador de la población dominicana. Más difícil resulta un giro popular del PLD hacia el campo electoral tradicionalmente hegemonizado por el PRD como tradición liberal.

Desplacemos el análisis hacia otro campo: el del cuadro de organizaciones político-partidarias y la centralidad del Estado para el sistema político. A partir de esta realidad, ya desde la dictadura trujillista el estamento burocrático estatal adquirió una centralidad relevante para la articulación del sistema político. Bajo la dictadura trujillista era realmente esta burocracia la que administraba no sólo el Estado sino también el sistema político-institucional, al controlar el partido oficial y el complejo tramado de organizaciones corporativas en las que se apoyaba el régimen. Al caer la dictadura, esta función directamente política de la burocracia trujillista se diluyó, pero la burocracia conservó un gran poder social y de hecho continuó controlando gran parte de los aparatos de Estado.

La crisis de los años 1961-1965 bloqueó el rol directamente político de la burocracia, pero a los ojos del Ejército y de Estados Unidos, así como a los de un sector de la oposición (principalmente de Bosch y del PRD), esta burocracia continuó representando, en la coyuntura de los años sesenta, un espacio de orden necesario en cualquiera de las alternativas a la crisis hegemónica planteada tras el derrumbe de la dictadura trujillista, como hemos visto.

Cuando en 1963 Balaguer creó el Partido Reformista tenía en cuenta estas realidades. El fue el único representante de esa tradición y poder burocrático con la suficiente lucidez política para apreciar que cualquier pacto político y estrategia de superación del esquema trujillista ya disuelto debía contar con el apoyo de ese estamento burocrático. Fue su liderazgo sobre este estamento el que le permitió no sólo articular una propuesta de orden frente a la crisis hegemónica de 1961-1965, sino de eficiencia en la gestión administrativa del Estado como aparato regulador de la vida social y económica y empresario capitalista. Esto pronto le permitió articular un efectivo liderazgo en las Fuerzas Armadas y restablecer la función hegemónica estatal sobre el campesinado.

A partir de allí, se fue constituyendo un agrupamiento político conservador con una amplia base social de tipo campesina. Jiménez Polanco (1993) ha reconstruido muy bien el proceso de evolución de este agrupamiento político conservador que Balaguer lidera hasta hoy día. Lo esencial de su argumento es que el Partido Reformista constituye una típica agrupación movimientista de factura conservadora y frágil institucionalidad. Centralizada en su cadena de mandos, Balaguer constituye el eje articulador de dicha agrupación. De ahí que en la organización predominan los lazos y las lealtades personales al caudillo, por encima de los engranajes de tipo burocrático-institucionales. En dicho partido el elemento doctrinal –si existe– se subordina al pragmatismo y voluntad políticos del líder carismático, Balaguer. La argumentación de Jiménez Polanco (1993), si bien es bastante precisa en el relato del proceso de constitución y funcionamiento de este agrupamiento político, deja sin resolver lo que a nuestro juicio es la cuestión fundamental, la cual podría expresarse en forma interrogativa: ¿hasta qué punto la fuente de reclutamiento de la élite política reformista y el carácter movimientista de la organización no es el resultado directo del rol jugado por la burocracia cívico-militar del anterior régimen dictatorial en la nueva coyuntura política posttrujillista? Replanteada la pregunta: ¿podría interpretarse la creación del Partido Reformista en 1963 como la respuesta en el plano organizativo de la élite burocrático-militar de origen trujillista en el nuevo cuadro político, a partir de 1961?

Si la respuesta es afirmativa –como creemos– el carácter movimientista del reformismo es el resultado no sólo de la sujeción carismática del séquito político al caudillo conservador, sino también de la relación constituyente de este mismo séquito con los aparatos de Estado. Al punto de que en 1966 la articulación del pacto conservador que llevó a Balaguer al poder tiene estrecha relación con el papel desempeñado precisamente por esta élite burocrática, pero

también militar, en el control de los aparatos de Estado. Siendo así, el movimientismo de la organización se articula a una visión política, pero sobre todo a una relación de dominación, donde el Estado constituye la mediación esencial frente a la sociedad, siendo el partido un mecanismo subordinado de tipo electoral. El control de los aparatos de Estado termina en esta lógica identificándose con la función político-“partidaria” de la burocracia cívico-militar reformista. De forma tal que la dinámica movimientista del partido aparece como una función subordinada a la dinámica patrimonial y clientelar del Estado frente a la sociedad.

Lo central es entonces discutir en qué momento y, sobre todo, cuál proceso, determinó la separación entre la función patrimonial-estatal de la élite reformista, de su función clientelar-partidaria. Tres niveles y/o procesos debemos destacar aquí. El primero es la decantación o separación del elemento militar de esta lógica de funcionamiento político. Esto fue consecuencia esencialmente de la salida del poder de Balaguer en 1978, que produjo un alejamiento de dicha élite política del control del Poder Ejecutivo durante ocho años, pero también de la pérdida del poder que sostenían los militares en el aparato estatal. El segundo aspecto es el producto de la consolidación de un sistema de partidos en un esquema electoral competitivo a partir de 1978 que forzó a la organización a darse una matriz burocrática para hacer eficiente su función electoral. Estos dos factores en un mediano plazo contribuyeron a que en el reformismo se constituyera una élite política “profesional” que, aunque subordinada a la lógica carismática-providencial del líder, asumía una vocación política con intereses propios. Finalmente, en los ochenta el nuevo escenario político internacional y nacional condujo al reformismo a adoptar un ribete doctrinario de tipo internacional: el socialcristianismo, tras el cual nació el Partido Reformista Social Cristiano (PRSC). Surgía así una élite política conservadora con un significativo nivel de organización burocrática que, aunque sometida a una lógica carismática, asumía un cierto nivel de institucionalidad política.

La élite perredeísta tiene un origen distinto. El primer aspecto determinante es que ella nace de la oposición política en el exilio a la dictadura trujillista (13). Desde el regreso de la organización al país en 1961 se vinculó a los grupos populares urbanos, aunque reclutó parte de su dirigencia de la clase media. Hasta hoy día el PRD mantendría esta estrecha relación con los sectores populares urbanos. Es este el punto que permite reconocer en el PRD un proyecto político distinto al reformismo: su orientación popular democrática y nacionalista. Esto le brindó a la organización un elemento que frenó el otro aspecto constitutivo de la organización: el carácter caudillista del liderazgo, centrado inicialmente en la personalidad de Juan Bosch.

---

(13) Este aspecto está muy bien analizado por Jiménez Polanco (1993), al mismo remitimos.

Como partido popular de factura nacionalista, el PRD desde su constitución, y a diferencia del Partido Reformista, mantuvo una relativa dinámica de participación interna de los cuadros medios y altos en la articulación de las grandes directrices organizativas. Habría que distinguir al respecto al menos tres momentos.

1. El primero (1961-1973) en el que el partido sí tiene un claro verticalismo en la cadena de mandos, siendo el líder, Juan Bosch, el eje articulador decisivo. Pero a partir de los setenta, en el interior de la organización, como bien ha analizado Jiménez Polanco (1993), se deslinda una cuasi estructura burocrática que asume a su vez dos grandes líneas estratégicas: la Comisión Permanente controlada por Bosch y el CEN (Comité Ejecutivo Nacional). Este último era el que controlaba realmente el aparato burocrático de la organización.

2. 1973-1986 define el segundo momento. En 1973 la salida de Bosch de la organización sólo contó con el apoyo de la Comisión Permanente. Son esas circunstancias las que determinan un cambio estratégico de la organización, ahora bajo la clara dirección de Peña Gómez. Se pasa así a una fase de mayor complejización burocrática, que culmina en 1978 con el triunfo electoral y el ascenso al poder. A partir de allí se incubaba la crisis interna.

3. La lucha de fracciones condujo la organización al desorden institucional, creando el propio Peña Gómez su propia fracción, el llamado Bloque Institucional. La lucha interna culmina en 1986 con la salida de Majluta del partido y la recuperación por Peña Gómez de la hegemonía partidaria. Es éste el tercer momento significativo en la evolución organizativa del PRD. En ese sentido, a partir de ese momento el aparato organizativo se expande horizontalmente, acercando más la organización a su base popular, pero por otro lado se concentra verticalmente la dirección, pasando Peña Gómez a tener un indiscutible poder sobre los organismos de dirección de la organización. En esas condiciones, se crea una burocracia o élite política que al tiempo que sostiene la lealtad a Peña Gómez se escinde en grupos de intereses, con liderazgos particularistas y hasta regionales (Brea et al., 1992).

De las tres principales organizaciones políticas del país, el Partido de la Liberación Dominicana (PLD) es la única que puede propiamente reconocerse como un partido de cuadros. Creado en 1973, el PLD, además, ha sido el único partido claramente doctrinario, ubicándose en una híbrida perspectiva ideológica que reconoce un planteamiento socialista y nacionalista de base, pero sin una explícita adopción de los lineamientos marxistas, hasta culminar en los años ochenta en la adopción del "boschismo" como planteo doctrinal formal. Pese a su clara organización de cuadros, el PLD, al igual que el PRSC y el PRD, mantiene en la cadena de mandos una lógica verticalista, que culmina –al menos en la práctica cotidiana– en el Comité Político, en el cual la figura del líder histórico (Bosch) fue determinante hasta 1994.

Sin embargo, la presencia del verticalismo en el ejercicio de los liderazgos

no debe ocultar las modalidades políticas y el tipo de contexto en el que se ejercitan. Mientras Balaguer maneja una organización movimientista, que trasiega las posiciones estatales con las propiamente partidarias, Bosch lideró un partido que aspiraba a representar una verdadera y disciplinada voluntad colectiva y precisamente por ello asume una lógica verticalista de la organización sobre la masa y del líder sobre la organización. En el PRD, Peña Gómez ejerce un liderazgo que al tiempo que tiene que imponerse como factor de unidad del aparato, reconoce la necesidad de que sus decisiones mantengan el equilibrio interno.

El aspecto principal que debemos destacar es el hecho de que, más allá de la fuerte presencia de líderes carismáticos, y en el caso de Bosch y Balaguer de verdaderos caudillos, en las tres organizaciones por diversos conductos se ha ido constituyendo una élite política que tiende a sobrevivir a los caudillos. En tal sentido, es la presencia de esa élite uno de los factores claves para comprender los cambios políticos significativos que han vivido las tres organizaciones en los últimos diez años, sobre todo en lo que se refiere al PRSC y al PLD. En el PRSC, como ya hemos mencionado, la salida del poder en 1978 hasta 1986 terminó fortaleciendo a la burocracia política del aparato al tiempo que facilitó la emergencia de grupos de intereses con liderazgos propios al interior de la organización, aun cuando ninguno de los mismos enfrentara al caudillo conservador. En el PLD, en 1990 y 1994-1996, el giro electoral de la organización fortaleció también el surgimiento de grupos específicos de intereses en el Comité Central y en el propio Comité Político, siendo la salida de Bosch de la jefatura política real del partido y su sustitución por una dirección colegiada, su principal señal. En el PRD esta situación era ya un hecho a mediados de los setenta.

### *Competencia electoral*

El otro ámbito de expresión de las articulaciones del sistema político dominicano que adquiere relevancia para el conocimiento de la naturaleza de la poliarquía es el de las elecciones. No entraremos en el detalle analítico de los procesos electorales, pues en otra parte hemos desarrollado esta dimensión del sistema político dominicano (14). En este momento interesa destacar la función de los procesos electorales en la articulación del equilibrio político del sistema de partidos.

---

(14) En nuestro texto (inédito) *Después de los caudillos* hay un extenso análisis de los procesos electorales dominicanos desde 1978 hasta 1996. Otras referencias son: Brea et al. (1992), Campillo Pérez (1986), del Castillo (1981, 1982), Jiménez Polanco (1993), Hartlyn (1991 y 1995).

En un sistema político como el dominicano los procesos electorales no representan solamente el momento más importante del ejercicio democrático, la representación política. Operan también como un mecanismo fundamental del sistema político para cohesionar su unidad y establecer los mecanismos que articulan los vínculos entre las élites y el movimiento de masas. Al respecto, en esta ocasión sólo queremos destacar algunos elementos.

Dado el carácter esencialmente caudillista del liderazgo y el manejo patrimonialista y prebendario del sistema político por los grandes líderes, las elecciones representan el momento más importante en la articulación del sistema clientelar, ya que a través de las mismas no sólo se movilizan los votos que apoyarán a los candidatos a funcionarios de los órganos estatales de dirección y representación (Presidencia, Congreso, municipios), sino que se articulan las clientelas que serán a su vez ejes determinantes del manejo caudillista de las agencias de gobierno, de los municipios y del propio Congreso. Esta dinámica no constituye un mecanismo para articular mayorías volátiles que aseguren el acceso al poder por parte del caudillo y su séquito. Funciona como todo un sistema de movilización de recursos escasos, que permite articular mecanismos de reciprocidad clientelar en torno a los cuales se construyen lealtades partidarias. Naturalmente, en un esquema de este tipo, el sector o grupo político que controla el poder tiene una sobrada ventaja sobre el conjunto de sus opositores, máxime en un contexto de extrema corrupción y reconocida vulnerabilidad institucional, de lo cual los gobiernos presididos por el Dr. Balaguer son un elocuente ejemplo.

En la medida en que un sistema electoral de este tipo se afianza y articula basado en reglas informales (O'Donnell, 1996) que aseguran su estabilidad y coherencia por encima de su desorden institucional, las élites políticas, pese a sus conflictos y enfrentamientos en las contiendas electorales, llegan a articular mecanismos de reciprocidad que les aseguran su sobrevivencia más allá del poder del liderazgo caudillista al cual deben lealtad. Por lo menos desde la salida del gobierno de Balaguer en 1978, los aparatos partidarios y las élites que los controlan no sólo se han ido construyendo en la pugna interpartidaria; estas élites también se han visto reforzadas, precisamente a consecuencia de la "secularización" o "rutinización" de roles que todo liderazgo caudillista trae consigo, envolviendo así el proceso de institucionalización política en una madeja de reglas informales que flexibilizan la rigidez que implica la centralización caudillista de los aparatos políticos, como la arbitrariedad misma del sistema en el manejo de las reglas formales, sobre todo de la competencia electoral. De aquí que tenga mucho de falso el dilema que a veces se plantea entre la existencia de facciones políticas y grupos de intereses al interior de los partidos y su institucionalización efectiva. La institucionalización se da, pero en un marco de flexibilidad e informalidad (O'Donnell, 1996).

Hay un aspecto clave del sistema político, más allá de la movilización clientelista de los procesos electorales. Nos referimos a las relaciones entre las

élites políticas y los grupos económicos que se constituyen como grupos de presión. Estas relaciones no sólo son importantes para lograr el financiamiento de las campañas, por parte de los partidos. Le sirven también a los empresarios, considerados como grupo de presión, para fortalecer su poder mediador en el sistema político, logrando así ampliar el campo de maniobra congressional y la negociación con el Poder Ejecutivo. Independientemente de los resultados electorales, estos grupos de presión salen fortalecidos, pues esta dinámica obliga a los actores políticos a establecer un campo de tolerancia frente a los primeros. Naturalmente esto funciona sobre la base de un sistema electoral arbitrario, que no define reglas claras del juego partidario, ni pide cuentas a los actores políticos acerca de las fuentes que le financian y de la propia vida interna de sus estructuras organizativas.

Más allá del hecho de que las elecciones representan un momento privilegiado para la concertación de acuerdos y pactos, en República Dominicana los procesos electorales han constituido un mecanismo de expresión de los actores sociales emergentes o en disolución. Históricamente esto es claro. En los años sesenta las elecciones expresaron las presiones de los actores sociales emergentes que el proceso de modernización impulsaba: esencialmente las clases medias y los grupos populares urbanos. En los años setenta, las elecciones vehiculizaron las presiones de las clases medias para fortalecer sus posiciones en un clima político de mayor apertura democrática. En los ochenta las elecciones pusieron en evidencia el descontento ciudadano con un sistema de partidos en crisis y una sociedad en proceso de transformación que deterioró el nivel de vida de los grupos populares.

En cambio, los años noventa revelan dos situaciones muy claras: las elecciones canalizaron las demandas de participación y mejora de sus niveles de vida de los grupos populares empobrecidos, así como el proceso de desradicalización y conservadurismo político crecientes de las clases medias en proceso de deterioro social o de rápido ascenso en sus sectores más favorecidos. Los datos de las encuestas de los dos últimos certámenes electorales revelan claramente esa tendencia: mientras los grupos populares y los campesinos pobres apoyaban mayoritariamente a Peña Gómez y en menor medida a Balaguer (en 1994), las clases medias dieron su apoyo a Balaguer en 1994 y a Fernández en 1996.

Los procesos electorales a lo largo de los treinta años de vida política dominicana desde la caída de la dictadura trujillista a nuestros días, han representado el ámbito institucional más precario (junto con la justicia) del sistema democrático dominicano, donde el autoritarismo ha hecho un esfuerzo sistemático para su control. Así mismo, han representado uno de los canales fundamentales para la articulación del sistema político, principalmente para el desarrollo de una semipoliarquía (Jiménez Polanco, 1993) o poliarquía informal institucionalizada (O'Donnell, 1996) con claro sesgo clientelista y patrimonialista.

## Crisis estatal, nuevo orden internacional y fin de los caudillos

El fin de la Guerra Fría produjo cambios políticos, cuyas consecuencias, en su plenitud, aún están por verse en el orden mundial. En la periferia capitalista, y sobre todo en las regiones más próximas al gran poder hegemónico norteamericano, como es el caso del área del Caribe, estos cambios han sido significativos, pero de los mismos apenas comenzamos a discutir, pues no tenemos una clara apreciación de su orden de magnitud y dirección. Lo que es menos evidente es el hecho de que muchos de estos cambios en realidad no fueron directamente el producto del fin de la Guerra Fría; en muchos casos estuvieron activados por las transformaciones de la matriz sociopolítica de naturaleza estatista que caracterizó a los países periféricos latinoamericanos, y caribeños en particular, ante el proceso de globalización y creciente interdependencia del sistema mundial.

Este último tipo de fenómenos quizás ha contribuido más a modificar las situaciones y los sistemas políticos de nuestras sociedades que los propiamente activados por el fin de la Guerra Fría. Lo que sigue es un esfuerzo por razonar este problema.

Lo primero que debemos reconocer es que el conjunto de procesos de cambio político que vivimos en nuestros países tiene un punto de arranque y articulación básico: la pérdida de importancia del Estado en el dinamismo de las economías en nuestras sociedades, pero también de procesos como la movilidad social de las clases populares y medias. En este escenario de cambios, nuestros países se han transnacionalizado, económica, social y culturalmente, lo que ha reconfigurado la naturaleza de los mapas sociales tradicionales.

La matriz estatal en la que se apoyó hasta los años ochenta el estilo de crecimiento orientado hacia adentro, como su impactante intervención en la conformación de actores sociales y políticos, se ha quebrado. En su defecto asistimos a la construcción de una sociedad y economía más abiertas y competitivas, más individualistas y conservadoras, más volátiles y cambiantes en sus configuraciones de *status*, poder e ingresos. Esos procesos no han sido precisamente productos del fin de la Guerra Fría; si los mismos se aprecian en un plano mundial, más bien contribuyeron al fin de la Guerra Fría.

En general en América Latina la hora para el quiebre del Estado Interventor de tipo desarrollista la marcó la crisis de la deuda en 1982. En el caso dominicano este reloj regional se ajusta muy bien al tiempo nacional. Fue el gobierno de Jorge Blanco (1982-1986) el que articuló el primer programa de ajuste, así como estimuló el desarrollo de un empresariado vinculado al turismo y a las zonas francas. Pero también bajo su gobierno se vieron los primeros y desastrosos efectos de esta estrategia de choque del programa neoliberal: el deterioro del nivel de vida de la población, la pérdida de legitimidad del PRD como partido de gobierno y la crisis política generalizada, con una revuelta popular a mitad del gobierno (en abril de 1984).

Este proceso no se detuvo en los ajustes económicos. En el plano político

condujo de nuevo al poder al caudillo conservador Balaguer quien, en su segunda experiencia al frente del gobierno, durante los primeros cuatro años (1986-1990) trató de restablecer el credo proteccionista y estatista de la anterior matriz económica orientada al crecimiento del mercado interior. El resultado fue un fracaso rotundo y la crisis de la reproducción de toda la estructura económica y social dominicana. Los economistas han descrito el problema como una pugna entre dos estilos o estrategias de política económica, una proteccionista y otra aperturista. Es evidente el sesgo estatista de las estrategias de política económica de Balaguer en esos años, pero de lo que se trata es de otra cosa. Si se aprecia el problema en el plano sociopolítico, reconoceremos que en realidad la economía dominicana venía sufriendo un proceso de apertura desde hacia más de un quinquenio y que ya en el país existía un empresariado desde principios de los ochenta vinculado precisamente a este estilo de apertura competitiva, en torno al turismo y a las zonas francas. Con el vuelco estatista de las medidas de política económica de Balaguer lo que ocurría era que el caudillo conservador y su séquito palaciego trataba de sobrevivir en un nuevo espacio social que en la práctica le disputaba su espacio.

Los resultados están a la vista: Bosch en 1990 se convirtió en una alternativa de poder, pero las irregularidades del proceso electoral permitieron que Balaguer continuara al frente del gobierno por cuatro años más. Lo significativo es el precio de esta permanencia en el poder: Balaguer asumió un compromiso con el empresariado que lo condujo a una austera política fiscal, la reforma económica del Estado en diversos planos como la rebaja de aranceles, la modificación del código laboral, en una palabra, a la adopción del credo neoliberal en materia de política económica. Esto nos revela al menos dos puntos. El primero de ellos es el más importante: el quiebre de la matriz estatal y desarrollista era de una fortaleza tal, que ni siquiera el caudillo conservador pudo restablecer su lógica económica, más bien terminó adoptando la lógica económica tan cara a su experiencia: la apertura neoliberal. El segundo aspecto también es importante: el pacto con el empresariado no condujo, como en los años 1966-1978, a la articulación de un sólido bloque conservador, que fortaleciera una opción política autoritaria. Le permitió a Balaguer permanecer en el poder, pero el empresariado no asumió un compromiso con esta permanencia, como sí lo hizo el bloque conservador en los años 1966-1978.

En esta situación era natural que los empresarios fortalecieran su poder de intervención en el sistema político. Pero para mantenerlo tenían que asumir un efectivo alejamiento, o un discreto no compromiso, precisamente con el líder conservador. Como se aprecia, este pacto fue frágil desde su constitución, pero lo más importante fue que se estableció en condiciones donde la élite burocrática estatal en torno al caudillo conservador, si bien conservó mucho poder político, tenía un campo de maniobra minado que la obligó a radicalizar su estrategia patrimonialista en el manejo del gobierno, a fortalecer el clientelismo y con ello entrar en una cadena de irregularidades y manejos ineficientes de las

agencias estatales. En ese contexto, era muy difícil que la nueva matriz socio/política en desarrollo, que demandaba de un Estado eficiente, pudiese consolidarse. Si se aprecia el asunto de este modo, en las condiciones mismas del pacto caudillista/neoliberal estaba el germen de su fracaso.

Este aspecto es sumamente importante para comprender el manejo político del empresariado en las nuevas condiciones que imponía la crisis del Estado autoritario de factura política populista y el fortalecimiento de la apertura económica. El empresariado tenía que moverse en un frágil equilibrio entre el sistema de partidos opuestos al régimen y el propio caudillo conservador. El uno era la garantía de que el otro cumpliera lo pactado. Pero los propios partidos fueron forzados a moverse entre el "aperturismo" estratégico de la economía y el reconocimiento del proteccionismo *de facto* que imponía al menos un importante sector empresarial. De este complejo juego de intereses surgía un frágil equilibrio entre el empresariado, el sistema político y el Estado, que impedía que la élite en el poder revirtiera las conquistas democráticas, aunque sí tenía un amplio manejo en el control fraudulento de varias agencias e instituciones gubernamentales, que retardaba la formalización institucional del proceso de apertura de la economía.

Todos estos procesos económicos, sociales y políticos terminaron afectando a los grupos sociales y actores sociopolíticos más importantes. En este sentido, dos fenómenos de orden social deben destacarse. En primer lugar, la crisis de la matriz estatal desarrollista no sólo puso en cuestionamiento un estilo de desarrollo y quitó base social a la modalidad caudillista de autoritarismo, también puso en crisis la estabilidad de grupos sociales específicos. En particular agrietó el nivel de vida de importantes sectores medios, los que en un ambiente de individualización política, crisis social, y reacomodo económico, tendieron por lo general a adoptar posiciones defensivas de tipo conservadoras. Un importante sector de la clase media, los más acomodados, radicalizaron su apoyo a opciones conservadoras, como la que todavía representaba Balaguer en 1994. Otros, dispusieron su apoyo a opciones igualmente conservadoras, pero de un contenido político más liberal, como la que Fernández articuló en 1996, sobre todo desde el momento en que su alianza electoral con Balaguer y el PRSC era vista como un hecho fáctico.

El otro fenómeno fue el empobrecimiento de los grupos populares. Dicha situación, en un clima de desmovilización corporativa de los trabajadores y creciente informalización y desregulación de los mercados laborales, tendió en un primer momento a estimular movimientos sociales de tipo territoriales, pero a la larga radicalizó a los grupos populares hacia posiciones que identificaron al balaguerismo histórico como el foco del deterioro de sus niveles de vida y situación de exclusión social. En estas condiciones, el enfrentamiento político de 1994 no constituyó simplemente una tradicional confrontación de los partidos de masas, PRSC y PRD; representó un verdadero enfrentamiento de tipo social, que no condujo al conflicto armado en 1994, en parte por la madurez

mostrada por la oposición, el apoyo firme del sistema internacional al PRD en la denuncia del fraude y las presiones de los grupos corporativos más fuertes del empresariado. En 1996 este enfrentamiento continuó, pero sobre nuevas bases, pues la apuesta del caudillo conservador se hizo fuera de su partido, conduciéndolo a una alianza electoral con el PLD y su candidato Leonel Fernández.

A partir del triunfo de Fernández en 1996 una nueva situación política se define en el país. El primer aspecto que todos los analistas reconocen es la precaria base congresional del joven gobernante. Con los problemas presupuestarios que ha tenido en el Congreso, se evidencian las consecuencias de esa debilidad. Naturalmente, es saludable que el Congreso recupere su poder en el debate político y en la construcción de las políticas públicas. El riesgo es que, en condiciones de fragilidad institucional y tradicional manejo clientelista de la política, esto conduzca a situaciones de ingobernabilidad y fortalezca un nuevo estilo de clientelismo ahora hegemonizado por élites partidarias.

En este escenario, a nuestro juicio, se fortalecerán las élites políticas, pero en el estilo semipoliárquico que apuntaba Jiménez Polanco en su estudio de 1993, o de informalidad de las reglas institucionales como lo destaca O'Donnell en su ensayo de 1996. El otro aspecto es la cuestión de los estilos de liderazgo. Fuera de escena Balaguer y Bosch y limitada la participación de Peña Gómez por su enfermedad, será difícil durante muchos años articular liderazgos de ese perfil. En parte porque la situación económica, social y política en las que se apoyaron ya no podrán reeditarse, en parte por el poder adquirido por la propia poliarquía, en la que se ha apoyado en última instancia la frágil democracia dominicana.

En gran medida el reto democrático para República Dominicana en este fin de siglo consiste precisamente en conducir a la élite política, educada en el clientelismo patrimonial, hacia la constitución de una verdadera poliarquía hegemónica, lo cual supone no sólo la institucionalización del sistema democrático, en sus niveles decisorios (Poder Ejecutivo, Congreso, Junta Central Electoral), sino también el fortalecimiento de una cultura democrática y principalmente la organización participativa de la propia sociedad en el manejo de sus derechos, pero también en el cumplimiento de sus deberes ciudadanos (15).

---

(15) En las elecciones de mayo de 1998, el PRD obtuvo una aplastante mayoría en el Parlamento, pasando a controlar el Senado con 24 senadores de 30 y teniendo la mayoría en la Cámara de diputados con 84 diputados de 149. Lamentablemente días antes de las elecciones el Dr. José Francisco Peña Gómez, candidato a alcalde del PRD para la ciudad de Santo Domingo murió. Esto fortaleció la tendencia que daban las encuestas a favor del PRD. De esta forma, además del poder Congressional, el PRD pasó a controlar la mayoría de los municipios. Así, a partir de esta situación se ha fortalecido la tendencia a la separación de poderes, aunque las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Congreso se han hecho más tensas. La tendencia prevista por nosotros se ha confirmado: se han fortalecido los poderes de las pequeñas élites políticas al interno de los grandes partidos de masas.

## Las relaciones cubano-norteamericanas: de la Guerra Fría a la guerra más fría

*Jorge I. Domínguez*

Cubanos, cubanos, demasiados cubanos por todas partes. Desde mediados de los años setenta hasta finales de los ochenta, esa parecía ser la pesadilla de cada administración norteamericana, que presenciaba con demasiada frecuencia el despliegue de cientos de miles de tropas cubanas hacia casi cada esquina del globo (1).

Desde su propia perspectiva, el gobierno del presidente Fidel Castro anhelaba utilizar su política extranjera activista para: primero, protegerse de las hostiles políticas norteamericanas y, segundo, conseguir el apoyo de la Unión Soviética y los demás países comunistas para el desarrollo interno de Cuba. La primera propuesta fue articulada por Ernesto (Che) Guevara en los años sesenta, cuando dirigió una llamada a los revolucionarios para crear “dos, tres, muchos Vietnams...” con el fin de enfrentar y debilitar a Estados Unidos y sus aliados. Al mismo tiempo que el gobierno cubano dejaba gradualmente de brindar apoyo a muchas insurgencias revolucionarias, persistía la estrategia de un compromiso global como la mejor defensa en contra de la ofensiva norteamericana. La segunda propuesta se desarrolló en los años setenta. Aunque Cuba tomaba sus propias decisiones de desplegar tropas o acometer otras misiones internacionales, hubo una tendencia cada vez mayor a coordinar dichas políticas con la Unión Soviética, demostrando así que con relación a la política extranjera Cuba era el aliado más confiable que tuvo la URSS durante la Guerra Fría. Esto proporcionó las bases para una demanda sustancial de los recursos soviéticos (Domínguez, 1989).

De hecho, Cuba era el único país comunista capaz de desplegar sus fuerzas armadas miles de millas fuera de sus costas para participar en guerras que estaban, en el mejor de los casos, remotamente relacionadas con la defensa de su suelo patrio. Esas tropas, que luchaban en las sabanas de Angola o en las estepas de Etiopía, no estaban constituidas por checos, polacos, mongoles o búlgaros, sino por cubanos. A diferencia de las fuerzas armadas norteamericanas en Vietnam y las soviéticas en Afganistán, los cubanos ganaron las tres

---

(1) Una versión anterior de este trabajo fue presentada en el seminario internacional “Seguridad, Transiciones Post-Autoritarias y Cambio Social en el Caribe en la Post Guerra Fría. Los Casos de Cuba, Haití y República Dominicana”, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Santo Domingo, 13-15 de marzo de 1997. Agradezco los valiosos comentarios de los participantes en el seminario.

guerras que libraron en suelo africano: Angola 1975-1976, Etiopía 1977-1978, y Angola 1987-1988. Desde 1975 hasta 1989, Cuba mantuvo cada año más tropas desplazadas en los países africanos que las mantenidas por Estados Unidos en Vietnam durante el año cumbre de la guerra (1968).

La Unión Soviética, a su vez, proporcionó a Cuba un masivo apoyo económico, militar y político, especialmente desde mediados de los setenta hasta mediados de los ochenta. Esta ayuda hizo posible que la economía cubana se recuperara del colapso de finales de los sesenta, y que el desarrollo de la seguridad social estatal se consolidara, lo cual incrementó sustancialmente en Cuba los niveles educativos y de salud, entre otros.

La Unión Soviética ya no existe. Ningún Estado sucesor soviético proporciona asistencia al gobierno del presidente Castro. La economía cubana se contrajo dramáticamente a principios de los ochenta y fue sólo en 1996 cuando ésta se estabilizó a un nivel bajo. La vieja consigna de Guevara demandando la creación de “dos, tres, muchos Vietnams” resulta bastante irónica en los años noventa, ya que Vietnam se precipitó a crear una economía de mercado.

¿Cómo, entonces, podemos comprender el patrón de las relaciones cubano-americanas a partir del fin de la Guerra Fría? ¿Por qué el gobierno de Estados Unidos ha establecido relaciones viables con cada uno de los gobiernos comunistas, excepto con Cuba? Incluso, algunos de los gobiernos más problemáticos han recibido más atención del gobierno de Estados Unidos que Cuba. Por ejemplo, Estados Unidos se comprometió deferentemente con el gobierno de Serbia a fin de lograr el acuerdo de Dayton, Ohio, en 1996, el cual dio fin a la guerra civil de Bosnia. Además, Estados Unidos está preparado para brindar asistencia a Corea del Norte en diferentes formas a cambio de que ésta renuncie a desarrollar armas nucleares.

En este trabajo analizo cuatro explicaciones. Primero, sostengo que la distribución del poder en el sistema internacional, según cambió con el fin de la Guerra Fría en Europa, es una buena explicación para el dramático rediseño y la reducción de la política extranjera cubana y para el restablecimiento de la política norteamericana hacia Cuba. Sin embargo, esto no explica la gran preocupación de EEUU en decidir los detalles de la futura política doméstica de Cuba. Por consiguiente, analizo en segundo lugar los temas ideológicos de largo alcance, tanto de las políticas norteamericanas como de las cubanas. Sostengo que hay una estrecha relación entre los temas ideológicos actuales y los históricos de la política norteamericana hacia Cuba, y que éstos son exacerbados tanto por el cambio en la distribución internacional del poder como por el deterioro del sistema revolucionario de creencias de Cuba. Señalo que la política norteamericana hacia sus vecinos más cercanos ha buscado durante mucho tiempo dictar la naturaleza de la política interna y la economía. Sin embargo, esta segunda explicación no aclara satisfactoriamente cómo las grandes causas estructurales e ideológicas produjeron en los años noventa políticas norteamericanas específicamente militantes e ideológicas.

En consecuencia, una tercera explicación toma en cuenta el papel de la política interna de ambos países, sosteniendo que los individuos de línea dura de cada país han contribuido, quizás inconscientemente, a mantener o fomentar políticas contradictorias. En particular, los miembros del Congreso de Estados Unidos y ciertas organizaciones cubano-americanas tuvieron éxito al redefinir la política de EEUU hacia Cuba en los años noventa. En vista de los tres argumentos anteriores, finalmente me pregunto: ¿por qué Estados Unidos no ha invadido Cuba? Considero que Estados Unidos ha sido desanimado a tomar tales acciones tanto por la capacidad militar de Cuba como por el “equilibrio” que contra Estados Unidos aportan otros actores internacionales. En vista de que ambos países han desarrollado medidas para elevar la confianza a nivel bajo, se ha prevenido también la guerra accidental. La combinación de argumentos explica tanto las grandes confrontaciones como el *impasse* en las relaciones cubano-americanas de finales de los noventa.

### ¿Tenía razón Tucídides?

En su estudio sobre la guerra del Peloponeso, Tucídides formuló la clásica propuesta de la escuela realista en asuntos internacionales: “Los fuertes hacen lo que pueden y los débiles sufren lo que deben” (Tucídides, 1951, p. 331). Durante muchos años la política exterior cubana censuró a este experto analista de las antiguas relaciones internacionales griegas, ya que Cuba se comportaba como si fuera un gran poder. Con el fin de la Guerra Fría, la superioridad de Cuba llegó también a su fin.

### *Ajustes de Cuba*

La hipótesis de Tucídides engloba una fuerte predicción sobre la conducta internacional de Cuba, una vez que ésta estuvo desprovista del apoyo soviético y fuera dejada con los recursos propios de un país pequeño. Para una hipótesis, la evidencia empírica es obligatoria. En septiembre de 1989 Cuba concluyó la repatriación de sus tropas desde Etiopía (Pérez Ruiz, 1990). En marzo de 1990, todo el personal militar cubano en Nicaragua fue llevado de regreso a Cuba (*Granma Weekly Review*, 1991, p.13). En mayo de 1991 se repatriaron de Angola las últimas tropas cubanas (*Bohemia*, 1991, p. 33). Además, en 1990 y 1991 Cuba trajo a casa a sus tropas y a los asesores militares de varios países; la más larga de estas pequeñas misiones militares se llevó a cabo en el Congo, con una duración de catorce años. Por lo tanto, al concluir la Guerra Fría y Cuba perder el apoyo militar y económico de la Unión Soviética, la presencia militar cubana llegó a un final casi instantáneo.

El apoyo cubano a los movimientos revolucionarios ha sido otro de los pilares de su conducta internacional de largo alcance. En algunos casos,

ganaron aquellos cuyas guerras Cuba había apoyado: las guerrillas SWAPO depusieron sus armas para convertirse en el gobierno de la recién independiente Namibia, y el Congreso Nacional Africano ganó las elecciones nacionales de Sudáfrica y reconstruyó el sistema político.

Más significativa aún es la evolución de las relaciones cubanas con las guerrillas de El Salvador, el Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN). En junio de 1991, el Ministro de Relaciones Exteriores de Cuba expresó: "Cuba no renuncia, nunca renunciará, ni tiene razón para ocultar o encubrir sus fuertes lazos de hermandad y solidaridad con el FMLN", aunque este último todavía no había depuesto las armas. Sin embargo, el Ministro de Relaciones Exteriores agregó: "con el fin de fomentar el clima de confianza que requieren las negociaciones y como una clara señal de su voluntad política de contribuir con ese proceso, desde abril de 1991 Cuba ha estado limitando su solidaridad con el FMLN al nivel político" (*Granma*, 1991, p. 8). No obstante, vale la pena aclarar que, en efecto, bien avanzado el año 1991, Cuba había estado proporcionando asistencia militar a la insurgencia, aunque la decisión de detener el compromiso militar en este tiempo es también consistente con una hipótesis realista. Cuba ya no podía permitirse el lujo de tener una política extranjera tan arriesgada.

Tan pronto se firmó el acuerdo de paz en El Salvador, el presidente Castro escogió un evento simbólico para anunciar que en lo sucesivo Cuba no apoyaría militarmente los movimientos revolucionarios. Esto se llevó a cabo en enero de 1992 cuando fue anfitrión de varios altos ex oficiales de la administración Kennedy (junto con oficiales cubanos y ex oficiales soviéticos) para reflejar la crisis de los misiles de 1962 (2).

En cualquiera de estos casos, la historia es, por supuesto, más compleja de lo que se ha reportado, pero el patrón está indiscutiblemente claro. Por ejemplo, cuando volvió a estallar la guerra civil en Angola a principios de los noventa, las tropas cubanas no volvieron a Angola. El gobierno de Angola contrató mercenarios sudafricanos y movilizó el apoyo de otros gobiernos con el fin de controlar el campo de batalla.

El ajuste de Cuba al sistema internacional cambiado, por supuesto, sobrepasó los asuntos estrictamente militares. En mayo de 1990, el presidente Castro inauguró dos nuevos hoteles en Playa Varadero, incluyendo uno construido por "capitalistas extranjeros", y anunció que en lo sucesivo Cuba buscaría inversiones extranjeras para desarrollar su economía. La Oficina Política del Partido Comunista respaldó de inmediato este cambio de política (*Granma Weekly Review*, 1990a:3; 1990b:1). Para un sistema comunista

---

(2) Para los comentarios de Castro, véase Blight/Allyn/Welch, 1993, p. 303. Yo estuve presente en dicha reunión y escuché la declaración.

basado en la expropiación de la propiedad extranjera, éste era un importante cambio de posición.

El 30 de octubre de 1994, el vicepresidente Carlos Lage, Primer Ministro *de facto* de Cuba, articuló la nueva política de atraer inversiones extranjeras directas antes de la 12ª Feria Internacional de La Habana: "Les estamos ofreciendo un país ordenado, una política coherente e irreversible de apertura hacia la inversión de capital, una infraestructura económica adecuada y amplia, un sector productivo dirigido a lograr personas eficientes, trabajadoras, dedicadas, bien entrenadas y educadas, una sociedad sin terrorismo ni drogas" (*Dossier*, 1995, p. 89). Con excepción de la última frase, cualquier Ministro de Finanzas de América Latina podría haber dicho lo mismo (3). Además, el 5 de septiembre de 1995, la Asamblea Nacional Cubana adoptó una nueva ley de inversión extranjera. Su preámbulo indicaba la razón detonante: "En el mundo de hoy, sin la existencia del bloque socialista, con una economía mundial globalizante y fuertes tendencias hegemónicas en los campos económico, político y militar..." (República de Cuba, 1995, p.1). Cuba tenía pocas alternativas que no fueran la de sufrir lo que tenía que sufrir.

El comercio exterior cubano se vio también drásticamente afectado. Las exportaciones cubanas descendieron de aproximadamente \$5,4 mil millones en 1989 a \$1,1 mil millones en 1993, mientras las importaciones se redujeron de \$8,1 mil millones en 1989 a \$2,0 mil millones en 1993. Subsecuentemente, el comercio exterior se recuperó algo con las exportaciones y las importaciones de 1996 en \$2,0 y \$3,7 mil millones, respectivamente. Se produjo también una reorientación del comercio. En 1989, los países europeos (la mayoría de ellos eran comunistas) fueron responsables del 88% de la productividad del mercado; en 1994, esa proporción había descendido a 45%. La cuota comercial para los países asiáticos aumentó, pero en realidad, el valor de dicho comercio descendió entre 1989 y 1994. Sólo en las Américas la cuota y el valor del comercio aumentaron de 6% y \$766 millones de pesos en 1989 a 35% y \$1,1 mil millones de pesos en 1994. Por otra parte, todo este comercio cubano se pudo realizar a los precios del mercado (Banco Nacional de Cuba, 1995, pp. 11-13; *Cuba: Reporte Económico: Resumen de 1996*; Agencia Central de Inteligencia de Estados Unidos, 1995).

Desde 1989 hasta 1991, el sistema internacional se transformó, al igual que la política exterior cubana. Cuba repatrió sus tropas, suspendió su asistencia militar a las insurgencias, y comenzó a adaptarse a una economía mundial del mercado. Des-sovietizada para siempre, Cuba volvió a convertirse en un archipiélago de una sola isla bajo el ardiente sol caribeño.

---

(3) Para una evaluación del reciente registro de Cuba con la inversión extranjera, véase Pérez-López (1995) y Naciones Unidas (1995).

*Estados Unidos tiene una rabieta*

La hipótesis de Tucídides predijo además que los más poderosos doblarían el pulso para lograr sus objetivos fundamentales. Estados Unidos ha hecho precisamente eso con relación a Cuba. El gobierno norteamericano, por ejemplo, ha puesto en claro a varios gobiernos africanos y latinoamericanos que solicitaron su ayuda, que no podían continuar siendo aliados militares de Cuba.

La administración Bush comunicó también al presidente soviético Mikhail Gorbachov que la calidad de las relaciones EEUU-soviéticas, durante los que resultaron los últimos días de la Unión Soviética, requería que la URSS concluyera su alianza militar con Cuba. En agosto de 1991 varios líderes soviéticos civiles y militares escenificaron un golpe maestro para derrocar a Gorbachov. El golpe falló. El gobierno de Estados Unidos respaldó abiertamente a Gorbachov; mientras se daba a conocer el golpe, el gobierno cubano se mantenía en silencio. Días después, durante la visita oficial a Moscú del Secretario de Estado Norteamericano James Baker, el gobierno soviético anunció su decisión unilateral de retirar todas las tropas soviéticas de Cuba. Las tropas soviéticas habían estado en Cuba desde la crisis de los misiles en 1962. Cuba no había sido consultada, de hecho, su gobierno tampoco había sido informado con anterioridad al anuncio público (Sección de Intereses Cubanos a Estados Unidos, 1991). La Unión Soviética dio también por terminadas las ventas de armas subsidiadas a los militares cubanos. En febrero de 1992, el nuevo gobierno ruso votó a favor de una moción para condenar la violación de los derechos humanos del gobierno cubano, en una reunión de la Comisión de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas (Pérez, 1993). Una vieja alianza de tres décadas había sido destruida.

En ese mismo espíritu, la Ley de la Libertad Cubana y la Solidaridad Democrática de 1996 (mejor conocida como la Ley Helms-Burton) ordena a Estados Unidos reducir su ayuda a cualquier Estado sucesor de la antigua Unión Soviética en la cifra exacta en que dicho país proporcione asistencia a Cuba para mantener su milicia y sus servicios de inteligencia. Aunque existe una provisión que cancela, en la práctica, el efecto de esta sección, la perspectiva general que ésta articula refleja la verdadera política norteamericana (Cámara de Representantes de EEUU, 1996: Sección 106). Por otro lado, la hipótesis de Tucídides está abierta a la interpretación de que un gran poder tiene un nivel de opciones sobre cómo y donde ejercer su poder. Esto es aún más evidente en la formulación contemporánea de la escuela neorrealista de las relaciones internacionales. Para sus estudiosos, los Estados buscan poder y calculan sus intereses en términos del poder, con relación a la naturaleza del sistema internacional que enfrentan (Keohane, 1983, p. 507). Una consecuencia de dicho razonamiento es descontar completamente lo que podría ocurrir "a nivel de la unidad", es decir, pasar por alto la mayoría de los acuerdos domésticos y las circunstancias de estado en el sistema internacional.

La política norteamericana hacia Cuba en los años noventa no estaba decididamente de acuerdo con esta expectativa. La pieza central de la política norteamericana ha sido el esfuerzo por derrocar al gobierno de Castro. El colapso de lo que una vez fue la política exterior cubana durante la Guerra Fría era, desde la perspectiva de Washington, una ejecución insuficiente. En vez de celebrar que Cuba ya no era capaz de proyectar su poder en el exterior, el gobierno norteamericano estaba molesto porque el régimen político de Cuba no se había derrumbado. La hostilidad del gobierno de EEUU hacia el gobierno cubano se acrecentó a medida que la Guerra Fría terminaba, precisamente cuando Cuba dejaba de representar una amenaza para la seguridad de los mayores intereses norteamericanos. El realismo y el neorrealismo no pueden explicar la rabieta en las políticas norteamericanas hacia Cuba. No pueden explicar porqué las relaciones cubano-americanas pasaron de la Guerra Fría a una guerra más fría.

## Explicaciones ideológicas

### *Redescubriendo la historia: James Monroe y Theodore Roosevelt*

La Doctrina de Monroe se presenta con frecuencia como una declaración en la tradición de “política auténtica”, según la cual Estados Unidos trató de impedir que los europeos reconquistaran en las Américas más colonias que las que todavía conservaban los poderes europeos. Literalmente, esa lectura es una verdad a medias. La declaración operativa del presidente James Monroe al Congreso (2 de diciembre de 1823) revela una política ideológica: “Se lo debemos, por tanto, al candor y a las amigables relaciones existentes entre Estados Unidos y dichos poderes, declarar que debemos considerar peligroso para nuestra paz y seguridad cualquier intento de su parte para extender su sistema a cualquier lugar del hemisferio”. No fue sólo su poder, sino también su sistema “esencialmente diferente”, lo que Monroe procuró mantener alejado de las Américas. El propósito ideológico de Monroe fue inmediatamente comprendido por el Canciller austríaco Metternich. Este escribió a su contraparte rusa que Estados Unidos “había anunciado claramente su intención de colocar no sólo poder contra poder, sino, expresado con más exactitud, altar contra altar”. Si Estados Unidos iba a prevalecer, Metternich continuó: “¿qué sería de nuestras instituciones religiosas y políticas, de la fuerza moral de nuestros gobiernos...?” (Perkins, 1963, pp. 56-57, 392). Desde entonces, las metas ideológicas han sido parte integral de la política de Estados Unidos hacia Latinoamérica.

El presidente Theodore Roosevelt reformó la Doctrina Monroe en su Mensaje al Congreso de 1905. Este escribió: “Por supuesto, hay límites para los males que pueda soportar cualquier nación que se respete a sí misma.” Estos

males abarcan “algún Estado incapaz de mantener el orden entre su propia gente...y opuesto a hacerle justicia a aquellos extranjeros que lo tratan bien...” Esas circunstancias “pueden resultar en que tomemos acción para proteger nuestros derechos” aunque “dicha acción no sea tomada con miras a la agresión territorial” (Perkins, 1963, p. 223). Por tanto, el gobierno de Estados Unidos reclamó su derecho a intervenir en los asuntos de sus vecinos cercanos para detener el desorden interno, según lo definió; o para enmendar las “injusticias” hechas a los extranjeros. Desde el principio de la formulación de lo que se llegó a conocer como el corolario de Roosevelt, las “injusticias” económicas cometidas contra los extranjeros –no pago de deudas– justificarían la intervención norteamericana. Bajo éstas y otras políticas relacionadas, Estados Unidos ocupó militarmente Cuba desde 1906 hasta 1909.

La Ley Helms-Burton capta bien esta tradición ideológica de la política exterior norteamericana. La Sección 201, “Ayuda para una Cuba Libre e Independiente”, afirma que “la autodeterminación del pueblo cubano es un derecho supremo y nacional de los ciudadanos de Cuba, el cual tiene que ser ejercido libre de interferencias del gobierno de cualquier otro país”. Sin embargo, secciones subsecuentes indican que Estados Unidos todavía reclama el derecho a determinar detalladamente qué “sistema” de gobierno es permisible en las Américas.

La Sección 205 estipula la definición para determinar cuándo tendrá Cuba un gobierno de transición. Esta requiere que se liberen todos los prisioneros políticos, que se legalice toda actividad política, y que se haga un compromiso público para organizar unas elecciones libres e imparciales. Pero la definición del gobierno de transición abarca también que cese la interferencia de Radio Martí o Televisión Martí, que se permita la recuperación de la ciudadanía a los cubanos de origen que regresen a Cuba, y que “dando los pasos apropiados” se devuelva a los ciudadanos norteamericanos las propiedades que les fueron expropiadas, o se les compense de manera adecuada. Se requiere también la exclusión de Fidel y Raúl Castro del gobierno de Cuba, una provisión cercana a la hipótesis de que el pueblo cubano podría escogerlos como sus gobernantes en unas elecciones libres y competitivas.

Aunque todos estos procedimientos sean cumplidos por un gobierno de transición, la Sección 202 todavía busca limitar la asistencia norteamericana a dicho gobierno principalmente a la ayuda humanitaria (alimentos, medicina, necesidades de energía de emergencia) y a “preparar las fuerzas militares cubanas para que se ajusten a un rol adecuado a una democracia”.

La definición de un gobierno democrático según la Sección 206, estipula algunos criterios ampliamente aceptados, tales como elecciones libres e imparciales, respeto de las libertades civiles, justicia independiente, y así sucesivamente. Sin embargo, parte de esta definición establece además que Cuba tiene que “moverse sustancialmente hacia un sistema económico orientado al mercado” y demostrar “un progreso comprobable de devolver a los ciudadanos norteamer-

ricos” las propiedades que le fueron expropiadas o “compensarlos totalmente por dichas propiedades”.

Aunque estuviéramos de acuerdo en que TV Martí debe ser vista y oída en Cuba, que los que perdieron su ciudadanía deben recuperarla, que la economía del mercado funciona mejor, que los servicios de Fidel y Raúl Castro no son requeridos en un futuro gobierno cubano, y que la propiedad debe ser devuelta o compensada; todos estos anhelos sobrepasan cualquier criterio internacionalmente reconocido para definir a los gobiernos democráticos o en transición democrática de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas o la Organización de Estados Americanos. El hecho de que la legislación norteamericana considere éstas como las características que definen a un gobierno cubano democrático o en transición, convierte en objeto de burla la promesa de respetar la soberanía cubana.

La Ley Helms-Burton es, sin embargo, bastante fiel a los temas de la Doctrina Monroe y del Corolario Roosevelt. Esta reclama el derecho unilateral de Estados Unidos para decidir una amplia colección de políticas internas y de acuerdos en una Cuba pos-Castro nominalmente soberana. En la Doctrina Monroe, Estados Unidos afirmó su derecho a especificar qué sistema de gobierno era aceptable para las Américas. En el Corolario Roosevelt, el gobierno de Estados Unidos reclamó el derecho ulterior a estipular la política económica específica y otras políticas y a reajustar específicamente las deudas no pagadas. La Ley Helms-Burton redescubre el brío ideológico del imperialismo. A finales del siglo XX, como en siglos anteriores, Estados Unidos reclama el derecho a establecer la estructura del sistema político y económico que toleraría en Cuba.

### *Deterioro ideológico de Cuba*

Un aspecto importante de la política cubana de los años noventa ha sido la erosión de la creencia en el marxismo-leninismo y en el *ethos* revolucionario que marcó la experiencia cubana de los años sesenta. En su lugar, el liderazgo cubano no ha propuesto nada. El único compromiso ideológico que mantiene es, sin duda, una fuerte adhesión al reclamo de que él, y sólo él, es capaz de defender la nación cubana de la agresión extranjera. Analizaré este problema enfocando dos importantes textos, uno que precede y otro que sigue el marcado deterioro de las relaciones cubano-americanas ocurrido a principios del año 1996 (al cual nos referiremos más adelante).

El 26 de julio de 1995, Fidel Castro marcó un aniversario más del ataque que dirigió contra los cuarteles militares cubanos de Moncada en 1953. Buscaba, como siempre, legitimar su derecho a gobernar basado en sus “méritos” históricos. Y aún así, el “glorioso pasado” de la lucha contra Batista fue retrocediendo rápidamente. Expuso además la evidencia de que el deterioro económico había cesado y que el nivel de vida estaba mejorando. Sin embargo,

no había visión para el futuro. Reiteró simplemente que, de alguna forma, Cuba continuaba siendo marxista-leninista aunque la política económica hubiera cambiado de dirección “sustancialmente, y más bien radicalmente”. Advirtió, además, que “los elementos del capitalismo introducidos en nuestro país traen consigo las nocivas y alienantes características de ese sistema, tales como la corrupción y el soborno...” Sin embargo, no indicó cómo cualquier persona, excepto él, podía distinguir entre los buenos y los malos capitalistas. Castro atacó también las políticas norteamericanas que buscan promover intercambios académicos y culturales por temor a que éstos subviertan el sistema político cubano; pero no diferenció esta apertura norteamericana, que no le gustaba, de sus otros apremios como que Estados Unidos debe adoptar políticas más abiertas hacia Cuba (Radio Rebelde, 1995).

El 23 de marzo de 1996, la Oficina Política del Partido Comunista se reunió a discutir la situación del país y aprobó una declaración que eventualmente leyó en público el General Raúl Castro. La declaración de la Oficina Política está llena de contradicciones en casi todos los puntos que trata. Por otro lado, defiende las políticas económicas puestas en marcha a principios de los noventa. Trabajos por cuenta propia, mercados agrícolas más libres, un alcance más amplio de la producción campesina y su mercadeo, cooperativas rurales, inversión extranjera directa son todas máquinas de recuperación económica para un país que sufrió de forma tan drástica en la primera mitad de los noventa. En cada caso, sin embargo, la declaración de la Oficina Política registra también las objeciones de los de línea dura ideológica quienes a pesar de eso no ofrecieron respuestas alternativas a las necesidades básicas de la población. La declaración es consistente en un solo punto: su crítica severa (generalmente injusta) y dogmática de los becarios y las becas que el mismo partido había auspiciado formalmente y desde la cual el gobierno cubano y los dirigentes del partido habían extraído informaciones y análisis de manera sistemática y regular (*Granma*, 1996).

Por lo tanto, a mediados de los noventa, los líderes cubanos habían perdido su compás ideológico (4). Habían autorizado medidas económicas que eran desaprobadas por la mayoría, pero no tenían otra alternativa. Ellos ya no podían reclamar la representación de los ideales revolucionarios. Demostraron una mayor intolerancia por el trabajo intelectual de los académicos estrechamente relacionados con las instituciones del gobierno y el partido, trabajo que era crítico en ciertos aspectos, pero que era también extraordinariamente lícito en sentido político. De hecho, el régimen político cubano se parece cada vez más

---

(4) Durante mucho tiempo el gobierno cubano concibió una mezcla de políticas pragmáticas e ideológicas. Lo que se cuestiona aquí no es el descubrimiento de una conducta pragmática sino la pérdida de una estructura intelectual para apoyar, justificar y explicar el ir y venir para la elaboración rutinaria de las políticas.

a una dictadura, comprometida en proteger a los capitalistas internacionales a cambio de crecimiento económico, muy lejos de lo que una vez se llamó una revolución socialista.

Una consecuencia de la pérdida de creencias en Cuba —la decadencia de las bases ideológicas del régimen— era hacerla más vulnerable a la expansión de los sistemas alternativos de confianza. El propio gobierno cubano, forzado a abrirse a la economía internacional, buscó ocultar la contaminación de la sociedad internacional, en el mismo momento en que Estados Unidos aceleraba los rasgos ideológicos de su política extranjera y volvía a descubrir las virtudes del imperialismo de finales de siglo. Esto ocurría al mismo tiempo que se desintegraba la cadena cubana de alianzas internacionales.

Una explicación ideológica originada en el redescubrimiento de los temas históricos de la política estadounidense hacia sus vecinos cercanos contribuye a aclarar el cambio de la Guerra Fría a la guerra más fría. A medida que el país más débil se ajustaba, el más fuerte expandía sus ambiciones de intrusión, además de moldear una conducta internacional para determinar la estructura de las políticas domésticas.

### *Las políticas domésticas de las relaciones cubano-americanas*

Argumentos estructurales e ideológicos establecen el perfil de las relaciones cubano-americanas, aunque las acciones en lo interno de cada país proporcionan las conexiones necesarias entre las causas macro y los resultados micro. ¿En qué forma los procesos políticos generaron los eventos específicos y las políticas de los años noventa?

A principios de los noventa la administración Bush parecía creer que el régimen político de Cuba caería por su propio peso. Esa parecía ser la lección del comunismo europeo. Muchas personas consideraron que sin el subsidio soviético Cuba estaba lista para cambiar. No había necesidad de gastar grandes cantidades de recursos para derrocar al gobierno de Castro.

En 1989, el senador norteamericano Connie Mack (Republicano-Florida) introdujo una enmienda para prohibir el comercio entre Cuba y las subsidiarias de firmas norteamericanas que operan en terceros países. El senador Mack estaba respondiendo, en parte, a un importante segmento de sus constituyentes cubano-americanos, los cuales estaban bien organizados a través de la Fundación Nacional Cubano-Americana. En 1989, 1990 y 1991, el Departamento de Estado declaró públicamente que se oponía a la Enmienda Mack porque ésta extendía la jurisdicción legal norteamericana más allá de las fronteras de Estados Unidos. La Enmienda no prosperó.

Sin embargo, a principios de 1992 el representante norteamericano Robert Torricelli (Demócrata-New Jersey) concibió un proyecto de ley conteniendo las mismas provisiones, al que llamó Ley de la Democracia Cubana. Torricelli fue persuadido de que la administración Bush era muy pasiva en su acercamiento

to a Cuba, y que una combinación de sanciones rígidas y algunas aperturas sutiles graduales sacarían fuera de balance al gobierno de Castro. Por ejemplo, la Ley Torricelli facilitaría eventualmente la comunicación telefónica entre Cuba y Estados Unidos. Torricelli vio también una oportunidad partidista en un año de elecciones. En abril de 1992, Robert Gelbard, Secretario de Estado para Asuntos Interamericanos, Asistente del Diputado Principal, testificó para la administración Bush en contra de la ley Torricelli, al igual que la administración se había opuesto a versiones anteriores de esta ley. Sin embargo, William Clinton, el emergente candidato demócrata a la presidencia, respaldó la Ley Torricelli. Para mayo de 1992, la administración Bush retiró su oposición. En el calor de la campaña, en septiembre de 1992, el Congreso aprobó mayoritariamente la Ley de la Democracia Cubana, y el presidente Bush la promulgó (Kaplowitz/Kaplowitz, 1993, pp. 234-236). La promulgación de la Ley de la Democracia Cubana, por tanto, se explica mejor como resultado de la política interna norteamericana.

La historia de la Ley Helms-Burton es similar. La victoria electoral republicana en las elecciones congresionales de 1994 instauró al senador Jesse Helms (Republicano-Carolina del Norte) como presidente del Comité de Relaciones Exteriores del Senado y al representante Dan Burton (Republicano-Indiana) como presidente del Subcomité de la Cámara sobre Asuntos del Hemisferio Occidental. El Subcomité fue presidido por Torricelli; los tres miembros cubano-americanos del Congreso pertenecieron a él. El único cambio verdadero fue el nuevo papel de Helms.

Los cabilderos cubano-americanos se movilizaron para endurecer las sanciones económicas sobre Cuba. La meta era detener la inversión extranjera en Cuba y, de ser posible, perjudicar el comercio cubano. La intención era facultar legalmente a aquellos cuyas propiedades habían sido expropiadas por el gobierno cubano para que pudieran litigar ante los tribunales norteamericanos en contra de las empresas que "negociaron" con dichas propiedades.

Indudablemente, su principal objetivo era el inversionista extranjero que operaba una empresa que había sido expropiada; pero, en teoría, el hecho de negociar con una empresa estatal cubana producto de dicha expropiación haría vulnerable a litigios cualquier empresa internacional. Los propulsores de la ley tenían la esperanza de que las firmas internacionales, al enfrentarse con los costos legales potencialmente altos de los tribunales norteamericanos, se mantendrían fuera de Cuba.

La administración Clinton se opuso a la Ley Helms-Burton cuando ésta fue sometida por primera vez. Aunque la ley contaba con el importante apoyo de la Cámara de Representantes, suficientes republicanos y la mayoría de los demócratas estuvieron de acuerdo con la administración Clinton en que las provisiones extra-territoriales de esta ley causarían serios daños a las relaciones entre Estados Unidos y sus principales socios comerciales. En octubre de 1995, el senador Helms fue vencido por medio de maniobras y tuvo que aceptar la

eliminación de los procedimientos para litigar con las propiedades (Título III). El Senado sólo aprobó una ley más débil que hubiera tenido, a lo sumo, efectos moderados en la política norteamericana hacia Cuba (Registro Congressional, 1995, S15584-S15589; *CubaINFO*, 1995a, pp. 1-2). A finales de 1995 y principios de 1996, la batalla entre el Presidente y el Congreso acerca del presupuesto federal estuvo sobre el tapete. La Ley Helms-Burton languideció y parecía mortalmente debilitada.

No obstante, vale la pena destacar que todas las provisiones anteriormente mencionadas, relacionadas con el contenido ideológico de carga histórica de la Ley Helms-Burton fueron aprobadas por abrumadora mayoría en ambas cámaras congresionales de Estados Unidos (5); el debate sobre política doméstica dio por sentado que las políticas de Monroe y Theodore Roosevelt proporcionaban, de hecho, el contexto ideológico apropiado de la política norteamericana hacia Cuba.

¿Cómo, entonces, las provisiones ideológicas y operativas de la Ley Helms-Burton se combinan y convierten en ley? En la primavera y el verano de 1994, hubo una creciente emigración cubana a través del estrecho de La Florida en innavegables botes, balsas, y otros medios improvisados, en desesperados esfuerzos por llegar a Estados Unidos. Un grupo de cubano-americanos llamado Hermanos al Rescate, fundado en 1991, había estado sobrevolando el estrecho de La Florida para avistar emigrantes y reportarlos a la Guardia Costera norteamericana, que los rescataría y llevaría seguros a las costas norteamericanas. En los meses siguientes, Hermanos al Rescate cambió de ser una misión humanitaria a una política, ingresando al espacio aéreo cubano para arrojar volantes contra el gobierno. Esto no había ocurrido desde los años sesenta y causó alarma en los que apoyaban al gobierno y especialmente en los servicios militares. El 9 y el 13 de enero de 1996, Hermanos al Rescate arrojó miles de volantes sobre la ciudad de La Habana. En ese momento se produjo una crisis en el gobierno cubano; los de línea dura demandaron autorización para disparar en caso de futuras intrusiones. Y, según revelan las informaciones oficiales cubanas, “el gobierno cubano impartió instrucciones a la Fuerza Aérea para que de ninguna manera tolerara lo ocurrido el 9 y el 13 de enero” (Robaina González, 1996). El 24 de febrero de 1996, 3 aviones pilotados por Hermanos al Rescate se acercaron a las aguas internacionales cubanas; por lo menos uno de los aviones penetró el espacio aéreo cubano. Las Fuerzas Armadas Cubanas persiguieron los aviones civiles desarmados y derribaron dos de ellos sobre aguas internacionales.

El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas expresó —el 26 de julio de 1996— “el derribo ilegal de dos aviones civiles realizado por la Fuerza Aérea

---

(5) Agradezco a Rafael Hernández por llamar mi atención sobre este punto.

Cubana el 24 de febrero de 1996 violó el principio de que los estados tienen que frenar el uso de armas en contra de aviones civiles en vuelo” y condenó la conducta cubana (Naciones Unidas, 1996).

La crisis por el derribo de los aviones coincidió con un aumento de la represión política en Cuba. El 10 de octubre de 1995 (aniversario del inicio de la primera guerra de independencia cubana), 140 pequeños grupos de oposición cubanos, no oficiales, se aliaron en torno a un programa mínimo para fundar el Concilio Cubano. Las aspiraciones del Concilio eran: amnistía general para todos los prisioneros políticos, total respeto de la Constitución vigente y las leyes fundamentales, apelación frente al gobierno cubano para que cumpla sus obligaciones de respetar los derechos humanos según la Carta de las Naciones Unidas, demandar la libertad para la organización económica, y la convocatoria de elecciones libres y directas con base en la naturaleza pluralista de la sociedad. La conducta subsecuente del Concilio confirmó su compromiso de usar solamente medios pacíficos para lograr dichas aspiraciones. Sin embargo, el 15 de febrero de 1997, el gobierno cubano prohibió todas las reuniones del Concilio y arrestó a sus principales miembros (Hidalgo/Machado, 1995, 1996a, 1996b, 1996c; Amnistía Internacional, 1996).

Las acciones de la Fuerza Aérea Cubana, y las medidas enérgicas domésticas, forzaron al presidente Clinton a tomar una decisión. Por primera vez desde la crisis de los misiles en 1962, un Presidente de Estados Unidos contemplaba dar órdenes a las fuerzas armadas norteamericanas para que tomaran acción militar contra Cuba (entrevistas confidenciales en Washington, D.C., 1996). Hubo varias opciones militares para variar los grados de severidad. El Presidente decidió en contra de ellas pero, en su lugar, acordó aceptar la Ley Helms-Burton. El Congreso revivió repentinamente la ley y la aprobó por abrumadora mayoría. El Presidente la promulgó en la fecha de las elecciones primarias presidenciales de La Florida.

La característica más sobresaliente de la Ley Helms-Burton, según indicamos, era la provisión del Título III relativa al litigio de propiedades. Sin embargo, la Ley autorizó al Presidente a descartar dicha legislación; cada seis meses tenía que tomarse una determinación. En vista de que la crisis sobre Cuba se calmó y se aclararon los costos de las relaciones norteamericanas con sus aliados para la instrumentación del Título III, Clinton descartó el Título III por primera vez el 16 de julio, a pesar de las advertencias de los votantes cubano-americanos sobre la retribución electoral; y lo hizo de nuevo a principios de enero de 1997. En esta última fecha comunicó que la pospondría indefinidamente. Otros aspectos de la Ley son también postergables, tales como las penalidades a ser impuestas sobre Rusia, la decisión de continuar o intensificar sus relaciones con Cuba. Como asunto práctico, la mayoría de las provisiones —no todas (6)— que afectan a terceros países son inoperantes. Esta es una ley “muerta”.

No obstante, existen dos legados de la política a partir de estos eventos y de

la ley. A Estados Unidos le quedan muy pocos instrumentos o alternativas con que castigar al gobierno cubano en caso de que ocurra otro episodio inquietante, ya sea el derribamiento de otro avión, una crisis migratoria, un incidente relacionado con la base naval de Guantánamo, o una mayor represión interna. Las probabilidades de que el Presidente de Estados Unidos ordene un ataque armado contra Cuba la próxima vez que ocurra un incidente serio han aumentado.

Segundo, los norteamericanos y los cubanos de línea dura son los mejores aliados unos a otros. Los cabilderos cubano-americanos de carga dura presionaron de manera efectiva a favor de la Helms-Burton con éxito. Los cubanos de línea dura persuadieron a Fidel Castro para que ordenara a la Fuerza Aérea disparar y reprimir de forma drástica el Concilio Cubano. El derribo de aviones y las medidas enérgicas de parte de Cuba fortalecieron a los norteamericanos de línea dura, los cuales revivieron y reactivaron la Helms-Burton. La Helms-Burton, a su vez, encolerizó al gobierno cubano y éste agudizó su propensión a la represión política y a la intolerancia de ideas diferentes, aunque fueran insignificantes. Esto se evidenció en la ya citada declaración del 23 de marzo de 1996 de la Oficina Política del Partido Comunista.

En resumen, la política doméstica de ambos países activó el evidente potencial de explicaciones estructurales e ideológicas, y contribuyó a que Estados Unidos y Cuba se acercaran más a un conflicto intensificado, en detrimento de las metas que cada gobierno reclamaba procurar, para Cuba, una inserción más efectiva en el sistema internacional, y para Estados Unidos, una "transición democrática pacífica en Cuba".

### *Previniendo la guerra*

La esencia del análisis anterior sugiere que Estados Unidos y Cuba están al borde de una gran confrontación. De hecho, resulta difícil comprender por qué no se ha producido todavía un gran conflicto militar. Todas las explicaciones estructurales, ideológicas y domésticas señalan en dirección al conflicto armado. Por otra parte, desde el fin de la Guerra Fría, Estados Unidos ha demostrado en dos ocasiones su disposición a intervenir militarmente en los asuntos domésticos de sus vecinos cercanos. Lo hicieron primero en Panamá en 1989 y luego en Haití en 1994.

La formulación de un principio clave de política extranjera hecha por el presidente Clinton con relación a su decisión de intervenir en Haití indica una visión altamente expansiva del "derecho" de Estados Unidos a intervenir. Por

---

(6) El Presidente no tiene autoridad para postergar las provisiones que niegan las visas para visitar Estados Unidos a los ejecutivos (sus esposas e hijos) de las firmas que «trafican» con Cuba.

ejemplo, algunos meses antes de la intervención norteamericana en Haití, el presidente Clinton visitó Moscú y fue cuestionado sobre su punto de vista con relación a la intervención militar Rusa en algunos de los nuevos Estados sucesores independientes de la Unión Soviética. Este contestó: "pienso que en algunas ocasiones usted se involucrará, y es muy probable que sea en algunas de las áreas que le quedan cerca, Estados Unidos, por igual, ha estado involucrados en los últimos años en Panamá y Grenada cerca de nuestra área" (Casa Blanca, 1994).

¿Por qué, entonces, Estados Unidos no ha invadido Cuba todavía? La principal explicación es probablemente su apreciación de que los costos de tal intervención serían demasiado altos. El hecho de que Cuba haya disuadido con éxito a Estados Unidos, tanto a finales de los noventa como en sus primeros años, continúa siendo la explicación más potente para la ausencia de una guerra y el compromiso del gobierno norteamericano para fomentar una "transición democrática" en Cuba, que según las consignas oficiales se mantiene "pacífica".

Ambos gobiernos se han mantenido alejados de la guerra debido a políticas subordinadas. Tomemos en consideración las declaraciones del presidente Clinton en Moscú. Este no justificó totalmente las intervenciones militares, tanto rusa como norteamericana, en los asuntos de sus vecinos cercanos. En su lugar, el presidente Clinton argumentó: "lo que creo que debemos tratar de hacer, como dije en mi discurso, es que cuando haya un involucramiento fuera de los límites nacionales, éste debe ser consistente con las leyes internacionales y, siempre que sea posible, debe estar apoyado por otras naciones a través de las Naciones Unidas o de algún otro instrumento de las leyes internacionales" (Casa Blanca, 1994).

Por ejemplo, la intervención norteamericana en Haití en 1994 fue respaldada por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Además, aunque las declaraciones del presidente Clinton no prevenían claramente que Estados Unidos interviniera militarmente sin apoyo de las Naciones Unidas, las políticas de otros gobiernos y de las instituciones internacionales pesan mucho sobre sus propios cálculos de costos y beneficios. Las probabilidades de una intervención militar norteamericana a Cuba se reducen debido a que la mayoría de los aliados de EEUU se oponen a las políticas norteamericanas hacia Cuba (especialmente la Ley Helms-Burton).

Por lo tanto, el "equilibrio" entre el poder norteamericano y el de los demás es también una explicación importante de la ausencia de guerra entre Estados Unidos y Cuba, explicación consistente con lo que a veces se conoce como perspectivas neorrealistas de las relaciones internacionales. El principal académico neorrealista, Kenneth Waltz, ha escrito en ese sentido sobre el sistema internacional después del final de la Guerra Fría. Acerca del sistema internacional, Waltz considera (según lo expresó consistentemente antes de 1989), que "la respuesta de los demás países a uno de ellos que busca o consigue un poder preponderante es tratar de "equilibrarlo" llevándole la contraria. La hegemonía

lleva al equilibrio, que es fácil de apreciar históricamente y de comprender teóricamente". En el mundo de la Posguerra Fría, Waltz afirmó, "eso está ocurriendo ahora, aunque de manera vacilante, ya que Estados Unidos todavía tiene beneficios que ofrecer y otros muchos países se han acostumbrado a la vida fácil con Estados Unidos cargando muchas de sus obligaciones" (Waltz, 1994, p. 169). Esta caracterización se adapta bien a cómo la Unión Europea, Canadá y la mayoría de los países de América Latina y el Caribe han buscado el "equilibrio" en contra de la política norteamericana hacia Cuba, especialmente en las consecuencias desastrosas de las leyes Torricelli (1992) y Helms-Burton (1996) (7).

En adición, con el fin de prevenir una vuelta accidental a una confrontación militar, ambos gobiernos se comprometieron en los años noventa con una serie de medidas para crear confianza (8). Muchas de las medidas específicas se discutieron en la administración Bush, pero fueron retenidas a medida que se acercaban las elecciones presidenciales de 1992. Se comenzaron a implantar en su mayoría en el año 1993.

Los dos servicios de guardacostas comenzaron a colaborar más de cerca, compartiendo ciertas informaciones sobre búsqueda y rescate en el estrecho de La Florida. Esta colaboración fue particularmente importante durante la crisis migratoria de 1994 y sus consecuencias desastrosas; ésto sólo condujo hasta algunas instancias de acción conjunta contra los narcotraficantes. A veces, por ejemplo, la Guardia Costera Norteamericana proporcionaba informaciones mientras su contraparte cubana, los guardafronteras, arrestaban a los delincuentes (y en algunos casos, los devolvían a Estados Unidos). Por ejemplo: el 8 de octubre de 1996, los guardacostas cubanos y norteamericanos colaboraron en la incautación de 1,7 toneladas de cocaína (*CubaINFO*, 1996b, p. 1). En el lado norteamericano, el Departamento de Justicia y la FBI respondían a estas acciones advirtiendo contra acciones terroristas procedentes de la Florida y sometiendo a los terroristas a los tribunales (*CubaINFO*, 1995b, p. 1).

A partir de 1993 se desarrollaron también algunas medidas para crear confianza en la base naval de Guantánamo y sus alrededores. Por ejemplo, se había programado un ejercicio militar para las fuerzas norteamericanas. El comandante norteamericano de la base comunica con anticipación a su contraparte cubana algunos aspectos del ejercicio, que de cualquier forma los cubanos habrían observado. Para las fuerzas cubanas la información es operacionalmente inútil, pero el procedimiento abre un canal de comunicación que con el tiempo se ampliaría y resultaría de utilidad.

---

(7) Para un sutil análisis de la posición común de los países de la Unión Europea con relación a Cuba, véase Instituto de Relaciones Europeo-América Latina 1996.

(8) Estos párrafos se apoyan parcialmente en entrevistas confidenciales realizadas en Washington y La Habana.

La razón más importante para el contacto y la colaboración cubano-americana ha sido reducir los efectos del flujo migratorio. En diciembre de 1984, ambos gobiernos firmaron un acuerdo migratorio. Cuba se comprometió a recibir un número específico de cubanos que Estados Unidos había considerado inaceptables bajo sus propias leyes (la mayoría había llegado por mar en el Mariel en 1980); Estados Unidos estuvo de acuerdo en aceptar emigrantes cubanos legales de manera rutinaria. Este acuerdo fue suspendido en mayo de 1985 y restablecido en noviembre de 1987 (9). A partir de ese momento, el número de inmigrantes cubanos aceptados por Estados Unidos cada año se mantuvo siempre por debajo de cinco mil personas. En vista de la crisis económica de Cuba a principio de los noventa, las presiones para emigrar se incrementaron. El peor año de la crisis económica resultó 1993; el número de balseros aumentó durante ese año y continuó aumentando hasta principios de 1994.

El 5 de agosto de 1994 estalló en la ciudad de La Habana la huelga más larga desde los años sesenta. El 12 de agosto el gobierno cubano dejó de prevenir la emigración en botes o balsas; unas 35.000 personas escaparon de Cuba durante las siguientes semanas. El 9 de septiembre de 1994, los dos gobiernos llegaron a un nuevo acuerdo para detener el flujo. El 2 de mayo de 1995 se firmaría otro acuerdo más amplio. Por medio de dichos acuerdos, la administración Clinton dio marcha atrás varias décadas a la política migratoria norteamericana hacia Cuba. En lo sucesivo, los cubanos en alta mar ya no podían ser tratados como refugiados; al ser recogidos por los guardacostas norteamericanos se les interrogaría para averiguar sus motivos para salir, pero con la expectativa de que serían devueltos a Cuba. El nuevo acuerdo contemplaba además la emigración legal ordenada a Estados Unidos de no menos de 20.000 cubanos cada año. Se creó una lotería anual de emigración para dar oportunidades de emigrar a aquellos que no tenían familiares en los Estados Unidos (10).

De esta manera, en 1995 como en décadas pasadas, los gobiernos de Cuba y Estados Unidos, cada uno por sus propias razones, adoptaron las políticas migratorias más favorecidas por el otro gobierno. Estados Unidos quería detener las olas ilegales de cubanos que eran arrojados en las costas de Florida, y Cuba deseaba contener los robos y los asaltos que habían sido parte de esos intentos de emigración. La reducción del flujo ilegal de emigrantes cubanos en el estrecho de la Florida reduce también la probabilidad de accidentes violentos.

Como parte de la crisis migratoria de 1994, decenas de miles de cubanos fueron mantenidos temporalmente en los campamentos de la base naval de Guantánamo. Entre 1994 y 1995, las autoridades militares cubanas y norte-

---

(9) Para el análisis y una historia de las relaciones migratorias cubano-americanas, véase Domínguez 1992.

(10) Para la discusión de mayores implicaciones, véase González 1996, 23-24.

americanas desarrollaron una relación constructiva para manejar las complejidades presentadas por esta situación. Las reuniones mensuales realizadas entre los altos mandos militares norteamericanos y cubanos a ambos lados de la frontera cubano-americana de la base, contribuyeron a elevar la confianza y a mantener la paz. Esto hizo menos probable que un lado pudiera malinterpretar la conducta del otro. Estas reuniones entre militares de alto rango norteamericanos y cubanos continuaron aun después de calmarse la crisis migratoria; una de estas reuniones (en diciembre de 1995) se hizo pública, por lo menos en parte, porque en ella participó el General John Sheehan, Comandante en Jefe del Comando Atlántico de Estados Unidos (11).

Igualmente digna de atención ha sido la colaboración entre los dos gobiernos después del derribamiento del avión el 24 de febrero de 1996, para evitar que los cubano-americanos militantes provoquen una nueva confrontación o un combate accidental entre los dos gobiernos. Hermanos al Rescate y otras organizaciones cubano-americanas han escenificado eventos en el lugar del derribamiento en altamar para honrar la memoria de los que murieron en el incidente a manos de las Fuerzas Armadas Cubanas, o para honrar a aquellos cuyos botes o balsas zozobraron a causa de los militares cubanos o de la acción de los guardacostas. Cada vez que ha ocurrido un evento similar, ambos gobiernos establecen marcas claras para las flotillas que se dirigen a los límites marítimos cubano-estadounidenses (Rohter, 1994, p. A12). Las respectivas Guardias Costera y Fuerzas Aéreas se mantuvieron en estrecha comunicación una con la otra (12).

Independientemente del conflicto, otros factores contribuyen a la relativa estabilidad de las relaciones entre Estados Unidos y Cuba. En 1962, la Jefatura del Estado Mayor recomendó al presidente Kennedy un ataque militar masivo a Cuba. En 1996, el Estado Mayor apoyó una respuesta militar a la crisis del derribamiento (entrevistas confidenciales en Washington, D.C., 1996). Por otra parte, el presidente Clinton escogió retener varios acuerdos migratorios, en los aspectos más amplios de cooperación para asuntos técnicos, e impuso controles más fuertes para prevenir los vuelos no autorizados sobre el territorio cubano.

En resumen, a pesar del alto nivel de confrontación bilateral, las relaciones cubano-americanas no han llegado nunca a un estado de guerra. Cuba ha desviado con éxito las acciones militares norteamericanas. Los gobiernos, que

---

(11) Algunos miembros cubano-americanos del Congreso de Estados Unidos, han criticado estas reuniones. Véase *CubaINFO*, 1996a, pp. 2-3.

(12) Entrevistas confidenciales en La Habana. El 13 de julio de 1996 evidencí un ejemplo de esta colaboración cubano-americana. En la televisión cubana, vi una flotilla cubano-americana fuera de las aguas territoriales cubanas que fue rodeada por barcos de las Guardias Costeras de EEUU y de Cuba.

en casi todos los demás aspectos son aliados de EEUU, se han puesto en contra de las políticas norteamericanas hacia Cuba. Estados Unidos y Cuba han creado procedimientos para elevar la confianza y han adoptado otras políticas para hacer menos probable la guerra accidental.

## Conclusiones

La Guerra Fría se ha tornado más fría en el Caribe. Cuba es el único país controlado por un Partido Comunista cuyo régimen político interno Estados Unidos está todavía comprometido a sustituir, por ley y política, aunque, “por medios pacíficos”.

En este trabajo se argumenta que el final del sistema internacional de la Guerra Fría, y específicamente el colapso de la Unión Soviética, obligó a Cuba a ajustar lo que las explicaciones realistas y neorrealistas habían pronosticado. Cuba tenía que reducir su política exterior y “sufrir lo que tenía que sufrir”. Las explicaciones internacionales sistemáticas predicen también que el poder victorioso les tumbaría el pulso; sin embargo, no prevén el grado ni la intensidad del interés norteamericano para definir el régimen político doméstico de Cuba. En consecuencia, he evocado los antiguos temas ideológicos de las políticas hemisféricas norteamericanas que precedieron al anticomunismo de la Guerra Fría. Estados Unidos ha insistido desde hace mucho en su derecho a definir las políticas y la economía interna de sus vecinos cercanos. Las leyes Torricelli y Helms-Burton son descendientes lineales de la Doctrina Monroe y el Corolario Roosevelt. Estados Unidos puede ser pragmático en el diseño de muchas políticas en todo el mundo, pero ha sido siempre mucho más ideológico, no sólo más impositivo, en “su propio patio”. El propio desorden ideológico de Cuba de los años noventa la hizo vulnerable a las renovadas presiones norteamericanas. Las graves debilidades estructurales e ideológicas de Cuba aumentaron las ambiciones invasoras de Estados Unidos para redefinir el futuro de Cuba. El gobierno de Estados Unidos redescubrió su historia imperialista, y le agradó lo que vio.

Las políticas domésticas proporcionan la conexión necesaria entre estas causas estructurales e ideológicas a gran escala, por un lado, y los efectos de políticas específicas, por el otro. El proceso de promulgación de las leyes Torricelli y Helms-Burton es el producto de la política doméstica en Estados Unidos. Ese proceso, a su vez, fue facilitado y acelerado por las consecuencias de la política de mano dura en Cuba, especialmente a principios del 1996. Los cubanos de línea dura tienen mayor responsabilidad en la aprobación de la Ley Helms-Burton. Los línea dura de un país son los mejores aliados de los línea dura del otro. Estos siguen siendo un obstáculo para cambiar la calidad de las relaciones cubano-americanas. Hasta que esas relaciones se distiendan un poco, se aleja la probabilidad de una transición democrática pacífica en Cuba.

Este análisis nos condujo a un enigma. ¿Por qué, entonces, no se ha desatado ya una “verdadera” guerra entre Estados Unidos y Cuba? Mi conclusión es que Cuba ha disuadido exitosamente a Estados Unidos de invadir, y que otros poderes han constituido un “equilibrio” en contra de las políticas norteamericanas hacia Cuba, como esperarían los académicos neorrealistas. No obstante, los gobiernos de Estados Unidos y de Cuba merecen también crédito por haber comenzado a construir una compleja cadena de confianza, creando los procedimientos para prevenir la guerra accidental. Es demasiado temprano para señalar que dichas instituciones y procedimientos hayan prevenido la guerra, pero su extensión y profundización podrían haberlo hecho.

Por ahora, estos pasos creadores de confianza continúan siendo lamentablemente insuficientes para detener una gran conflagración. El derribamiento del 24 de febrero de 1996 ejemplifica el gran peligro de que estalle un conflicto accidental debido a acciones provocadoras e ilegales de parte de ciertos grupos cubano-americanos, a pesar de los mecanismos existentes para elevar la confianza. En el caso de que un evento de esa naturaleza vuelva a ocurrir, aumentan las probabilidades de que el presidente de Estados Unidos se sienta compelido a autorizar una represalia militar contra Cuba, debido en parte a que hay muy pocas opciones disponibles.

La Guerra Fría en el Caribe puede convertirse en la guerra más fría, ya que tanto Estados Unidos como Cuba marchan hacia la conmemoración del centenario de la primera ocupación militar norteamericana de Cuba en 1898. Ni la paz ni la democracia son inminentes.

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

Rosario Espinal  
Jonathan Hartlyn

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Contexto internacional y relaciones económicas bilaterales

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## La promoción de la democracia como política exterior

En su política exterior hacia República Dominicana, Estados Unidos ha

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

(7) *Listín Diario*, agosto 10, 1994.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

— Cuadro 1 —

## Aspectos externos e internos de recientes procesos electorales dominicanos

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

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

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

## Conclusión

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 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 Baumez, 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 Fig nolé. 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 Fig nolé, 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.

# Entre la “narcodemocracia” y el Leviatán antidrogas: fuerzas de seguridad, Estado pospopulista y nuevas formas de autoritarismo en el Caribe

*Jorge Rodríguez Beruff*

Este trabajo tiene el propósito de formular algunas hipótesis sobre las tendencias en la reestructuración del Estado en el aspecto de las fuerzas y políticas de seguridad a la luz de dos procesos interrelacionados: a) las nuevas doctrinas y el nuevo papel de las fuerzas de seguridad (1) en la Posguerra Fría, y b) el desmontaje paralelo de elementos reformistas o redistributivos en la política estatal (heredados de períodos anteriores) y la conformación de nuevos patrones de organización social y de nuevas formas de articulación del poder político.

El discurso asociado a la “guerra contra las drogas” ha acuñado el concepto de “narcodemocracia” para referirse a las amenazas que la producción, el consumo, y el tráfico de drogas plantean en el terreno político a las instituciones democráticas. La enorme capacidad de corrupción de funcionarios que tiene un negocio ilegal de escala billonaria, el uso de las instituciones financieras para el lavado de dinero, la manipulación del sistema electoral por el dinero de las drogas, el efecto desestabilizador que tiene el auge de la violencia y la conducta criminal asociada a las drogas, se citan, entre otros factores, como retos a la gobernabilidad e incluso a la viabilidad de los procesos democráticos.

Autores como Ivelaw Griffith (Griffith/Munroe, 1995; Griffith, 1996), Anthony Maingot (1994) y Michel Laguerre (1993; 1996), entre otros, han subrayado que el reto político se magnifica en el caso del Caribe por la vulnerabilidad de los microEstados y territorios de la región al impacto institucional del narcotráfico y el negocio de las drogas. Estos acercamientos parecen sugerir que el espectro de la “colombianización” se cierne sobre la región. Griffith (1997), en particular, ha subrayado que el negocio de las drogas amenaza la soberanía de los Estados caribeños. Las conclusiones de un simposio realizado en 1995 señalaban que “[t]he trade has in many instances sought to compromise the national integrity, political will and subvert traditional democratic institutions in the region” (O’Neill, 1995) .

No queremos menospreciar la magnitud del problema que las drogas representan desde esa perspectiva. Es abundante la evidencia de escándalos de

---

(1) Uso el concepto de fuerzas de seguridad para abarcar tanto la policía civil como los cuerpos militares. Las tendencias actuales apuntan al surgimiento de lo que denominamos un “complejo militar-policía” por la simbiosis y el desdibujamiento de las diferencias entre ambos tipos de estructura.

corrupción al más alto nivel en los gobiernos y el sector privado del Caribe. Los más recientes en Panamá (el escándalo con los “narco-cheques”) y México (la destitución del “zar” mexicano antidrogas) se añaden a numerosos otros casos, como en Antigua y Bahamas. Un escándalo de alegada corrupción de legisladores acaparó el interés público en 1995 en Puerto Rico y se han sucedido en los últimos dos años numerosos casos de corrupción de policías, guardias nacionales y empleados del aeropuerto internacional.

Sin embargo, deseamos mirar el problema desde otro ángulo: desde el lado de la consideración de los factores a nivel macroeconómico y macrosocial que han agudizado el problema, de las respuestas estatales dominantes frente a las drogas y de las transformaciones que la llamada “guerra contra las drogas” está provocando en el Estado. Es importante explorar el problema de si el negocio de la droga tiene la capacidad de subvertir las instituciones estatales, constituyendo “narco-estados” o “narco-democracias”, o si el mayor peligro de subversión proviene de los resultados acumulados de las actuales estrategias de la “guerra contra las drogas”, las cuales tienden a constituir lo que podríamos denominar “estados de seguridad antidrogas”.

Esto nos plantea preguntas como las siguientes: ¿en qué medida el consumo y el tráfico de drogas es funcional al tipo de sociedad y Estado que está surgiendo? ¿En qué medida el Estado parece inerte ante el continuo agravamiento del problema por ser éste resultado de políticas que ese mismo Estado ha puesto en marcha o por procesos profundos de transformación económica y social que subyacen las nuevas políticas estatales? ¿No serán las respuestas del Estado a las drogas un peligro mayor, o al menos equivalente, para la viabilidad de la democracia en el Caribe que la capacidad de subversión de las organizaciones criminales? ¿No estarán las políticas antidrogas condicionadas por consideraciones sistémicas que van más allá del problema de la droga y que pueden apuntar hacia formas inéditas de autoritarismo?

### **Por una teorización sobre el “estado de seguridad antidrogas”**

Las transformaciones políticas provocadas por la Segunda Guerra Mundial y la Guerra Fría, tanto en los países centrales como en los periféricos, fue objeto de importantes esfuerzos de análisis por parte de científicos sociales. Con respecto a los primeros podemos mencionar las aportaciones de teóricos como Harold Lasswell (1941), C. Wright Mills (1956) y Dieter Senghaas (1972). La referencia de Eisenhower en 1961 al concepto “complejo militar-industrial” y al peligro que éste entrañaba para la democracia liberal le añadió vuelo a estas teorías. Lasswell propuso, con la sugerente hipótesis del “estado guarnición”, que la obsesión por la seguridad militar era fundamentalmente incompatible con la vigencia de las libertades cívicas y las instituciones democráticas. El “estado guarnición” era para Lasswell, y otros teóricos, un Estado autoritario.

En esto seguía una larga tradición en el pensamiento liberal de la cual Alfred Vagts (1937) fue el más importante exponente en la década de los años treinta.

En el caso de América Latina se analizaron los nexos entre la Guerra Fría, el auge del militarismo y los golpes militares. A partir de los inicios de los años setenta, a raíz de los numerosos golpes de Estado y la instauración de gobiernos militares en muchos países latinoamericanos, se planteó la hipótesis del "estado de seguridad nacional". Esta hipótesis generó numerosos estudios sobre los cambios en la doctrina militar, la articulación de las fuerzas armadas con el Estado, la relación entre las políticas económicas y el nuevo tipo de Estado y las condiciones necesarias para una transición a la democracia, entre otros temas (p. ej., Comblin, 1977; Stepan, 1978; Dos Santos, 1978; Rodríguez Beruff, 1983).

Los cambios que se están produciendo en el contexto del fin de la Guerra Fría y los procesos de transición en los sistemas políticos caribeños nos plantean un nuevo reto teórico a los científicos sociales. Difícilmente podremos aprehender el significado y las tendencias de estos cambios sin explicaciones de la amplitud de algunas de las propuestas teóricas que surgieron al calor de la Guerra Fría. No se trata de desempolvar viejos textos para aplicar sus conclusiones a unas circunstancias sensiblemente transformadas, sino de recuperar un proyecto de teorización que nos ubique en la explicación de los grandes procesos económicos y políticos que se han puesto en marcha desde mediados y finales de los ochenta, que nos permita proponer nuevas hipótesis sobre su imbricación. De lo contrario vamos a producir análisis episódicos y fragmentados de un nivel muy bajo de generalidad y de muy poca fuerza explicativa.

Desde esta perspectiva pretendemos abordar el problema de las nuevas formas de articulación entre las fuerzas de seguridad y el Estado en los procesos de transición en el Caribe. No uso el adjetivo democráticas ya que una de las preguntas que debemos contestar es si las transiciones apuntan en una dirección democrática o autoritaria, y qué condiciones deberían darse para hacer viables los proyectos democráticos. Esta perspectiva es quizás particularmente necesaria en nuestra región ya que una primera mirada a las estructuras y los procesos políticos en nuestros países nos revela unas diferencias tan marcadas que sólo podríamos constatar la heterogeneidad y la singularidad y, consecuentemente, la imposibilidad de comparar o interrelacionar los casos nacionales. ¿Qué relaciones puede haber entre circunstancias tan disímiles como la cubana, la haitiana, la dominicana y la puertorriqueña, sin considerar otros casos del Caribe insular? Las diferencias parecen tan abismales que tendríamos que tratar a cada país como un caso *sui generis*.

#### Constatando las diferencias:

Cuba, Haití, República Dominicana y Puerto Rico

Cuba es el único país de la región que ha construido, desde la década de los

sesenta, estructuras de seguridad a partir de una hipótesis de seguridad externa. La escala y capacidad de las estructuras de seguridad cubanas, tanto militares como de seguridad interna, sacaron a Cuba de toda posible comparación con otros países independientes de la región. La prolongada alianza militar con la Unión Soviética le facilitó el acceso a un considerable caudal de armamentos sofisticados y la proyectó internacionalmente como un actor estratégico en los conflictos en África del Sur. Casi cuatro décadas de conflicto con Estados Unidos y álgidos períodos de confrontaciones internas, a veces violentas, también llevaron a la construcción de un poderoso aparato de seguridad interna alrededor del Ministerio del Interior y de instituciones como los Comité de Defensa de la Revolución. El modelo de articulación de los cuerpos armados con el Estado es también singular ya que se da al interior de estructuras de partido único, de una organización estatal que incorpora al liderato militar en cuerpos políticos deliberativos como el Consejo de Estado, y del liderato personal y carismático de Fidel Castro (todo esto bajo la doctrina de la “unificación de poderes”).

Sobre todo a partir de principios de los años ochenta con la adopción de la concepción de la “Guerra de Todo el Pueblo” y la organización de las “Milicias de Tropas Territoriales”, la construcción de un ejército profesional (para 1996 las fuerzas armadas regulares tenían 105.000 efectivos) se complementó con la incorporación paralela y complementaria de amplios sectores populares a tareas militares (1,3 millones de personas encuadradas en las milicias). Las fuerzas armadas también se imbrican con la sociedad civil a través de actividades económicas que han ido adquiriendo creciente importancia como el conjunto de industrias militares y las labores de construcción y participación en la zafra azucarera que realiza el “Ejército Juvenil del Trabajo” (70 mil miembros). En 1991, las industrias militares no sólo suplían a las FAR de numerosos insumos, sino que también planificaban producir 80 artículos para el consumo del sector turístico (Jaramillo, 1996). Aparentemente, el Ministerio del Interior también se involucra, en el marco del período especial, en actividades económicas (2).

La crisis provocada por el derrumbe del campo socialista y de la Unión Soviética produjo algunos cambios sensibles. Por un lado, la retirada de Angola puso fin a la proyección externa del poder militar cubano. Por otro, el fin del flujo de armamentos soviéticos y la rápida contracción del presupuesto militar por la crisis económica ha obligado a un reajuste en el tamaño de las fuerzas armadas. La doctrina militar y de seguridad también ha sido impactada por las nuevas circunstancias orientándose hacia el problema de la viabilidad económica y de la estabilidad interna del Estado, cambio expresado por el propio Raúl Castro con la fórmula de que “los frijoles son más importantes que los cañones”.

---

(2) Véase, por ejemplo, “Henequén ¿como Ave Fénix?”, *Bohemia*, 11 de octubre de 1996, p. B42.

La agenda de seguridad cubana también ha tendido a incorporar los temas de la migración y el tráfico de drogas (Hernández, 1996). Luego de la drástica reducción sufrida en el presupuesto militar y en el suministro de armamentos (que según Rafael Hernández han impactado particularmente a la Fuerza Aérea y la Marina de Guerra, fortaleciendo el papel del Ejército de tierra) los gastos en seguridad han tendido a estabilizarse e incluso a crecer moderadamente en su participación del presupuesto estatal. Según cifras oficiales, la estructura de seguridad consumía entre 1993 y 1995 un poco más de 700 millones de pesos y entre 4,9% y 5,9% del presupuesto del gobierno (3).

El llamado caso Ochoa de 1989, donde figuraron por primera vez las drogas como factor importante y que planteó el problema de la eficacia y legitimidad de los instrumentos de seguridad interna, produjo una importante reestructuración en el terreno de la seguridad. El Ministerio del Interior, que gozaba de una autonomía significativa y que incluía cuerpos con capacidad militar, fue colocado bajo la dirección de un militar de las FAR, el General Abelardo Colomé Ibarra (4). Esto, para todos los efectos prácticos, coloca a la policía y el manejo de asuntos migratorios, entre otras funciones del Ministerio del Interior, bajo el control de los militares. Las FAR parecen ejercer una importante influencia en otros ministerios considerados críticos como el de Comunicaciones.

Por esto, a pesar del impacto negativo que tuvo el fin de la Guerra Fría en el plano de la capacidad militar, podríamos sugerir que el papel de las estructura militar y de seguridad como garantes del orden interno en Cuba debe haberse ampliado y diversificado. Además, se tendió a consolidar el papel de liderazgo de las FAR al interior de las estructuras de seguridad y a incrementar la importancia de su papel en la economía. De manera que el fin de la Guerra Fría y el redimensionamiento de los cuerpos armados no ha significado necesariamente una erosión del papel estratégico de los cuerpos armados al interior del Estado.

El caso haitiano es sensiblemente diferente. Allí se trataba de un ejército pequeño (aproximadamente entre 6 mil y 7 mil efectivos) de escasa capacidad militar, con raíces en el período de administración estadounidense, y con funciones exclusivamente de seguridad interna. El ejército haitiano no era más que una policía mejor armada que la policía civil (entre 500 y mil miembros) y ésta, a su vez, era una extensión armada del ejército. Durante el período duvalierista, con el visto bueno de Estados Unidos, el aparato de seguridad se subordinó a la dictadura, que no sólo controló desde adentro el ejército sino también lo contrapesó con la estructura armada irregular de los Ton Ton

---

(3) Cifras del Ministerio de Finanzas y Precios de Cuba.

(4) Para el "caso Ochoa" y el importante papel jugado por el General Colomé, véase, *Case 1/1989, End of the Cuban Connection*, Editorial José Martí, La Habana, 1989.

Macoutes. Más recientemente las fuerzas de seguridad se suplementaban por una fuerza civil paramilitar conocida como los *attachés* bajo el control de los *chef de section* militares.

Durante el gobierno de Jean Claude Duvalier, Estados Unidos trató de fortalecer al ejército y orientarlo hacia funciones de lucha contrasubversiva creando la unidad conocida como los Leopardos. A la caída de Duvalier, en 1984, el ejército se convierte en árbitro político entre el duvalierismo y el nuevo movimiento popular antiduvalierista, pero sobre todo en un muro de contención de este último. Esto le imprimió a la política haitiana un carácter pendular y un alto grado de inestabilidad (Laguerre, 1993).

El derrocamiento de Aristide eventualmente colocó al ejército haitiano en un curso de colisión con Estados Unidos por no poder legitimar internamente su gobierno y tener que recurrir constantemente al terror. Sobre todo, la corrupción evidente de los militares y sus nexos con el narcotráfico, las violaciones masivas de los derechos humanos, y el auge de la migración haitiana a Estados Unidos los tornaron interlocutores políticos inaceptables (Laguerre, 1996; Gerlus, 1993). De ahí que produjera una coincidencia entre el liderato haitiano antiduvalierista y la política estadounidense en torno de la necesidad de una intervención y el subsiguiente desmontaje del ejército pretoriano.

En Haití Estados Unidos pone en marcha, con la anuencia del liderazgo político, una solución a la panameña: la disolución del ejército y la construcción de unas nuevas fuerzas policíacas. La peculiaridad es que en este caso la comunidad internacional participa, bajo el liderazgo de Estados Unidos, en el proceso de reestructuración de las fuerzas de seguridad y permanece como garantía externa de la estabilidad del Estado haitiano y del gobierno de Preval. Para todos los efectos prácticos, Haití se encuentra en una especie de sindicatura internacional, garantizada en última instancia por las estructuras de seguridad estadounidenses. La fragilidad del arreglo político, las dificultades en la construcción de la nueva policía, y la prolongación violencia interna bajo el signo del auge del crimen indican que la sindicatura puede convertirse en prolongada (Mendiburu/Meek, 1996; Fauriol, 1995, capt. 15; Schulz, 1995; y Walsh, 1995).

Las fuerzas de seguridad dominicanas tienen un origen común con las haitianas, pero se fortalecieron institucionalmente bajo Trujillo. En el contexto de la crisis pos-Trujillo sufren, en 1965, un profundo quiebre interno, reconstituyéndose luego como instrumento de sustentación política del largo período balaguerista. Neutralizan el movimiento constitucionalista y luego aplastan la guerrilla de Caamaño. En los años sesenta y setenta, con el auspicio de Estados Unidos, las fuerzas armadas se orientan hacia doctrinas y tareas de guerra contrasubversiva. A diferencia de los cuerpos armados cubanos, sus funciones son de seguridad interna con la excepción del control de la zona fronteriza y del papel simbólico que puede haber jugado "la amenaza haitiana". Con respecto a esto último, han ejercido influencia directa en el terreno de la

política migratoria, particularmente en lo que respecta a la industria azucarera. Más recientemente la Marina de Guerra se involucra también en el control de la migración ilegal hacia Puerto Rico.

Mucho más profesionales, mejor equipadas y más efectivas que el desaparecido ejército haitiano, las Fuerzas Armadas regulares dominicanas cuentan con aproximadamente 24.500 efectivos con reservas de 6.000 adicionales. Como en el caso cubano desde 1989 y el anterior modelo haitiano, el ejército dominicano controla también la Policía Nacional. Esta cuenta con aproximadamente 15.000 miembros, lo cual colocaría el total de las fuerzas de seguridad (fuerzas armadas y policía) en alrededor de 45.000 efectivos.

Con el fin de la Guerra Fría, la ausencia de movimientos armados internos y el desmontaje del ejército haitiano, los militares dominicanos pierden importantes referentes simbólicos que habían servido para legitimarles en períodos anteriores. La creación de la Dirección Nacional de Control de Drogas (DNCD) bajo el Vice Almirante Julio César Ventura Bayonet (recientemente sustituido por otro militar) y del Joint Information and Coordinating Center (JICC) han significado un creciente involucramiento de las fuerzas armadas regulares en la guerra contra las drogas y un alto grado de colaboración con las agencias de seguridad de Estados Unidos y de Puerto Rico. A pesar del fuerte alineamiento político de las fuerzas de seguridad con Balaguer, la tendencia parece apuntar hacia una institucionalización creciente dentro de un modelo de democracia representativa pero manteniendo su injerencia en esferas que podrían ser consideradas de competencia civil dentro de un modelo liberal, como el control de la policía y la política migratoria.

Las estructuras de seguridad en Puerto Rico se diferencian sensiblemente de los tres casos mencionados. Por su relación con Estados Unidos, las fuerzas armadas y de seguridad de ese país operan en la isla como en su propio territorio sin mediaciones de un Estado nacional. Por el lado de las fuerzas armadas regulares, la marina de guerra ha tenido un papel preponderante, a la vez que agencias civiles federales como la DEA, el FBI, el Servicio Secreto, Aduanas, el Servicio de Guardacostas, la Patrulla Fronteriza, el Servicio Secreto, la Fiscalía federal, el Servicio de Inmigración, etc., actúan también en el terreno de la seguridad entendida ampliamente. Esta estructura ha tendido a crecer al calor de la "guerra contra las drogas" y las medidas para controlar la migración ilegal. La transferencia, efectiva el 1 de junio de 1997, de Puerto Rico del Comando del Atlántico (USLANTCOM) al Comando Sur (USSOUTHCOM) y la ubicación en la isla del llamado Ejército Sur (US ARMY SOUTH) tendrán el efecto de aumentar el perfil del Ejército frente al de la Marina de Guerra.

Tenemos, por otro lado, las agencias de seguridad bajo el Gobierno de Puerto Rico pero en una relación crecientemente estrecha y casi simbiótica con las agencias federales. Las principales son: la Policía (20.500 efectivos), la Guardia Nacional de Puerto Rico (aproximadamente 15.000 efectivos), las Fuerzas Unidas de Rápida Acción (FURA, creada expresamente para combatir

el narcotráfico), y el Negociado de Investigaciones (NIE) dependencia del Departamento de Justicia. A la policía del gobierno central de Puerto Rico se añaden las policías municipales, cada vez más numerosas y reforzadas con fondos federales, y un numeroso contingente de guardias privados manejado por empresas privadas. También ha crecido la participación de otras agencias civiles del Estado Libre Asociado en la implantación de las políticas de seguridad.

Formalmente, las fuerzas de seguridad que actúan en Puerto Rico se articulan al interior del estado bajo un modelo liberal de subordinación civil, las federales bajo la rama ejecutiva del estado metropolitano y las locales bajo el ejecutivo del Estado Libre Asociado. La principal excepción sería la Guardia Nacional que jurídicamente está bajo una autoridad dual ya que puede ser "federalizada" por el presidente de Estados Unidos. Sin embargo, más que un sistema dual paralelo federal-local con competencias diversas claramente definidas, las fuerzas de seguridad han tendido a formar un complejo militar-policial de creciente integración y tamaño, aunque no exento de tensiones y contradicciones. Esta intensa y compleja interacción siempre ha existido a través de múltiples vínculos formales e informales (financiamiento, intercambio de personal, etc.), pero ha tendido a intensificarse en años recientes a consecuencia de las nuevas políticas anticrimen y antidrogas, alterando sustancialmente la relación entre las esferas y entre el complejo de seguridad con los componentes civiles del estado.

Tratamos de resumir las diferencias entre los cuatro países en el siguiente cuadro.

### Los procesos regionales

Dentro de la diversidad que hemos reseñado, deseamos sugerir la hipótesis de que existen procesos comunes que están afectando a los cuatro países y que impactan las políticas de seguridad y las formas de articulación de las fuerzas de seguridad con el Estado. Estos procesos, además, apuntan a unas tendencias transnacionales que tienen gran relevancia para la viabilidad de estructuras y prácticas políticas democráticas. La utilidad de examinar el caso de Puerto Rico dentro del marco de estas tendencias transnacionales es que quizás allí podemos identificar con mayor claridad la dirección de los cambios que están ocurriendo y sus implicaciones políticas.

Proponemos que los procesos comunes están principalmente condicionados por:

1. La revisión de las agendas de seguridad por parte de Estados Unidos y la convergencia con esa nueva agenda por parte de las élites políticas y los principales actores estatales de seguridad en la región.
2. Las consecuencias sociales y políticas de la erosión de formas anteriores

Cuadro 1

Datos sobre las fuerzas de seguridad de Cuba, Haití,  
República Dominicana y Puerto Rico

	Fuerzas seguridad	Modelo político	Procesos
Cuba	FAR: 105,00 Ej. Juvenil del Trabajo: 70.000 Milicias: 1,3 millones + fuerzas de MININT (PNR)	Partido único, liderato personal de Fidel Castro, "unificación de po- deres"	Tareas econ., preocu- pación con estabilidad interna y auge de con- ducta "antisocial" y cri- minal
Haití	Antiguo ejército: 7 mil Antigua policía: 500 a mil <i>+attachés</i>  Nueva policía: 3 mil (proyectado de 7 a 10 mil) <i>+fuerzas EEUU y ONU</i>	Abolición de ejército, construcción de policía civil bajo auspicio de EEUU y ONU, garan- tía de seguridad externa, situación transicional posiblemente prolonga- da	Problema de ola de vio- lencia criminal tras in- tervención
República Dominicana	FA: 24.500 Reserva: 6 mil Policía: 15 mil	Institucionalización ba- jo modeloliberal, estruc- turas de coordinación e influencia con EEUU	Integración transnacio- nal en guerra contra drogas y control migra- ción
Puerto Rico	FA: 3 mil (más reservas) Policía: 20 mil GN: 15 mil <i>+ otras agencias (federales y del ELA)</i>	Formalmente estructu- ra dual (federal-ELA) bajo modelo liberal	Consolidación de comple- jo militar-policial, fortalecimiento de es- tructuras de seguridad

Fuentes: *Country Profile, Dominican Republic, Haiti, Puerto Rico, 1996-1997*, The Economist Intelligence Unit, Londres, 1997; y *Country Profile, Cuba, 1996-1997*, op. cit.; Humberto García Muñiz, *US Military Installations in Puerto Rico: Controlling the Caribbean*, en Edwin y Edgardo Meléndez, *Colonial Dilemma*, South End Press, Boston, 1993, pp. 53-66.

de incorporación de los sectores populares al Estado como resultado de la implantación de políticas de ajuste y privatización, en algunos casos por la adopción de fórmulas neoliberales y, en otros, por las exigencias de las nuevas formas de articulación a la economía mundial (Cuba). Pero no se trata solamente del abandono de políticas redistributivas o paternalistas asociadas al "Estado bienestar" o a las formas que asumió el socialismo cubano, sino de una reestructuración más profunda de las formas de organización social y del estado. A esto le llamamos el Estado "pos-populista".

Creo que no es necesario abundar demasiado en el primer proceso que se

inicia a mediados y finales de los ochenta a raíz de la disolución del conflicto bipolar entre Estados Unidos y la Unión Soviética y sus secuelas globales y regionales. En el caso de Estados Unidos, se redefine la agenda de seguridad en torno de llamadas “amenazas no tradicionales” que previamente no se consideraban problemas de seguridad nacional. A pesar de que se barajaron diversos nuevos temas de seguridad –por ejemplo, el terrorismo, las operaciones de paz, la seguridad ambiental y la promoción de la democracia– en realidad la nueva agenda de seguridad estadounidense en el Caribe se ha ido articulando alrededor de dos ejes: el control de la migración ilegal y las drogas.

Ambas “nuevas amenazas” se relacionan, a veces en forma perversa, en el discurso de seguridad, recalcando el papel que juegan grupos de migrantes en el tráfico de drogas. Además, las medidas que se toman para contrarrestar la migración ilegal y el negocio de las drogas se refuerzan mutuamente en muchos sentidos: mayor capacidad de control sobre las fronteras, expansión de ciertas agencias de seguridad, fortalecimiento de la colaboración transnacional, expansión de la capacidad de inteligencia del estado sobre la población civil, etc. El ejemplo de las actividades de la Patrulla Fronteriza o del papel del Servicio de Guardacostas en Puerto Rico es un ejemplo de esto ya que sus funciones abarcan ambos problemas.

Pero no se trata de una agenda “impuesta” unilateralmente por parte de Estados Unidos, aunque hay elementos de eso, sino más bien de una convergencia en las percepciones y las políticas de seguridad de los Estados caribeños y de las otras potencias presentes en la región. Todos los actores de seguridad, con evidentes matices y diferencias, se han ido moviendo hacia una redefinición de sus políticas de seguridad, otorgándole una importancia destacada a estos problemas. El auge de las migraciones ilegales, no sólo hacia las metrópolis sino también intra-caribeñas, los problemas asociados al tráfico y el consumo de drogas, el lavado del dinero, la internacionalización del crimen y la tendencia alcista en la violencia y la actividad delictiva a través de todo el Caribe insular y de los países circuncaribeños, han promovido este cambio.

Un estudio reciente sobre las políticas de seguridad de Francia en el Caribe señalaba que durante el auge del movimiento independentista se habían desplazado 15 agentes especiales de la agencia SPRJ, y que en 1996 había cuatro veces más personal de esa agencia para atender el problema de las drogas sin lograr darse abasto (Martin et al., 1996, p. 6) El tema de las drogas ha sido abordado como problema prioritario en la Cumbre de las Américas en 1994 y por la recién constituida Asociación de Estados del Caribe (Gamarra, 1996). También fue un elemento central del documento aprobado en la cumbre Estados Unidos-Caribe realizada en Barbados en mayo de 1997 (5). Se podría

---

(5) Caribbean/United States Summit, “Plan of Action”, Bridgeton, Barbados, 10 May 1997, Parte II “Justice and Security”.

proponer, además, que quizás a nivel regional la lucha contra las drogas ha tomado primacía frente a la cuestión migratoria, tendiéndose a enfocar el segundo desde la óptica del primero.

Por otro lado, en forma paralela a la "guerra contra las drogas" han ganado fuerza desde principios de los ochenta, tanto en Estados Unidos como internacionalmente, políticas económicas y sociales basadas en fórmulas neoliberales. Las dos administraciones republicanas de Reagan las impulsaron con fuerza, y la administración Bush —con ciertas diferencias y a pesar de las graves consecuencias económicas del reaganismo, como la explosión en el déficit fiscal— le aseguró continuidad. Los procesos políticos más recientes bajo Clinton han significado una convergencia bipartidista en torno al neoliberalismo.

En el caso de Puerto Rico el impacto de este cambio es directo, sobre todo cuando el partido local gobernante favorece la implantación de las políticas neoliberales. Los Estados independientes del Caribe son impactados por otras vías, como las políticas del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. En el caso de Haití, por ejemplo, los organismos internacionales ponen como condición a la ayuda externa la implantación de medidas privatizadoras y de ciertas políticas fiscales. Cuba, a pesar de la retórica antineoliberal, ha implantado su propia política de ajuste, reestructurando el Estado para reducir decenas de miles de empleos, estableciendo una política de austeridad fiscal, promoviendo la inversión extranjera, etc. Sobre el Caribe angloparlante, Griffith y Munroe señalan los siguientes: "*In sum, under both left and right dispensations over the past two decades, the people of the Commonwealth Caribbean have experienced either no significant improvement, declines in living standards or some deterioration in the quality of life*" (Griffith/Munroe, 1995, p. 166).

Resulta interesante constatar que a través de todo el Caribe parecen estar en crisis los modelos de industrialización de cualquier signo, mientras cobra auge el sector de servicios (como el turismo) y la economía informal (como la droga). Así mismo, los Estados de la región, por diversas razones entre las que se encuentran las políticas neoliberales, parecen perder capacidad para integrar a los sectores populares por vía de las políticas económicas y sociales y de responder a las contradicciones y tensiones que se derivan de los acelerados procesos de cambio. Pero las nuevas circunstancias parecen no limitarse al nuevo carácter de las políticas estatales.

Simultáneamente se han estado produciendo profundos cambios en la conformación de las economías y sociedades caribeñas, el significado de los cuáles apenas comenzamos a atisbar. Entre estos cambios podemos mencionar la conformación de enclaves turísticos, la redefinición del mundo urbano alrededor de centros comerciales y nuevos patrones de urbanización, la disolución de la discontinuidad rural-urbano, el impacto de patrones de migración masivos, la mayor penetración de los medios de comunicación portando nuevos patrones de consumo y valores sociales, el declinar de ciertas formas de organización social como los sindicatos o las iglesias tradicionales

frente a nuevas formas de organización como las iglesias fundamentalistas o las televisivas o las organizaciones criminales... Ciertamente estos procesos aparecen en el Caribe de forma diferenciada y con distintos ritmos, pero están presentes en todos los países mencionados.

Planteamos la hipótesis de que el balance de los procesos económicos y sociales que están en marcha en la región apuntan a una creciente polarización social caracterizada por nuevas formas de marginación. Y que esas formas de marginación impactan de modo particular ciertos grupos sociales como los jóvenes y los sectores que no están incorporados a la economía formal o que son expulsados de ella. No se trata necesariamente de un empobrecimiento en términos absolutos, aunque esto está ocurriendo en ciertos países, sino también de un empobrecimiento "relativo" en función de unas expectativas de consumo y un(os) modelo(s) de vida que, a la vez que se difunden ampliamente a través de la publicidad y de las nuevas formas del mercado, les son negados a buena parte de la población. La criminóloga Dora Nevárez recientemente señalaba las implicaciones de un aparato publicitario que persuade a los jóvenes de que el consumo de ciertas mercancías es cuestión de vida o muerte, mientras la operación de la economía le niega a la mayor parte de ellos acceder a esas formas paradigmáticas de consumo. También apuntaba a la propia política pública de las últimas décadas como factor precipitante para el auge de la criminalidad y pedía un acercamiento "socioestructural" a ella (6).

En este sentido, el auge en consumo de drogas, en negocio de drogas y en el crimen violento no constituyen necesariamente una aberración inexplicable o consecuencia únicamente de factores como la posición geográfica del Caribe en la ruta del tráfico hacia el mercado estadounidense o el europeo, sino también una resultante inevitable de procesos sociales excluyentes y de la incapacidad de la economía formal para incorporar a grandes sectores sociales. La creciente incorporación de los países caribeños en el circuito de la droga requiere de ciertas condiciones internas, como la existencia de un creciente mercado de consumo y de redes de organizaciones criminales capaces de operar el negocio en forma permanente. Si los cambios macroeconómicos y macrosociales que están experimentando nuestros países propenden a crear esas condiciones internas, la "guerra contra las drogas" se torna en un ejercicio en futilidad que impide encarar adecuadamente el problema.

Quizás esto explique que, aunque la "guerra contra las drogas" se ha intensificado durante más de una década y su lógica parece ser hacia una escalada aún mayor, el problema se ha ido incrementando en casi todos sus aspectos e impactando cada vez más nuestros países. Las analogías con la Guerra de Vietnam son difíciles de evadir. El acercamiento actual, prohibicionista y

---

(6) José Fernández Colón, Promotora política pública, *El Nuevo Día*, 8 de marzo de 1997, p. 24.

con énfasis en medidas policíacas de represión, bloquea el debate público de otras opciones políticas. Ese es el enfoque que subyace al presupuesto antidrogas de Estados Unidos, el cual se ha tendido a distribuir en un 70% para "aplicación de la ley" y 30% para prevención y rehabilitación. Muchos de los programas de prevención y rehabilitación financiados son de cuestionable efectividad. Además, está ausente del documento de política antidrogas toda consideración de factores estructurales y del impacto de las políticas económicas y sociales en el problema de las drogas. En su lugar, se habla de las posibilidades de medidas "neurocientíficas" y de "motivación" de la juventud (7).

### La "mano dura" en Puerto Rico: crónica de un fracaso

En la década de los cincuenta Puerto Rico era una sociedad con muy bajos niveles de criminalidad y violencia, a pesar de los episodios de violencia política como el alzamiento nacionalista de 1950. Los crímenes violentos más comunes eran incluso entre conocidos, con arma blanca y por motivos pasionales. El primer asalto a un banco no ocurre hasta la década de los sesenta (en marzo de 1997 ocurrieron tres en un solo día). La producción de ron clandestino (pitorro) era un problema mucho mayor para la policía que el consumo de drogas. Sin embargo, el consumo de drogas ya comienza a aumentar y se aprueba la Ley de Narcóticos en 1959.

Entre 1968 y 1973 se produjo un cambio sustancial. El primer año marca la fundación de los Hogares CREA para la rehabilitación de adictos y el segundo el establecimiento del Departamento de Servicios Contra la Adicción por el gobierno. Esto respondió al rápido aumento del consumo de drogas, sobre todo de heroína, y a un aumento paralelo en los delitos de robo y los asesinatos. También aumentaron rápidamente las muertes y los arrestos por drogas. Las estimaciones sobre la población adicta para principios de los años setenta oscilaban entre unos pocos miles y más de 70.000 según fuentes gubernamentales. La opinión pública percibió esto como una "ola criminal" y se la atribuyó al consumo de drogas (8).

Este período fue importante por varias razones. En primer lugar, se consolidó una población de adictos que se contaba en los decenas de miles lo cual aseguraba un amplio mercado interno para las drogas, se establecieron vías internacionales para el narcotráfico, y se constituyeron organizaciones crimina-

---

(7) White House, *The National Drug Control Strategy*: 1996, Washington, D.C.: 1996.

(8) A mediados de los setenta el Departamento de Servicios contra la Adicción, con financiamiento federal, produjo un estudio de 16 volúmenes bajo el título de *Etiología de la violencia en Puerto Rico*. Véase uno de los volúmenes que redacté: *La adicción y la criminalidad* (vol. XV) y también, *La opinión pública ante la violencia* (vol. II), San Juan: Technical Services, 1975.

les dedicadas al negocio. Para 1976 ya habían 7.262 adictos en programas gubernamentales y privados de tratamiento (9).

En segundo lugar, un estudio titulado “Ecología de la criminalidad” confirmó que los residenciales públicos en los centros urbanos se habían convertido en escenario de muchos crímenes violentos (10) y de alta incidencia criminal, con un curso oscilante durante las décadas siguientes que tendió a continuar en una tendencia alcista.

En tercer lugar, el problema de la criminalidad y las drogas se tornó en una cuestión políticamente relevante al constituirse un estado de opinión que consistentemente las ubicaba en los primeros lugares entre los problemas más graves de Puerto Rico. La cuestión del crimen y las drogas se convirtió así en un importante asunto público e impactó las elecciones de 1972 y 1974. En una encuesta realizada en 1975, 87,% de los encuestados opinaba que la violencia era mayor que antes y 28,5% se lo atribuía “a las drogas y el vicio”, aunque otro 18,9% mencionaba también como causas el desempleo y la inflación (11). En 1996, una encuesta reflejó que 43% de los encuestados colocaban el crimen en primer lugar y 18% las drogas. Consecuentemente, el crimen y las drogas, antes de que se lanzara con fuerza la “guerra contra las drogas” en Estados Unidos, se habían convertido en un eje importante de las campañas electorarias y de la formulación de política pública.

Entre finales de los ochenta y principios de los noventa se produjo un notable alza de los crímenes violentos en Puerto Rico. Los asesinatos, por ejemplo, casi se duplicaron entre 1987, cuando ocurrieron 509, y en 1992 llegaron a 954 (12). En 1996 ocurrieron 865 asesinatos. También se incrementaron otros delitos graves conocidos como Tipo I. A esto se añadió una serie de incidentes que apuntaban a que ciertos residenciales públicos, principalmente en San Juan, se habían convertido en refugios protegidos para criminales y para el trasiego de drogas, una especie de tierra de nadie fuera del control de la policía. Se produjeron también espectaculares batallas con armas automáticas entre grupos criminales. Las noticias televisivas se convirtieron en un interminable desfile de cadáveres, mayormente de jóvenes pobres de residenciales y barriadas, desfile que aún continúa. Así mismo, el sistema carcelario parecía incapaz de acomodar el incremento del número de presos y era objeto de cuantiosas multas por hacinamiento impuestas por la corte federal.

El crimen se convirtió en un negocio lucrativo para los medios de

(9) Jorge Rodríguez Beruff, *La adicción y la criminalidad*, op. cit., p. 29.

(10) *Socioecología de la criminalidad* (vol. IV) Technical Services, San Juan, 1975.

(11) Technical Services of Puerto Rico, *La opinión pública ante la violencia*, vol. II, op. cit., pp. 16, 51.

(12) Amelia Estades Santaliz, Redobla el paso la criminalidad, *El Nuevo Día*, 18 diciembre 1996, p. 4

comunicación, capaz de sustentar al periódico de mayor circulación en el país (*El Vocero*). En la percepción pública, un imparable baño de sangre arropaba Puerto Rico, que rebasaba todo intento de control policial. De ahí que los sectores sociales de clase media y alta impulsaran revisiones en las leyes para permitir cerrar sus urbanizaciones, que se organizaran comités de seguridad vecinal y creciera el negocio privado de la seguridad (desde sistemas de alarma y vigilancia, hasta un ejército de guardias privados). Aumentó también la tendencia de la población a armarse. Para 1997 ya había 180.138 armas legales, de las cuales más de 150.000 estaban en manos privadas, sin contar las decenas de miles de armas ilegales y las de los cuerpos militares (13). Además, hay un total de 25.000 armas reportadas hurtadas y entre 1993 y 1996 se ocuparon 10.017 armas ilegales.

Así mismo, se introdujeron cambios en el código penal —para establecer penas mandatorias más severas— y en las normas sobre delincuencia juvenil. En medio de este clima, la administración Popular de Rafael Hernández Colón (1988-1992) trató de hacerle frente a la situación creando las Fuerzas Unidas de Rápida Acción (FURA), una estructura de colaboración interagencial de lucha contra las drogas bajo el liderazgo del gobierno local, y comenzó a tomar medidas para intervenir en los residenciales. Estas medidas fueron insuficientes para neutralizar el costo político de la ola de violencia.

En la campaña de 1992, el Partido Nuevo Progresista y su candidato, el actual gobernador Pedro Rosselló, hicieron de las propuestas anticrimen y antidrogas un elemento central de la campaña bajo el lema "mano dura contra el crimen y las drogas". Ese mensaje, más la promesa de una tarjeta de salud para la población médico-indigente, ocupó un lugar estratégico en la campaña electoral. Se prometió así una lucha frontal contra las drogas y la criminalidad cuyos elementos principales consistían en un tratamiento más severo para los delincuentes, el fortalecimiento de las agencias de seguridad —en particular la policía— con más presupuesto, equipo y personal, la expansión de las cárceles, un mayor grado de colaboración con las agencias federales, y el uso de la Guardia Nacional para intervenir conjuntamente con la policía en los residenciales públicos (alrededor de ochenta en toda la isla).

Tan pronto Rosselló llegó a la gobernación se puso en marcha el plan de la "mano dura". Nombró a un agente del FBI, Pedro Toledo, para dirigir la policía y otro agente de esa agencia para la segunda posición. Más recientemente se ha puesto también el Negociado de Investigaciones Criminales, una unidad del Departamento de Justicia, bajo la dirección de un agente del FBI. Se iniciaron espectaculares operativos cuasi-militares en los residenciales públicos con la participación de la policía y la Guardia Nacional. La creciente utilización de

---

(13) Gerardo Montero, Piden limitar aún más la ley local, *El Nuevo Día*, 9 febrero 1997, p. 5.

fuerzas militares para funciones policíacas ha ocurrido a través de toda América Latina.

Esta última comenzó a prestar vigilancia permanente en los residenciales ocupados. Por primera vez se notaba una presencia militar conspicua y continua en los centros urbanos, ya que anteriormente esa fuerza sólo había sido utilizada esporádicamente en casos de disturbios y desastres naturales, o externamente en misiones militares. Luego de las ocupaciones un conglomerado de 18 agencias de diverso tipo, denominado Consejos de Calidad de Vida, impactaban el residencial para apoyar la labor policíaca. Los residenciales ocupados eran pintados, se construían muros a su alrededor y se establecía un control de acceso por un solo lugar. El Departamento de Educación, por su parte, inició un programa bajo el lema "Escuelas Libres de Drogas y de Armas".

Bajo la política de "la mano dura" los presupuestos de las agencias de seguridad pública (Policía, Corrección y Justicia) crecieron dramáticamente cada año entre 1992 y 1996. La Policía, por ejemplo, vio aumentar su presupuesto de \$298,65 millones en el año fiscal de 1992-1993 a \$437,15 millones en 1995-1996. Esto no es un mero cambio de énfasis en la política pública, sino más bien una reestructuración del aparato gubernamental, ya que simultáneamente se desmontan otros componentes. El empleo público ha tenido un aumento neto desde 1992 de 8.317, concentrado en sólo cinco agencias, dos de las cuales son la Policía y Corrección, y de ese aumento alrededor de 6.000 corresponde a nuevos policías (14).

Como parte del proyecto de "mano dura" el gobierno auspició en 1993 un referéndum para abolir el derecho constitucional a la fianza pero la propuesta fue rechazada por 53% de los votos. La Iglesia Católica jugó un papel importante en la coalición opositora al proyecto (15). Desde ese momento la Iglesia Católica ha mantenido un actitud de crítica ante la política de "mano dura". A raíz de esos resultados se hicieron acusaciones de vínculos de la Iglesia con el narcotráfico (16). El gobernador alegó que el pueblo "eligió no tener un mejor futuro" y le achacó el resultado a "obstáculos y resistencias" frente al "compromiso de cambio".

Al año siguiente, en 1994, se suscitó una nueva controversia pública a raíz del anuncio de los planes de la Marina de establecer un radar ROTHF en Vieques y el Valle de Lajas. De nuevo se alineó en contra de esta propuesta un amplio frente de organizaciones comunales, ambientales, religiosas y políticas.

---

(14) Edward Zayas Torres, Rienda suelta al gigantismo, *El Nuevo Día*, 2 de junio, 1992, p. 4.

(15) S.E.R. Monseñor Enrique Hernández, Sobre las propuestas enmiendas a la Constitución de Puerto Rico, Caguas: Oficina de Medios de Comunicación Social, 1993).

(16) Declaraciones del Alcalde de Bayamón Ramón Luis Rivera, Radio Reloj, 7 de noviembre de 1994.

La oposición fue de tal magnitud, constatada en una concurrida marcha llevada a cabo el 29 de octubre de 1995, que se tuvo que posponer el proyecto hasta después de las elecciones de 1996 y se decidió ubicar en una base militar en Juana Díaz (Fort Allen) uno de los componentes del radar (17). Voceros del gobierno vincularon de nuevo a los opositores con los narcotraficantes. Y en medio de estas controversias, estalló, en 1995, un escándalo en la legislatura vinculado al narcotráfico que acaparó la atención pública durante varios meses.

A pesar de estos reveses y dificultades políticas, la "mano dura" siguió su curso. Como evidencia de su éxito se mostraban en televisión escenas de los operativos en los residenciales, numerosos arrestos, y drogas, armas y dinero desplegadas sobre una mesa. Como dos clisés visuales constantemente repetidos aparecían las escenas de jóvenes muertos en una esquina o dentro de un automóvil, y los resultados supuestamente alentadores de la acción policiaca. También se lanzó una costosa campaña de publicidad que reclamaba que la policía "hacía lo que hay que hacer". El número de policías aumentó de 12.000 en 1992 a 18.000 en 1996, y se les aumentó el sueldo. Se adquirieron 3.153 vehículos, 10.000 chalecos antibalas, varios helicópteros y 34 lanchas (18). En mayo de 1996, se anunció la construcción de tres nuevas cárceles privatizadas en Guayama, Bayamón y Ponce que aumentarían la capacidad del sistema penal en 25% (19). Durante la campaña electoral, el partido de gobierno prometió contratar miles de policías adicionales y reducir a la mitad el número de asesinatos.

Como los asesinatos subieron al altísimo nivel de casi mil en 1994 y se mantuvieron siempre por encima de los 850 anuales, se adujo que al menos se había detenido su ritmo ascendente o que era que los narcotraficantes se estaban matando "entre ellos" a consecuencia de la acción represiva o la escasez de drogas. También se insistía en un descenso del total de delitos Tipo I, sin darse a la publicidad las cifras de los Tipo II. Pero la veracidad de las cifras de la policía fue puesta en entredicho por la oposición (20).

Para 1996, ya era evidente que el plan anticrimen y antidrogas del gobierno de Puerto Rico confrontaba muy serias dificultades. Durante los dos primeros meses de 1997, los asesinatos se dispararon, continuaron los asaltos a bancos y comercios, y se produjo un espectacular atraco en la joyería "A Touch of Gold" en San Juan, donde los asaltantes cargaron con un botín de \$2 millones en joyas

---

(17) Gloribel Delgado, En pie las audiencias del radar, *El Nuevo Día*, 31 octubre 1995, p. 12.

(18) Ismael Fernández, Con el crimen no se juega, *El Nuevo Día*, 13 mayo 1996, p. 50.

(19) Leonor Mulero, Refuerzo federal para la mano dura, *El Nuevo Día*, 1 Mayo 1996, p. 8.

(20) Julio Ghigliotty, Toledo Says PDP Strategy Besmirching Police Image, *The San Juan Star*, 1 mayo 1996, p. 2; Amelia Estades Santaliz, En entredicho las cifras de los asesinatos, *El Nuevo Día*, 29 septiembre, 1996, p. 12; Ismael Fernández, Con el crimen no se juega, *El Nuevo Día*, 13 mayo 1996, p. 50.

y \$300.000 en cheques y efectivo (21). Otro robo espectacular a la empresa Loomis-Wells Fargo, de \$5,5 millones, ocurrió a fines de mayo de 1997. No sólo se trataba de la imparable ola de asesinatos, sino que no se estaban alcanzando de los objetivos propuestos y se habían creado nuevos problemas. El tráfico de drogas, en vez de mermar, aparentemente se intensificó en 1995 y 1996 (22).

Pasadas las elecciones de noviembre, el director de la DEA, Félix Jiménez, rebatió el reclamo de la policía de que la ola de violencia era producto de una escasez de drogas. Según Jiménez, la "guerra por los puntos" era producto de la incrementada competencia provocada por el hecho de que el país estaba inundado de drogas (23). El cierre de urbanizaciones no había podido evitar que se realizaran ejecuciones y asaltos en las urbanizaciones donde, por cierto, también residen personas vinculadas al narcotráfico. La intervención en los residenciales había provocado una relocalización de la actividad criminal hacia barriadas y áreas rurales (24). Ni siquiera el despliegue de fuerza en los residenciales había asegurado un control efectivo sobre ellos ya que "la mano dura" tenía un límite en su capacidad de apretar. Más recientemente las ejecuciones y las balaceras vinculadas a la actividad han comenzado a tener como escenario avenidas principales en zonas céntricas de la ciudad (25). Y, en 1996, se destapó un escándalo de grandes proporciones sobre corrupción en la Guardia Nacional y se supo que más de 380 militares habían sido ya dados de baja por esa razón.

Un estudio de Interpol publicado recientemente con datos de 1994, indica la magnitud del problema. Las tasas de asesinatos en Puerto Rico son más altas que en todos los países mencionados y las más bajas de esclarecimiento. Mientras en Estados Unidos la tasa era de 9 por cada 100.000 habitantes, en la isla era de 26,89%. La incidencia de asesinatos era más alta aún que la de Venezuela y Nicaragua. Y solamente 38% de los asesinatos se resolvían, muy por debajo de cualquier país.

Por otro lado, las cifras disponibles sobre el narcotráfico son igualmente alarmantes. Un estudio reciente del GAO alega que 30% de la droga que entra

---

(21) Gerardo Cordero, Sin pausa la pesquisa del robo en la joyería, *El Nuevo Día*, 4 marzo 1997, p. 8.

(22) Guillermo Gil, el fiscal federal, informó que se había incautado más droga en los meses de noviembre y diciembre de 1996 que en todo el año anterior. También dijo que la delincuencia se había extendido al campo. Andrea Martínez, Tierra dentro el azote, *El Nuevo Día*, 30 diciembre 1996, p. 7.

(23) Pepo García, Chocan de frente los argumentos, *El Nuevo Día*, 18 diciembre 1996, p. 5.

(24) Amelia Estades Santaliz, De mudanza los puntos de droga, *El Nuevo Día*, 16 noviembre 1996, p. 4.

(25) Por ejemplo, Gerardo Cordero, Ejecutan a un hombre en plena Ponce de León, *El Nuevo Día*, (ver. ref.)

a Estados Unidos lo hace por la zona de Puerto Rico-Islas Vírgenes (26). La exitosa operación OPBAT para bloquear la ruta de las Bahamas, por un lado, y los esfuerzos cubanos por impedir el narcotráfico desde 1989, debe haber recrudecido el problema. Según la DEA, llegan a Puerto Rico anualmente 84 toneladas de cocaína valoradas en 20 mil millones de dólares. De ese total, se queda 20%, valorado en 4 mil millones, para suplir el mercado local. Las operaciones antidrogas no logran interceptar mucho más de 10% de ese flujo.

Esto implica, por un lado, que el valor de las exportaciones de drogas es equivalente a las exportaciones de las empresas 936 y, por otro, convierte el negocio de las drogas en una de las principales actividades económicas en la isla y claramente la de más altas tasas de ganancia. Y esto sin tomar en cuenta el volumen del tráfico con marihuana y heroína. Se calculan en cien las organizaciones criminales dedicadas en Puerto Rico a ese negocio. La DEA señala, además, que en los pasados cinco años se construyeron 5.000 viviendas lujosas valoradas en más de \$175.000, pero sólo 1.879 contribuyentes reportan ingresos por encima de los \$150.000 anuales (27). Quizás esto explique porqué la economía de Puerto Rico ha seguido creciendo a pesar de haber ocurrido un retraimiento en las inversiones industriales de las empresas multinacionales.

## El HIDTA y el papel del gobierno federal

El plan de la "mano dura" presupuso, desde sus inicios, el apoyo del gobierno federal al gobierno de Puerto Rico a través de los fondos anticrimen y antidrogas, un activismo mayor de las agencias de seguridad federales, y un grado mayor de colaboración entre todas las agencias de seguridad. De ahí que el nombramiento de un agente del FBI a los puestos de Superintendente de la Policía y Comisionado de Seguridad tuviera un evidente simbolismo. Se abandonó así toda pretensión de un papel más autónomo del gobierno local en el terreno de la seguridad como trató de impulsar el anterior gobierno con la creación de las Fuerzas Unidas de Rápida Acción (FURA). Pero, además, la ineficacia de la política antidrogas y anticrimen del gobierno de Puerto Rico ha llevado a un protagonismo creciente de las agencias federales de seguridad, aún en casos que son claramente de jurisdicción del gobierno local.

---

(26) Government Accounting Office, Drug Control, U.S. Interdiction Efforts in the Caribbean Decline, Washington D.C.: GAO, April 1996, pp. 4-5. Según el informe, Puerto Rico era el más importante punto de tránsito de la droga que viene de las Antillas Menores y de La Española: "*Most of the drugs shipped through the islands are destined for further transit through Puerto Rico to the United States*".

(27) Daisy Sánchez, Crece la economía criminal, en todas partes el dinero del narcotráfico, *Diálogo*, noviembre 1996, p. 11.

Por esto se debe señalar que una parte considerable de los fondos para la expansión de las agencias de seguridad de Puerto Rico han provenido de fondos federales. Por ejemplo, en 1995 se anunciaron asignaciones de \$2,5 millones para FURA, \$5,5 millones para iniciativas federales y locales, \$5 millones para iniciativas locales, y \$500 mil para el NIE, entre otras. El programa COPS financió 354 policías adicionales y 151 guardias municipales en 2 municipios (28). Buena parte de los fondos para las operaciones de la Guardia Nacional también provinieron de fuentes federales.

Además, la importancia que le asigna a Puerto Rico el gobierno federal se vio confirmada por la selección de la isla para celebrar una importante “cumbre antidrogas” a la que asistió Janet Reno, la Secretaria de Justicia, Tom Constantine, Jefe del DEA, y el Gen. Barry McCaffrey, el nuevo “zar” antidrogas. La cumbre se utilizó, entre otras cosas para lanzar ataques contra las propuestas de “medicación”. Desde mediados de 1996, se lanzaron importantes operativos antidrogas como la “Operación Gateway” para fortalecer el control de aduanas y la “Operación Jetway” para limpiar el aeropuerto de elementos vinculados al narcotráfico. El aeropuerto era un importante centro de tráfico de drogas, dinero y armas, y allí operaban grupos de narcotraficantes (29).

Un importante paso que dio el gobierno federal para incrementar su activismo en Puerto Rico fue la creación a principios de 1995 de un High Intensity Drug Trafficking Area (HIDTA) para Puerto Rico e Islas Vírgenes. Para anunciar esta medida, el entonces “zar” antidrogas, Lee Brown, visitó a Puerto Rico. Los HIDTA, según el documento rector de la estrategia antidrogas federal, persiguen el objetivo de “proteger las fronteras de aire, tierra y mar de la amenaza de las drogas” y en el presupuesto de 1997 se destinaron \$103 millones para su operación. Se han creado seis “Gateway” HIDTAs: 1) en la frontera suroeste, Houston, Los Angeles, Miami, Nueva York y Puerto Rico/ Islas Vírgenes. En el area de Washington D.C./Baltimore se estableció otro “Distribution” HIDTA, y tres “Empowerment” HIDTAs en Atlanta, Chicago y Philadelphia (30).

El HIDTA es básicamente una estructura de colaboración interagencial federal, estatal y local para “acciones conjuntas”, canalización de fondos antidrogas y recopilación de inteligencia. Cada HIDTA está dirigido por un Comité Ejecutivo con un número de representantes federales y estatales (en este caso del gobierno de Puerto Rico) más o menos equivalente. Entre las agencias

---

(28) Leonor Mulero, Sella el pacto el zar antidrogas, *El Nuevo Día*, 19 enero 1995, p. 6; y Refuerzo federal para la mano dura, *El Nuevo Día*, 1 mayo 1996, p. 8.

(29) Andrea Martínez, Destacan los logros de la ‘Operación Gateway’, *El Nuevo Día*, 19 junio 1996, p. 16; Rudo golpe al narcotráfico, *El Nuevo Día*, 2 octubre 1996, p. 20.

(30) Sobre los HIDTA, véase, White House, National Drug Control Strategy: 1996, p. 15, y Section IV.

federales que participan en el HIDTA de Puerto Rico junto con las agencias locales están el DEA, FBI, IRS, INS, ATF y los alguaciles federales (31). Podemos suponer que otras agencias federales que realizan tareas dentro la "guerra contra las drogas", como el Servicio de Guardacostas y la Marina de Guerra, forman parte de esta estructura. A esta convergencia se añade el hecho que agencias federales como la DEA y el FBI han anunciado que están duplicado el número de sus efectivos en Puerto Rico.

La creación del HIDTA es una confirmación de la tendencia hacia la conformación de un nuevo complejo de seguridad donde agencias federales y locales, militares y civiles, se articulan en relaciones formales y permanentes de coordinación. Es decir, que lo que ha ocurrido en el nivel del gobierno de Puerto Rico entre la policía, la Guardia Nacional y la constelación de agencias agrupadas en los Concilios de Calidad de Vida, se tiende a reproducir entre las agencias federales y entre ellas y el gobierno de Puerto Rico.

La reciente decisión de ubicar en Puerto Rico la guarnición de SOUTHCOM, cuando se remueva en octubre de 1998 de Clayton en Panamá, le añade una dimensión al proceso que hemos descrito. El gobierno de Puerto Rico trató de que los cuarteles generales de SOUTHCOM se trasladaran a la isla, pero perdió la competencia con Miami. Aunque se han mencionado razones económicas y de lucha anticrimen para tratar de traer a SOUTHCOM, las cuestión del *status* también ha tenido peso, ya que el partido gobernante ha tratado consistentemente de asegurar el apoyo del Pentágono a la estadidad (32).

Todas las bases e instalaciones militares en Puerto Rico pasaron al control de SOUTHCOM el primero de junio de 1997. SOUTHCOM ahora ejerce jurisdicción sobre todo el Caribe insular, además de su misión tradicional en Centro y Sur América. Dado el papel asignado al Departamento de Defensa de "agencia líder" en la vigilancia contra el narcotráfico, el Caribe y las medidas antidrogas ocuparán una posición de prioridad en la agenda de SOUTHCOM.

A finales de julio de 1997, se anunció la decisión de desplegar la guarnición de SOUTHCOM. Ella consiste de 3.000 militares y 2.000 empleados civiles. Se ha informado que alrededor de 900 militares y empleados civiles, y 2.000 familiares, serán ubicados en Puerto Rico para octubre de 1998. La cantidad de personal desplegado en Puerto Rico posiblemente dependerá del resultado de las negociaciones con Panamá para establecer allí el Multinational Counternarcotics Center (MCC), ya que esas negociaciones incluyen la

---

(31) Leonor Mulero, "Sella el pacto...", op. cit.

(32) Véase, Jorge Rodríguez Beruff, Strategic military interests and Puerto Rican self-determination, en Jorge Rodríguez Beruff/Humberto García Muñiz, eds., *Security Problems and Policies in the Post-Cold War Caribbean*, London: Macmillan, 1996, pp. 155-178.

petición de Estados Unidos de retener 2.500 tropas en suelo panameño (33). El Ejército Sur tendrá sus cuarteles en Fort Buchanan, un componente de aviación en Isla Grande, una compañía de ingenieros con equipo pesado en el Campamento Santiago en Salinas, y una unidad marítima en Roosevelt Roads (34). Esta decisión reinserta al Ejército regular en Puerto Rico, donde la presencia principal desde hace varias décadas había sido la Marina de Guerra.

La misión antidrogas de las fuerzas armadas regulares requerirá alguna forma de coordinación de SOUTHCOM y su Ejército Sur con la estructura del HIDTA, en la cual ya están integradas agencias militares. Ya se han anunciado planes para una colaboración estrecha entre el Ejército Sur, la Reserva del Ejército y la Guardia Nacional (35). A nivel regional, la guarnición de SOUTHCOM en Puerto Rico formará parte de un triángulo estratégico con el MCC en la Base Howard de Panamá y los cuarteles generales de SOUTHCOM en Miami.

La "guerra contra las drogas", por lo tanto, está conduciendo no sólo al fortalecimiento de las agencias de seguridad consideradas aisladamente, sino a la conformación de un nuevo conglomerado de seguridad, dentro del cual se integran las agencias del gobierno de Puerto Rico. En su interior se desdibujan aún más las esferas de competencia entre las agencias militares y civiles, como ya ha ocurrido con la Guardia Nacional, así como los mecanismos de subordinación de las agencias de seguridad a los funcionarios electos del Estado. ¿A quién responderá el HIDTA? ¿Al gobierno federal o al de Puerto Rico? Esta estructura necesariamente tendrá un considerable poder dentro del estado y frente a otras esferas de la estructura estatal. Una vez consolidada esta estructura será difícil concebir un cambio de rumbo de la política estatal frente al crimen y las drogas. Más importante aún, esta estructura estará disponible como un poderoso instrumento de fuerza del estado para enfrentarse a otras contradicciones sociales que puedan emerger en el futuro.

### *Apoyos sociales y políticos*

El HIDTA plantea otra cuestión. El de Puerto Rico abarca dos jurisdicciones ya que incluye a las Islas Vírgenes. En vista de los vínculos que ya existen con República Dominicana, a través de la DNCD y el JICC (36), muy

---

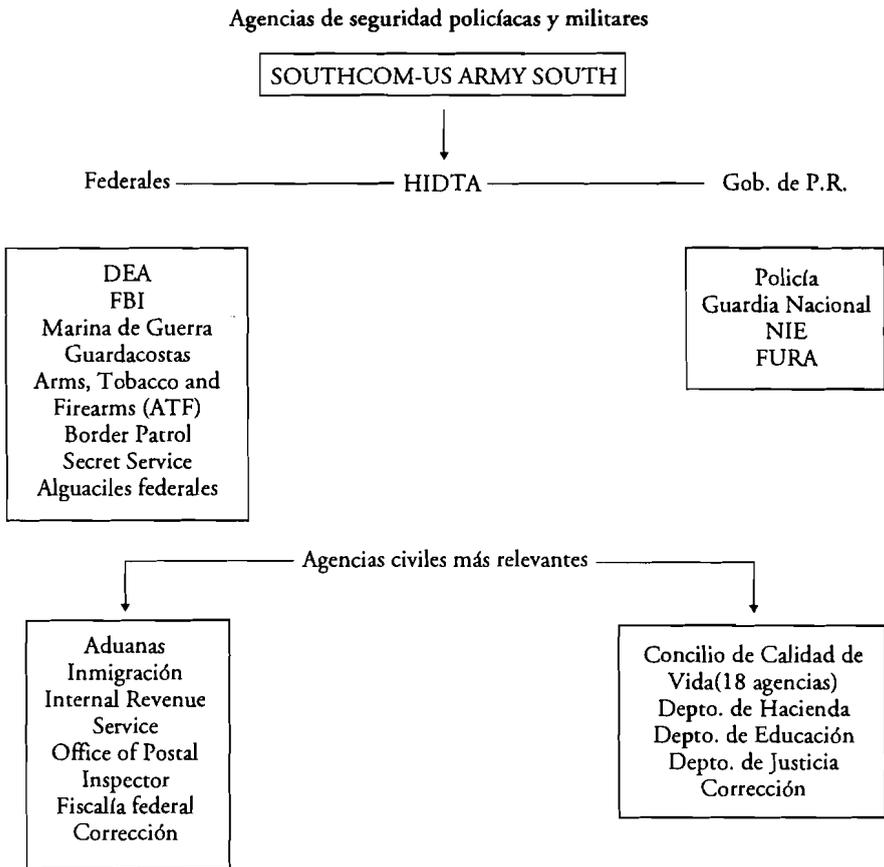
(33) Hans Binnendijk/L. Erik Kjonnerod, Panama 2000, *Strategic Forum*, N° 117, junio 1997.

(34) Juanita Colombani, Amplia la presencia de las unidades militares, *El Nuevo Día*, 16 agosto 1997, p. 26; y, Humberto García Muñiz, notas manuscritas, agosto, 1997.

(35) Leonor Mulero, Puerto Rico la base escogida, *El Nuevo Día*, 1 agosto 1997, p. 4; y, "Desembarco millonario de beneficios", p. 5/.

(36) Véase, Andrea Martínez, Rompen una poderosa pandilla internacional, *El Nuevo Día*, 6 marzo 1997, p. 20.

El complejo militar-policial en Puerto Rico



probablemente el HIDTA de Puerto Rico abarque también la política antidrogas en ese país, convirtiéndose así en una estructura subregional para la zona de La Española, Puerto Rico y la Islas Vírgenes. Esta dimensión internacional de los procesos que ha puesto en marcha la "guerra contra las drogas" explica también el reciente viaje del gobernador de Puerto Rico a Panamá para endosar el establecimiento del MCC y ofrecer asesoría técnica "para la privatización del sistema correccional de Panamá, [y] la profesionalización de la Policía..." (37).

(37) Edward Zayas Torres, A emular los pasos de la Isla, *El Nuevo Día*, 6 marzo 1997, p. 18.

## ¿De dónde proviene la amenaza para la democracia?

La constitución de un complejo militar-policial a consecuencia la “guerra contra las drogas” es parte de un cuadro más amplio. Otros aspectos relevantes tienen que ver con los efectos acumulativos de cambios en el Estado de derecho en dirección de un fortalecimiento del poder del estado. En el caso de Puerto Rico, aunque no se pudo implantar la abolición del derecho a la fianza, se acaba de aprobar una ley para hacer compulsorias pruebas de drogas a todos los empleados públicos y privados, y se lanzó la propuesta de enmendar la Constitución del ELA para permitir la interceptación de las conversaciones telefónicas. Igualmente, la fiscalía federal decidió por primera vez solicitar la pena de muerte en un caso, castigo que está prohibido por la Constitución de Puerto Rico.

También, bajo el manto de la lucha anticrimen y el control de la migración y las drogas, el estado ha incrementado sus capacidades técnicas de vigilancia y control sobre la población. Recientemente, por ejemplo, se informó que un experto en espionaje aéreo de la Guerra del Golfo estaría dirigiendo un proyecto para fotografiar desde el aire todas las viviendas en Puerto Rico para detectar violaciones “a las leyes de impuestos”. Poco días después se informó que todo Puerto Rico sería fotografiado desde el aire para hacer un nuevo mapa geológico.

Todo esto ocurre al interior de un “estado de la opinión” que ve al crimen y las drogas como asfixiantes problemas, en contra de los cuales casi cualquier medida es válida. Ese estado de opinión no es monolítico, como lo demostraron “los obstáculos y resistencias” que han surgido a los cambios en el estado de derecho y al establecimiento del radar, pero en su conformación los nuevos “guerreros antidrogas” tienen poderosos recursos publicitarios a su favor. Cuentan, además, con el apoyo de grupos, como las sectas religiosas de derecha o los beneficiarios de la industria de la seguridad. Todas son condiciones que viabilizan un proyecto autoritario.

Sin embargo, el proyecto ha confrontado serias complicaciones políticas en la medida que no ha podido arrojar los resultados o ha tratado de alterar instituciones importantes.

Sorprendentemente, la crítica más penetrante en Puerto Rico hacia la “guerra contra las drogas” y sus consecuencias políticas provino del juez federal Juan F. Torruellas, un juez que había visto miles de casos de drogas y que tenía un acercamiento de “mano dura”. Torruellas sugirió en un detallado análisis que la “guerra contra las drogas” había fracasado y que era necesario buscar otras alternativas como la legalización o la medicalización. Propuso crear una comisión bipartidista a nivel federal que seriamente evaluara el éxito del actual acercamiento y explorar alternativas. Sus comentarios sobre el impacto de la actual política sobre los derechos democráticos vale la pena citarlos como conclusión: *“First, prohibition’s enforcement has had a devastating impact on the*

*rights of the individual citizen. The control costs are seriously threatening the preservation of the values that are central to our form of government (...). In leaving this point, let me add what may sound like an exaggeration, but for which I invite your considered ponderation. There are many cases in the history of humankind, some of recent vintage, in which citizens have been willing to give up their collective civil rights in the name of, and in exchange for, an illusory achievement of so-called law and order. Seen from one viewpoint, there undoubtedly was a large measure of law and order in Hitler's Germany or Trujillo's Dominican Republic. But in the long-run, the surrendering of fundamental principles for temporary peace has proven to be short-sighted. I do not say we have yet reached such a crossroads, but I do say to you that I detect considerable public apathy regarding the upholding of rights which have been cherished since this land became a constitutional Republic, when it comes to those accused of drug violations" (38).*

---

(38) Juan R. Torruellas, One Judge's Attempt at a Retional Discussion of the So-Called War on Drugs, *Revista Jurídica*, vol. 66, n° 1, 1996, pp. 34-35.

## Transiciones perversas y patrones del narcotráfico en Cuba, República Dominicana y Haití

*Eduardo A. Gamarra  
Joseph Rogers*

La atención actual sobre el ritual de certificación anual de Washington y las noticias procedentes de México, Colombia y otros países sobre la infiltración de organizaciones traficantes en partidos políticos, agencias de seguridad y otras instituciones estatales, ha colocado de nuevo sobre el tapete el tema del narcotráfico. Los críticos de la política antidrogas de Estados Unidos en los círculos académicos han advertido sobre los problemas y riesgos de la estrategia, ofreciendo algunas alternativas. Los medios de comunicación tratan cada vez más el problema, y en algunos periódicos se han designado incluso corresponsales especiales para los asuntos de drogas. Ese parecía ser el caso de una serie de historias sobre corrupción y organizaciones traficantes en México, publicadas en febrero, justo antes del 1° de marzo cuando se decidió la certificación para 1997.

Algunas personas dudan de la magnitud del problema de la droga y la mayoría considera que es probable que para la próxima década éste empeore a pesar de los enormes presupuestos, los crecientes esfuerzos de prohibición y erradicación, y una mayor atención al problema de la demanda. Con relación a una estrategia para combatir el narcotráfico internacional y a las tendencias del narcotráfico en este hemisferio, hay menos acuerdo. El flujo de drogas y la existencia de organizaciones traficantes en México y el Caribe ilustran esta falta de consenso.

Según la sabiduría convencional, el éxito de la estrategia de la droga en el Caribe desde mediados hasta finales de los años ochenta obligó a los traficantes sudamericanos a encontrar rutas alternativas a través de México y Centroamérica. Sin embargo, todavía a mediados de los noventa no está claro hasta qué nivel se había producido dicho cambio. Las estimaciones actuales sugieren que entre 40% y 50% de toda la cocaína viaja a través del Caribe antes de llegar a Estados Unidos. Todavía resulta confuso si se produjo realmente un cambio significativo, o si el reciente resurgimiento del Caribe es producto del éxito de la estrategia mexicana. En nuestra opinión, parece que los rumores del cambio fueron ampliamente exagerados y el Caribe nunca perdió su importancia para el negocio de la droga.

Restarle importancia al Caribe en el pasado pudo haber contribuido al hecho de que casi todas las islas enfrenten ahora serios problemas con la proliferación de la industria. Numerosos autores han señalado los efectos colaterales del negocio sobre las instituciones políticas y sociedades a lo largo del Caribe (Griffith, 1993). Estos han enfatizado también la necesidad de

analizar el problema desde una perspectiva de seguridad, al definir las drogas como una grave amenaza para la seguridad regional y la estabilidad democrática. La puesta en vigencia de algunas leyes y el compromiso militar con la lucha en contra del narcotráfico y los delitos relacionados, constituye para Estados Unidos y la región una amenaza más seria de lo que representó el comunismo en el punto cumbre de la Guerra Fría.

En este artículo trataremos de analizar el asunto de la seguridad y las drogas en el Caribe, estudiando la situación de tres países que han recibido escasa atención en la literatura especializada. República Dominicana, Haití y Cuba poseen características que podrían convertirlos en el futuro próximo en los actores más importantes de la industria de la droga después de los colombianos. Con unas cuantas excepciones, cualquier enfoque sobre Cuba estuvo mayormente matizado por las políticas del exilio en Miami, las políticas internas de Cuba, o la retórica de la Guerra Fría. En consecuencia, no hay un estudio serio sobre la situación de la droga en Cuba. El involucramiento de Haití estuvo por lo general ligado a la corrupción de los militares y a todos los pillos que han controlado ese país desde la caída de Jean Claude Duvalier. Al igual que en el caso de Cuba, no hay ningún estudio académico disponible acerca del involucramiento de Haití, a pesar de que en la última década han aparecido nuevos artículos. República Dominicana recibió una mayor atención de los medios norteamericanos debido principalmente a la significativa población dominicana residente en Nueva York. No obstante, muy pocos académicos han estudiado con cierto nivel de profundidad la situación de la droga en dicho país.

Nuestro objetivo en este trabajo es llenar ese vacío a través de una investigación muy preliminar de la situación de esos países. Pusimos mayor énfasis en República Dominicana donde pudimos realizar numerosas entrevistas a los funcionarios encargados de hacer cumplir las leyes norteamericanas y dominicanas, entre otros. Los datos sobre Cuba y Haití son primordialmente de segunda mano. Un análisis amplio de estos dos países es el tema de un estudio más complejo que se está llevando a cabo en la actualidad.

### **Incentivos para el tráfico de drogas**

Nuestra estructura es bien sencilla y cuenta con el trabajo de otros (Thoumi, 1995; Gereffi/Korzeniewicz, 1994). Nuestro propósito es reseñar las condiciones que han contribuido a que ciertas naciones se destaquen en el narcotráfico internacional. Para convertirse en actores importantes de la cadena internacional del narcotráfico, los países tienen que ofrecer "el mejor paquete de incentivos" para el tráfico de drogas. Primero: el tamaño, la geografía y la ubicación proporcionan las condiciones para realizar el trasbordo de drogas procedentes de América del Sur. Los países grandes de Sudamérica, tales como Bolivia o Colombia, ofrecen a los traficantes el incentivo de que poseen vastas

regiones no reguladas donde pueden realizar dichas actividades sin ser detectados. En el Caribe, el tamaño no es realmente el problema, ya que las naciones pequeñas pueden tener mayores oportunidades que las grandes para controlar sus territorios. Sin embargo, el Caribe ofrece una ubicación geográfica ideal para el trasbordo necesario y otras actividades relacionadas con las drogas.

Segundo, los países con Estados débiles e instituciones permeables constituyen un blanco fácil para los narcotraficantes. Las instituciones débiles reducen la capacidad de los gobiernos para controlar el territorio nacional y permiten que los narcotraficantes extranjeros y sus socios locales establezcan una posición firme. Las naciones caribeñas, especialmente las islas pequeñas, han tenido tremendas dificultades para manejar la expansión de las organizaciones criminales internacionales. El impacto en la administración de la justicia ha sido especialmente digno de atención; casi cada nación ha triplicado su población encarcelada y las instituciones encargadas de hacer cumplir las leyes pueden hacer muy poco para prevenir la proliferación de los crímenes relacionados con el narcotráfico. Por otra parte, surgen altos niveles de corrupción entre el personal militar, los encargados de hacer cumplir las leyes, los políticos y otros que sucumben ante las amenazas y las tentaciones de los traficantes.

El problema de gobiernos e instituciones débiles está relacionado con la cantidad de recursos que un Estado puede dedicar a la lucha contra el crimen internacional. Las naciones pequeñas no cuentan con recursos para llevar a cabo esfuerzos significativos y concertados contra el narcotráfico sin sustanciales niveles de asistencia extranjera. Con frecuencia, las organizaciones criminales transnacionales cuentan con mayores presupuestos y recursos que los gobiernos. En este sentido, consideramos que la mayoría de los países caribeños, especialmente los aquí analizados, tienen la voluntad política de combatir el narcotráfico aunque les falte la capacidad financiera para comprometerse seriamente en operaciones antidrogas.

Tercero, las inestables o deterioradas condiciones socioeconómicas, especialmente el alto nivel de desempleo y la presencia de un gran sector informal, favoreció el surgimiento de importantes cadenas de narcotraficantes. Aunque la pobreza no está generalmente relacionada con las actividades ilícitas, la ausencia de oportunidades económicas o mejores condiciones de vida arrastra a vastos sectores de la población hacia actividades económicas ilegales. Este es, por ejemplo, el caso de amplios sectores de campesinos bolivianos, colombianos y peruanos que cultivan la hoja de coca y amapolas. Este no es sólo un asunto rural, ya que cada vez más las poblaciones marginadas de los centros urbanos de toda América Latina han sido atraídas hacia la industria de la droga. Por otra parte, el valor agregado junto con la cadena internacional de productos, arrastra a distintas clases sociales, incluyendo la clase media tradicional que tiene capacidad para ganarse la vida sin tener que recurrir a las actividades ilegales. En resumen, el narcotráfico penetra las clases sociales y las categorías raciales con tanta facilidad como cruza las fronteras internacionales.

Cuarto, la promesa de conseguir ingresos a corto plazo seduce a importantes sectores de la población hacia el narcotráfico y las actividades relacionadas. Según han demostrado diversos estudios, la naturaleza de alto riesgo de la industria garantiza grandes beneficios a corto plazo. Este patrón de acumulación de capital no es raro en muchos países de Latinoamérica, donde familias prominentes consiguen con frecuencia sus fortunas a través de actividades ilegales como el contrabando. De acuerdo con numerosos estudios realizados en América del Sur, en las sociedades de Latinoamérica y el Caribe hay un alto grado de tolerancia para las actividades de enriquecimiento ilícito. En algunos casos, los narcotraficantes son admirados y aceptados como miembros prominentes de la sociedad. Más importante aún, esta "aceptación social de la conducta desviada" proporciona también "modelos de roles" que son emulados con frecuencia.

Quinto, los países que juegan papeles importantes en la industria ilícita de la droga tienen poblaciones cambiantes a nivel internacional y han establecido grandes cadenas de compatriotas en las economías con gran consumo de drogas. A pesar de que los traficantes constituyen un pequeño número del total de inmigrantes, éstos se han convertido en importantes transportadores y distribuidores de drogas de los países receptores. Como expresara Thoumi acerca del caso colombiano, grandes poblaciones de Estados Unidos proporcionaron un vehículo importante para la distribución de drogas y el establecimiento de lazos con organizaciones criminales ubicadas en ese país. Uno de nuestros objetivos es analizar hasta qué grado las poblaciones inmigrantes de Estados Unidos han contribuido al desarrollo de las cadenas de narcotraficantes.

### La integración perversa y la industria de la droga

Antes de pasar a analizar los casos debemos hacer una digresión importante. La transición hacia la democracia, el proceso de integración económica regional y la adopción de estrategias económicas neoliberales en América Latina y el Caribe de los últimos quince años han estado generalmente relacionados con el sentir general de que "todas las cosas buenas vienen juntas". La democratización, las reformas del mercado y la integración económica trajeron menos represión, mayor involucramiento de los ciudadanos en la política, menos compromiso estatal con los problemas económicos, mayor entendimiento y comercio entre las naciones, y así sucesivamente. El entusiasmo con las transiciones simultáneas desde el autoritarismo y hacia las reformas neoliberales ha desatendido una ilícita forma de perversa integración comercial y neoliberalismo que ha impactado toda la región. Los efectos colaterales de estas tendencias están directamente relacionados con la globalización de una economía ilícita de la droga (cf. Andreas, 1995; Flynn, 1995; Winer, 1995).

Los tres países aquí analizados no están preparados para enfrentar los retos

que representan estas transiciones perversas y la ilícita economía global. Los tres están experimentando las consecuencias de cambios significativos en los efectos de la democratización y las medidas de ajuste estructural que han agravado las condiciones de pobreza. Algunos consideran que mientras la reestructuración neoliberal ha tenido un impacto positivo general en los indicadores macroeconómicos, el impacto en los pobres ha sido bastante negativo. En general, hay consenso en el sentido de que América Latina y el Caribe tienen hoy más pobres que hace una década. Por otro lado, la sabiduría convencional afirma que a pesar de los pocos programas sociales tipo "solidaridad" para compensar el impacto de estas reformas, se dismanteló la cadena de seguridad social, el sector informal proliferó y el impacto en las familias ha sido particularmente grande. Al mismo tiempo, el crimen se expandió considerablemente hasta el nivel en que la mayoría de últimas encuestas coinciden en que la principal preocupación de los latinoamericanos es la proliferación de la delincuencia y la seguridad personal.

Cuba está también enfrentando las consecuencias del derrumbe de la Unión Soviética y la apertura parcial de su economía a la inversión extranjera. Si la situación de la proliferación de las actividades ilícitas en Europa oriental y Rusia es un indicio, y si Cuba pasa por una transición hacia una economía de mercado abierto y democracia, es probable, entonces, que la isla se convierta en un elemento importante para la industria de la droga.

En el contexto de la globalización, los grupos de narcotraficantes y los elementos que surgen del crimen organizado han formado "alianzas estratégicas" que antes no existían (1). En resumen, el narcotráfico y el crimen transnacional florecieron en la Posguerra Fría junto con las "transformaciones económicas ampliamente admiradas" (Flynn, op. cit., p. 1). A través de todo el mundo abundan ejemplos. En el Lejano Oriente, China, Tailandia, Vietnam, y otros países, junto con la apertura de los mercados y su integración a la economía mundial, se están produciendo y exportando mayores cantidades de narcóticos, principalmente heroína.

En México, la firma del Tratado de Libre Comercio (TLC) ha coincidido con el aumento de la producción de marihuana y heroína, la consolidación de los "carteles" mexicanos más formidables, y un flujo de cocaína en todo el país.

---

(1) Phil Williams, *Transnational Criminal Organizations: Strategic Alliances*, *Washington Quarterly* n° 18, vol. I, 1995, pp. 57-72. Véase también *The Miami Herald* para un ejemplo de la naturaleza transnacional del crimen organizado en Rusia. Alegadamente el crimen organizado en Rusia trató de comprar un submarino para transportar cocaína desde Colombia hacia el Caribe. El uso de submarinos no es nuevo. De acuerdo con los oficiales de la DEA, pequeños submarinos con motores Volvo han sido utilizados durante varios años tratando de transportar drogas desde Colombia hacia Puerto Rico.

El TLC no le ha abierto las puertas a los narcotraficantes, como podrían sugerir sus opositores. De hecho, durante por lo menos tres décadas, México ha sido un país de trasbordo (Toro, 1995). Nuestro punto es que a partir de la aprobación del TLC y el aumento de la represión en el Caribe, ha habido un coincidental incremento en el flujo del narcotráfico a través del México. El impacto del flujo creciente a través de México sobre el sistema político de ese país ha sido ampliamente discutido en los medios de comunicación.

### **La seguridad y la industria de la droga**

Las transiciones perversas arriba mencionadas tienen serias implicaciones para la seguridad del Caribe, especialmente en países como los tres aquí estudiados. La sabiduría convencional sostiene que en la Posguerra Fría, las amenazas no tradicionales o no militares como las drogas, la degradación del medio ambiente y las inmigraciones están socavando la seguridad de la región. Por otra parte, ahora se acepta comúnmente que las nociones de soberanía nacional tienen que dar paso a nuevas visiones de cooperación internacional que incluyen soluciones multilaterales para las amenazas transnacionales.

Para comprender la compleja naturaleza de la seguridad, hacemos las siguientes diferenciaciones. Los Estados modernos tienen que asumir la responsabilidad principal de por lo menos tres tipos de seguridad: la defensa nacional, la seguridad pública, y la seguridad ciudadana. La defensa nacional ha recibido mucha atención de parte de la comunidad académica y los servicios de inteligencia. La defensa nacional se refiere a la protección de las fronteras nacionales contra las amenazas externas que no necesariamente emanan de otros Estados. En la instancia específica que analizamos, las amenazas contra las naciones parecen que proceden menos de los otros Estados y más de las organizaciones criminales transnacionales. Esta instancia preocupa a la mayoría de los analistas de tráfico de drogas en el Caribe y ha llevado a procurar una mayor cooperación interestatal, convenciones internacionales, fuerzas multilaterales, regímenes legales comunes, etc.

En el contexto de mediados de los noventa, hubo prisa para relacionar el narcotráfico y la inmigración. Aunque nuestras discusiones sobre cada caso toman en cuenta dichas relaciones, consideramos que inmigrantes y traficantes no son sinónimos. Por lo tanto, las políticas dirigidas a los traficantes no se deben confundir con las políticas de la inmigración. En la actualidad, el debate actual en Estados Unidos sobre la inmigración puede llevar a fundir esos temas en la opción de una sola política.

Aunque la defensa nacional es una instancia importante que afecta a las naciones del Caribe aquí tratadas, nuestra principal preocupación es la seguridad pública, ampliamente definida como mantenimiento del orden público y cumplimiento de las leyes. La seguridad pública es algo que falta en por lo

menos dos de las tres naciones que tratamos más adelante (República Dominicana y Haití). La proliferación del narcotráfico ha contribuido en cierta medida a deteriorar el orden público y, como en Estados Unidos, ha llevado a requerir un aumento de la actividad represiva de parte de las instituciones de seguridad del Estado. En muchos países de la región esto ha conducido a una situación en la que las instituciones militares y policiales son movilizadas para “hacer cumplir” las leyes y restaurar el orden público. Esta tendencia ha resultado en una confusión de las misiones y los roles de las agencias de seguridad. Cada vez más, las instituciones policiales se encuentran a sí mismas militarizadas y las instituciones militares son colocadas en roles policiales.

En nuestra opinión, la capacidad de hacer cumplir las leyes no es una cuestión de aumentar la represión sino de legitimar un particular cuerpo de leyes y de poder institucional. Por lo tanto, en el contexto latinoamericano y caribeño, éste es un tema difícil. Las acciones estatales dirigidas a mitigar el tráfico ilegal de drogas están bajo el ataque de vastos sectores de la población que consideran dichas actividades como un medio legítimo de movilidad ascendente. Sin embargo, este tema trasciende los límites de este trabajo. Un asunto totalmente diferente se refiere al poder institucional, definido como la capacidad para perseguir, procesar y castigar dentro de los parámetros del procedimiento adecuado. En los casos más adelante analizados, muchas de las instituciones están plagadas de corrupción y de una historia de administración desigual de la justicia.

Cualquier discusión sobre seguridad pública tiene serias ramificaciones para la seguridad ciudadana o para la garantía de los derechos civiles y políticos. La tendencia general de la región hacia una propuesta militarizada para proteger la seguridad nacional y pública no es un buen presagio para la preservación de los derechos ciudadanos básicos. En el contexto de una región en vías de democratización, esta tendencia presenta todavía otro dilema: ¿cómo naciones con una tradición democrática débil enfrentan las amenazas de organizaciones criminales transnacionales sin sucumbir a las tentaciones autoritarias?

En conclusión, las dinámicas del tráfico ilegal de drogas en el Caribe afectan a los Estados caribeños débiles o debilitados y se combinan para producir una crisis seria de seguridad pública. Como señalamos, existen otras tendencias y alternativas que pueden producir un panorama más positivo. Las reformas técnicas, tales como los esfuerzos para mejorar el profesionalismo policial de conformidad con los derechos ciudadanos, están en movimiento en muchos países a lo largo de toda la región. Sin embargo, es poco probable que esto altere las dinámicas básicas implícitas en la situación de seguridad arriba descrita.

### **¿Consolidan su rol los traficantes dominicanos?**

El tráfico de drogas desde República Dominicana no es un fenómeno

nuevo. Desde mediados de los años sesenta, por lo menos, han circulado informes acerca de dominicanos involucrados en las actividades del narcotráfico. A pesar de que hace tres décadas el país jugó un pequeño papel, la tendencia de los noventa ha sido hacia la consolidación del país como un elemento importante en el comercio transnacional de la droga. La cocaína continúa siendo la droga predominante, aunque en los últimos años se han producido con mayor frecuencia embarques de heroína.

Los informes acerca del involucramiento de los dominicanos en el tráfico de drogas se remontan desde las primeras actividades de los exiliados políticos en la ciudad de Nueva York, hasta las empresas criminales bien organizadas de los años noventa. Los informes recientes procedentes de las agencias encargadas de hacer cumplir las leyes sugieren que las organizaciones dominicanas han desplazado en el control de la distribución de cocaína en Suramérica a formidables grupos anteriores, tales como los bien conocidos grupos de jamaíquinos.

En esta sección presentamos un panorama de los patrones del narcotráfico en República Dominicana. Hemos considerado el significado de factores tales como la ubicación geográfica, la debilidad institucional y la presencia en Estados Unidos de una gran población inmigrante, como clave para comprender el surgimiento de este país en el negocio transnacional de la droga. República Dominicana destaca también los dilemas enfrentados por los países en vías de democratización que tratan de llevar a cabo reformas neoliberales. Finalmente, este caso ilustra las nuevas dimensiones de seguridad que surgen a medida que los países tratan de combatir la industria transnacional de narcóticos.

### *Geografía, tamaño y ubicación*

La geografía de República Dominicana, al igual que la de todos los países aquí analizados, representa una ventaja para el comercio de la cocaína. República Dominicana ofrece una ubicación estratégica para el tráfico de cocaína entre Colombia y Estados Unidos. El país proporciona un lugar ideal para el almacenamiento y trasbordo de drogas provenientes de América del Sur. La ruta principal ha sido por aire, la costa sureste es utilizada por los traficantes para arrojar la droga desde pequeños aviones. A sólo 350 millas de Colombia en su punto más cercano, República Dominicana se encuentra dentro del alcance de los aviones pequeños. Otros aviones que parten desde Venezuela recorren la frontera con Haití o un terreno montañoso ubicado entre Bani y Barahona, y luego dejan caer drogas en las regiones norte y oeste de República Dominicana (entrevista con un agente de la DEA, en Miami, febrero de 1995).

Con frecuencia, los narcotraficantes dejan caer sus cargas desde el aire en lugar de aterrizar y correr el riesgo de ser detenidos, arrestados y de que les incauten sus valiosas aeronaves. A principios de los noventa, los lugares

preferidos para aterrizar se encontraban en la costa norte, incluyendo Montecristi y Dajabón, donde el trasbordo a los botes se realizaba con más facilidad (entrevista con un agente de la DEA en Santo Domingo, 21 de noviembre de 1996). Este mismo patrón se hizo evidente en el área cercana a La Romana. Según informes de la DEA en Santo Domingo, en el área de Hato Mayor y San Pedro de Macorís se detectaron aproximadamente 66 pistas de aterrizaje legales e ilegales. Ultimamente, el tráfico aéreo en las áreas de Barahona y Baní también ha aumentado.

La DEA ha comprobado que la cocaína de América del Sur se moviliza también en aviones comerciales a través del aeropuerto Las Américas. En los últimos años se han llevado a cabo importantes confiscaciones después de la detención de pasajeros que trataban de transportar drogas. Se han identificado también grandes embarques de cocaína ocultos en los compartimentos de carga de aviones comerciales.

Las cargas transportadas tanto en los aviones pequeños como en los comerciales están destinadas a los mercados de la cocaína de Estados Unidos. En una modalidad reciente, la cocaína es llevada primero en aviones privados bimotores a regiones remotas de Canadá. Transportar cocaína a través de la desolada frontera de Canadá-EEUU, sin patrullaje, es mucho más fácil que tener que pasar por la aduana o evitar ser detenidos en Estados Unidos. Desde la frontera canadiense, la cocaína es transportada por dominicanos a uno de los centros de distribución de las grandes ciudades norteamericanas (entrevista con miembros de la Oficina Especial de Narcóticos de la ciudad de Nueva York, noviembre de 1995).

Una de las áreas de creciente interés es el uso que los traficantes hacen de las zonas francas. En vista de que hay sólo un inspector de aduanas dominicano por cada 15 ó 20 compañías, muchos de los embarques salen del país sin ser revisados. Las autoridades dominicanas han encarcelado a unos cuantos delincuentes, pero la mayoría de ellos pasan sin ser detectados (entrevista con un funcionario antinarcóticos dominicano, Santo Domingo, 21 de noviembre de 1996). En Miami y otros lugares de la costa este de Estados Unidos, las autoridades aduanales enfrentan también un serio problema. Según los inspectores de aduana, de la droga que entra a Estados Unidos en contenedores menos de 10% es descubierta.

El área de zona franca plantea una serie de interrogantes interesantes. En el contexto de las reformas neoliberales y la prisa hacia la integración comercial, las zonas francas se han convertido en un pilar importante de reforma económica. Esta área es ilustrativa del dilema que enfrentan los encargados de planificar las leyes y la economía nacional. El neoliberalismo y la integración comercial requieren de un movimiento de bienes, servicios, dinero y población libre de gravámenes. En contraste, la lógica de la guerra de la droga busca limitar dichas tendencias. En nuestra opinión, estos son objetivos irreconciliables de las políticas (cf. Andreas, op. cit.).

Las operaciones dominicanas están tan bien organizadas que más o menos 15 organizaciones narcotraficantes que operan en el país controlan el movimiento de la mayor parte de la cocaína, a través del Caribe, incluyendo las islas Saint Marteen y Saint Kits. En algunos casos, los grupos que operan en Nueva York viajan a Colombia para negociar los precios y coordinar el transporte. Los dominicanos proporcionan la infraestructura administrativa y el equipo: aviones, radios, teléfonos celulares y sistemas de localizadores, y realmente emplean colombianos para estas operaciones de amplio alcance. En este contexto los funcionarios de narcóticos de Estados Unidos han identificado República Dominicana como el centro de comando, control y comunicaciones de las actividades del narcotráfico en el Caribe.

### *Factores socioeconómicos*

El gobierno de República Dominicana enfrenta sustanciales obstáculos en la lucha contra el comercio ilícito de la droga. A pesar de que muchas tendencias macroeconómicas se han perfeccionado, amplios sectores de las clases baja y media se mantienen desempleados o subempleados, respectivamente. Además, algunos jueces, políticos y el personal a cargo de hacer cumplir las leyes son susceptibles de corrupción, debido a los bajos salarios de los servidores públicos. Las incipientes y débiles instituciones políticas y judiciales dejan al gobierno sin capacidad para perseguir, procesar y castigar a los narcotraficantes de manera efectiva.

Estas características estructurales coexisten con una "cultura de admiración" hacia los narcotraficantes que retornan a República Dominicana. Muchos de ellos surten sus pueblos de una amplia colección de bienes materiales y construyen opulentas mansiones, como testimonio de su éxito en el negocio de la droga. Aunque sus acciones están claramente prohibidas por ley, en la práctica son ampliamente aceptadas.

Los delincuentes que son repatriados de forma rutinaria a República Dominicana por las autoridades norteamericanas enfrentan poca o ninguna amenaza de castigo o estigmatización en República Dominicana. La extradición es un tema volátil e impopular para ser tratado por los políticos dominicanos (2). Como resultado, los traficantes dominicanos pueden continuar con sus operaciones transnacionales en Estados Unidos con poco temor de ser castigados en República Dominicana.

---

(2) Cf. Clifford Krause, Rich, Wanted and Untouchable, Drug Suspect Lives Good Life Beyond Reach the US, *The New York Time*, 14 de noviembre de 1996, p.1.; Douglas Farah, Drugs Bring town Mansions and a Crowded Cemetery, *Washington Post*, 10 de julio de 1996.

### *Relaciones del narcotráfico dominicano en Estados Unidos*

Muchos de los traficantes dominicanos para la distribución de drogas están relacionados con más de un millón de dominicanos que viven en Estados Unidos, principalmente en la ciudad de Nueva York. Hay evidencias de que los traficantes dominicanos están cada vez más activos —desde la Florida hasta Maine— incluyendo una creciente presencia lucrativa en los mercados de la cocaína y la heroína en Washington, D.C.

En consecuencia, los dominicanos se han convertido en unos de los principales distribuidores de cocaína de la costa este de Estados Unidos. En la ciudad de Nueva York, principal centro de distribución de cocaína de Estados Unidos, sólo los colombianos venden más cocaína. El éxito de los dominicanos en el negocio se debe en gran parte a sus relaciones de trabajo con los colombianos, con quienes comparten un legado lingüístico y cultural. El grupo en el que más confían los colombianos para distribuir grandes cantidades de cocaína es el de dominicanos.

Sumado a ésto, los grupos dominicanos están ligados a organizaciones narcotraficantes de Nigeria, China, y —desde principios de 1997— de México (3). Uno de esos grupos es conocido por estar involucrado en el tráfico de heroína con pandillas de jamaíquinos y cubano-americanos de Nueva York. Un Informe del Congreso de 1993 acusó también al grupo de estar involucrado en actividades delictivas tales como: visas falsas, extorsión, lavado de dinero, empresas de inmigración ilegal y asesinatos (4).

En opinión de funcionarios norteamericanos, una de las mayores ventajas de las cadenas de narcotraficantes dominicanos es su relación con Puerto Rico. Los traficantes dominicanos o colombianos transportan con frecuencia drogas a través de la remota y aislada costa oeste. Una vez en Puerto Rico, los ciudadanos dominicanos, haciéndose pasar por puertorriqueños, transportan cocaína a cualquier lugar de Estados Unidos con poco riesgo de ser detectados. Los vuelos que llegan a Estados Unidos desde Puerto Rico son considerados domésticos y no requieren pasar por la aduana (entrevista con un agente de la DEA en Miami, febrero de 1995). Muchos de los vuelos desde Santo Domingo salen con destino a Nueva York.

Los funcionarios antinarcóticos de la ciudad de Nueva York confirman que la mayoría de las actividades del narcotráfico dominicano en esa ciudad están

---

(3) Entrevista con miembros de la Oficina Especial de Narcóticos, en la ciudad de Nueva York; Christopher Wien, Cocaine Price Soars, and Officials Seek Answers, *The New York Times*, B.I. 2 de mayo de 1997.

(4) Congreso No. 123 de la Cámara de Representantes, Tráfico de Drogas de Dominicanos, Audiencia ante el Comité sobre Abuso y Control de Narcóticos (Washington, D.C., 24 de marzo de 1993).

concentradas en el área de Washington Heights. Los funcionarios de narcóticos de Nueva York señalan que los grupos dominicanos están organizados como potenciales pandillas callejeras violentas o "bandas". Los narcotraficantes, cada vez más jóvenes, dependen de la violencia y la intimidación para mantener sus "turbas" (5). Como resultado de su gusto por la violencia, los dominicanos han desplazado a las formidables "cuadrillas" de jamaíquinos en el mercado de la cocaína de Nueva York. Se conocen también casos en los que las turbas de dominicanos asesinan a los competidores, mutilando sus cuerpos y arrojándolos a las boscosas áreas de los alrededores (entrevista con miembros de la Oficina Especial de Narcóticos de la ciudad de Nueva York). Estos actos violentos envían un mensaje inequívoco: "Los Niños Con Talento" o "La Pandilla de Cherry" como se llama a algunos en las calles, no van a usurpar esta sección de la ciudad donde se concentra una gran cantidad del narcotráfico.

En la actualidad, los dominicanos utilizan una variedad de métodos para movilizar sus mal adquiridas ganancias. El método tradicional es a través de las casas remesadoras, negocios dominicanos en Nueva York que pueden transferir fondos electrónicamente a República Dominicana. El dinero es también contrabandeado por "mulas" a través de los aeropuertos de EEUU, o escondido entre la carga legítima de grandes contenedores confinados a República Dominicana. El método más sofisticado, desarrollado junto con sus socios colombianos, es colocar a alguien en un banco de Nueva York para abrir una cuenta, dar seguimiento y transferir el dinero de la droga. Las cuentas se pueden abrir utilizando un nombre supuesto para realizar una sola transferencia. El dinero sale de Estados Unidos a través de una transferencia electrónica hacia República Dominicana o más recientemente Colombia. Resulta virtualmente imposible rastrear la procedencia o el destino final de este dinero (6).

Todas las organizaciones y actividades delictivas se rigen por el precio de \$25.000 el kilogramo de cocaína y casi \$100.000 el kilogramo de heroína. El típico negociante dominicano de alto nivel recibe de los colombianos de 5 a 10 kilogramos de cocaína. Este luego "corta" la coca con bicarbonato de soda antes de revenderla. Los negociantes dominicanos prefieren establecer clientes regulares que compran "barras" de un kilogramo de cocaína que a su vez distribuyen. A pesar de su creciente distinción y sofisticación en el negocio de la cocaína, los funcionarios de narcóticos insisten en que los dominicanos continúan funcionando mayormente como distribuidores de alto nivel para los

---

(5) José De Córdoba, *This Is My World: Cocaine Dealer Surveys Life From His Corner, Mixing Death, Tedium, The Wall Street Journal*, 2 de julio de 1992.

(6) El lavado de estos ingresos se está convirtiendo en un problema cada vez más serio para República Dominicana. El Informe Internacional para la Estrategia de Narcóticos cambió el índice del nivel de lavado de dinero en República Dominicana de mediano a mediano-alto.

colombianos. Gran parte del enorme beneficio atribuido al negocio de la droga es dirigido a las arcas colombianas (7).

Sin embargo, cuando las ganancias del narcotráfico son remitidas a un país del tamaño de República Dominicana, éstas se convierten cuantitativamente en muy significativas. Estos ejemplos ilustran cómo es que República Dominicana recibe más en remesas relacionadas con el tráfico de drogas que en ayuda norteamericana para el desarrollo o cualquier otro propósito. De acuerdo con las estimaciones proporcionadas por funcionarios norteamericanos y dominicanos, se considera conservadoramente que cada año se envían a República Dominicana entre ochocientos millones y mil millones de dólares en remesas. Por su parte, la ayuda norteamericana a República Dominicana llegó apenas a \$25 millones en 1995. La mayor parte de esta ayuda ha sido en forma de Fondos de Asistencia Directa, y ninguna se ha destinado a cubrir gastos contra el narcotráfico.

Al comparar estas cifras con el PNB, la importancia de las remesas se torna clara. Aparte de los informes de la DEA, no existen estudios independientes que desglosen el porcentaje de remesas provenientes del narcotráfico o del lavado de dinero. Sin embargo, es importante tomar en cuenta que cualquier estimación acerca de las remesas ilícitas a República Dominicana es difícil de corroborar. Las remesas siempre han jugado un papel importante en la economía dominicana y según han demostrado numerosos estudios, la mayoría de los inmigrantes dominicanos no está directamente involucrada con el tráfico de drogas o el lavado de dinero.

### *El tema de la seguridad en República Dominicana*

La naturaleza compleja del negocio de la droga a la que nos hemos venido refiriendo, ilustra los problemas que enfrenta República Dominicana al diseñar una estrategia contra el narcotráfico. Es evidente que la actividad delictiva transnacional ha realizado importantes incursiones en el país. Consideramos que no está claro hasta qué nivel estas incursiones representan una amenaza para la seguridad nacional dominicana, aunque la presencia del crimen organizado colombiano resulta inquietante. No hay evidencias de que el crimen organizado esté tratando de derribar al gobierno. Sin embargo, esto no significa que no tenga capacidad para influir en los funcionarios públicos a través de sobornos, intimidaciones y otras acciones coercitivas.

---

(7) Entrevista con miembros de Narcóticos Especiales, en la ciudad de Nueva York, noviembre de 1995. Una entrevista realizada en abril de 1997 mostró que los precios de la cocaína habían saltado a \$41.000 por kilogramo. Narcóticos Especiales atribuye el aumento a la entrada de las organizaciones mexicanas al mercado de Nueva York.

Para nuestro propósito interesa el grado en que la seguridad pública y ciudadana ha sido afectada por la industria ilegal de las drogas y por los intentos realizados por el gobierno para manejar su proliferación. Los funcionarios norteamericanos entrevistados para el proyecto, de forma unánime otorgaron altas calificaciones a las agencias dominicanas de seguridad por su colaboración con los objetivos antidrogas. En este trabajo hemos descubierto que esa es la situación general. Por otra parte, en contraste con Colombia, las agencias de seguridad estatal han sido capaces de mantener el orden público con un éxito moderado y sin grandes violaciones de la seguridad ciudadana. Sin embargo, esto no significa que los esfuerzos dominicanos no se hayan militarizado. Todas las instituciones de seguridad se han comprometido en esfuerzos antinarcóticos y sus respectivas misiones y roles se han entrelazado. Una encuesta casual sobre las consecuencias de esta confusión revela los peligros de militarizar la guerra de la droga (8).

Una tendencia significativa en Latinoamérica y el Caribe es hacia la privatización y la informalización de la seguridad (cf. Kincaid/Gamarra, 1966).

En República Dominicana, al igual que en los demás países, los servicios privados de seguridad para la protección de hogares y negocios se han convertido en una práctica aceptada. Los “guachimanes” —como se le llama a los guardianes privados— son una alternativa importante para las fuerzas públicas de seguridad. Este tipo de acuerdo de seguridad hace surgir una serie de asuntos importantes. Primero, las agencias de seguridad privadas no poseen entrenamiento para llevar a cabo las actividades básicas para hacer cumplir las leyes. Segundo, los asuntos relativos a los debidos procesos surgen por la conducta general no regulada.

Un asunto más amplio tiene que ver con el surgimiento de acuerdos de seguridad “informalizados” en los cuales las organizaciones criminales influyen en las instituciones locales y surgen “estados paralelos”. Aunque este no es el caso de República Dominicana, se le debe prestar cierta atención. El surgimiento de tales acuerdos en ciudades como San Francisco de Macorís, donde se dice que existe un “Cartel”, puede ser una posibilidad diferente. Para concluir, un área que se ha tornado especialmente problemática para República Dominicana y que podría destruir el precario equilibrio que preserva la seguridad ciudadana y pública, es la repatriación de los inmigrantes ilegales de Estados Unidos que han estado encarcelados durante algún tiempo. Las autoridades

---

(8) En República Dominicana, tanto las unidades policiales como las militares comparten la responsabilidad de las operaciones antinarcóticas. Ventura Bayonet, Director de la Dirección Nacional para el Control de Drogas (DNCD), versión dominicana de la DEA de EEUU, era Almirante de la Marina dominicana. El director supervisa tanto el personal militar como el encargado de hacer cumplir las leyes al servicio del DNCD.

dominicanas sostienen que desde que se inició el programa de repatriación en 1992, aproximadamente 7.000 dominicanos han sido retornados (9). Como resultado, los funcionarios dominicanos entrevistados para este proyecto afirmaron que la severidad de los delitos había aumentado y que las agencias de seguridad estatales han tenido que enfrentar un serio reto de seguridad pública. No se ha podido conseguir ninguna confirmación independiente de esta tendencia.

Otro factor significativo que puede afectar el equilibrio de la seguridad en República Dominicana es el relativo a los individuos que han evadido la justicia y retornado a su lugar de origen. El gobierno de Estados Unidos ha demandado la implantación de un tratado de extradición para manejar a esos fugitivos. Los funcionarios dominicanos ven la extradición como un mecanismo efectivo para manejar a los narcotraficantes y demás fugitivos. A pesar del sentimiento nacionalista, un tratado de extradición podría reducir la tensión de las relaciones dominicano-americanas. Sin embargo, en el peor de los casos, esto podría servir para generar un escenario tipo Colombia en el cual los "extraditables" se organizan y causan estragos a la seguridad pública para evitar su expulsión.

### **Mucha espuma y poco chocolate: involucramiento cubano en el tráfico de drogas**

Eventos recientes demuestran que en cualquier estudio acerca de la participación cubana en el negocio de la droga se debe hacer una distinción fundamental. El alegado involucramiento de personas ligadas al gobierno de Cuba tiene que ser diferenciado de las conocidas instancias del tráfico realizado por los cubano-americanos en Estados Unidos. Entre estos dos grupos existen marcadas diferencias.

Los alegatos de que el régimen de Castro juega un papel activo en el negocio de la droga han persistido y ganado impulso a partir del momento en que *The Miami Herald* publicó la primera declaración en 1963 (10). La mayoría de los

---

(9) Las autoridades dominicanas señalan que los delincuentes repatriados no tienen papeles para establecer su identidad correcta. Por otra parte, reclaman que las autoridades norteamericanas no proporcionan información con relación a la naturaleza de los delitos cometidos en Estados Unidos. De acuerdo con Robert Bach, del Servicio Norteamericano de Inmigración y Naturalización, 80% estuvo encarcelado en Estados Unidos por asuntos relacionados con drogas. Estos son comentarios surgidos en el XV Taller Anual de Periodistas y Editores de la Universidad Internacional de La Florida y el *The Miami Herald*, del 2 de mayo de 1997.

(10) *The Miami Herald*, 22 de septiembre de 1963. En nuestra opinión, este artículo sugiere más que Miami se convirtió en un importante centro de tráfico de cocaína desde 1963 debido a la reubicación en el sur de la Florida del crimen organizado cubano después de la Revolución y menos los lazos directos existentes entre el tráfico de droga y el gobierno de Castro.

análisis subsecuentes y los testimonios congresionales se hacen eco del primer artículo: si la cocaína es transportada a través del espacio aéreo y las aguas de Cuba, esto se hace con el conocimiento y la sanción del gobierno cubano y probablemente de Fidel Castro personalmente (11). Además, las actividades del narcotráfico cubano son parte de un amplio plan para evitar el embargo de Estados Unidos y proporcionar el dinero que tanto necesita la economía cubana. De acuerdo a conjeturas y estimaciones tentativas, el narcotráfico aporta a la economía cubana de \$250 millones a \$300 millones de dólares anuales (12).

Muchas de las declaraciones parecen, en el mejor de los casos, puras anécdotas. Alguien hasta llegó a decir: "(...) Noriega es simplemente un mercenario dentro de una cadena, que por lo menos en el hemisferio occidental tiene su principal centro de mando en La Habana, Cuba" (13).

Este análisis vincula los métodos de traficar drogas de Castro con las guerrillas, tales como el M-19 de Colombia, al observar el mismo *modus operandi* en las operaciones cubanas y colombianas. Esta cuestionable declaración vincula a Castro con los colombianos y otros grupos andinos de narcotraficantes con respecto a los grupos terroristas e insurgentes. Los agentes de la inteligencia cubana que desertaron hacia Estados Unidos proporcionaron comúnmente la confirmación de dichos alegatos. Hasta la fecha no existe evidencia real que confirme ninguno de dichos alegatos.

Continuando la tendencia iniciada en 1963, Andrés Oppenheimer, de *The Miami Herald*, sostiene también que el involucramiento oficial cubano se extiende hasta Fidel Castro. En su obra *Castro's Final Hour*, ganadora del premio Pulitzer, Oppenheimer sigue el involucramiento de los agentes de Castro en una operación de tráfico de cocaína. Comenzando en 1986, el General Arnoldo Ochoa Sánchez y el Coronel Antonio De La Guardia se comprometieron en un esquema de tráfico de drogas con traficantes colombianos, utilizando pistas de aterrizaje y aguas cubanas para movilizar cocaína a Estados Unidos. Ambos oficiales tenían relaciones con las agencias cubanas de inteligencia y con el mismo Castro. Después de que Castro descubrió la operación, ésta fue terminada y desbandada de manera efectiva en 1989 con la ejecución de Ochoa y De La Guardia por un grupo armado.

Los bien informados funcionarios norteamericanos dieron poco crédito a este nivel de involucramiento cubano en el tráfico de drogas. En un testimonio

---

(11) David Bear, "Drug Planes Seen Using Cuba as a Shield", *Sun Sentinel*, 25 de abril de 1995.

(12) Congreso No. 101 del Senado de Estados Unidos, Política Internacional de la Droga: Alegatos del Creciente Involucramiento Cubano. Presentación ante la Junta de Control Internacional de Narcóticos, 1989, p. 28.

(13) Rachel Ehrenfeld, "Narco-Terrorism and the Cuban Connection" *Strategic Review*, volume XIV, n° 3, verano de 1998, pp. 55-63.

en el Congreso y una entrevista posterior, un alto funcionario de la DEA declaró que “la mayor parte de la información permanece sin corroborar” (14). En su declaración éste indicó que la DEA no tenía información de primera mano sobre el contrabando realizado por Ochoa. Y recientemente el funcionario declaró que el episodio de Ochoa era una forma inteligente de conseguir gran parte del dinero que necesitaba la economía cubana (entrevista con Thomas V. Cash, ex agente especial a cargo de Miami y el Caribe, Miami, noviembre de 1995).

En todos estos casos, el gobierno cubano mantuvo una posición de negatividad razonable. En consecuencia, el involucramiento oficial de Cuba en el negocio de la droga se puede describir como “más espuma que chocolate” (ibíd.). Según el Informe Estratégico del Control Internacional de Narcóticos (INCSR) de 1995, el gobierno norteamericano no puede “ni apoyar ni refutar” el reclamo de que hay pocos cubanos involucrados en drogas. Aunque ese mismo informe afirma que Cuba cuenta con “una ubicación geográfica clave” para el tráfico de drogas, otros la describen como la isla del Caribe más indeseable para el contrabando de drogas (ibíd.). El INCSR señala que en 1996 Cuba era un creciente punto de trasbordo, ya que los traficantes “evaden con frecuencia las agencias norteamericanas y buscan refugio en territorio cubano”. El mismo informe indica que Cuba firmó 15 acuerdos bilaterales sobre narcóticos y ratificó la Convención de las Naciones Unidas. Aun a raíz del caso de Jorge Cabrera, del que hablaremos más adelante, los funcionarios norteamericanos no pudieron establecer la complicidad del gobierno cubano en el contrabando de drogas. De acuerdo con un informe, estos funcionarios concluyeron “no tenemos una evidencia definitiva”, indicando que Castro y el gobierno cubano estaban involucrados en éste o en cualquier otro caso (15).

Sólo unos pocos cubanos, con un profundo conocimiento de los aislados puertos pequeños e islas adyacentes, tendrían la capacidad de traficar drogas de manera efectiva. Además, la última cosa que los traficantes quieren es interactuar con las omnipresentes autoridades cubanas, según demuestra el incidente de 1996 de Hermanos al Rescate. Por tanto, Cuba no es un lugar atractivo para el tráfico de drogas. Sin embargo, es probable que entre las autoridades cubanas haya ocurrido algún acto de corrupción relacionado con la droga. La pureza ideológica puede detener cierta corrupción, pero según las notas del INCSR, algunos informes ocasionales de involucramiento directo o indirecto en el tráfico de drogas han salido a la superficie. En nuestra opinión, es probable que

---

(14) Congreso No. 101 del Senado de Estados Unidos, Política Internacional de la Droga de EEUU: Alegatos del Creciente Involucramiento Cubano. Presentación ante la Junta de Control Internacional de Narcóticos, 1989, p. 141.

(15) Tom Carter, US Has No Solid Proof Linking Castro to Drug Trade, *Washington Times*, 6 de agosto de 1996, p. A10.

a medida que Cuba abra su economía y asuma compromisos con otras naciones, el tráfico y consumo de drogas aumente. Ya en 1996 el gobierno cubano había reportado que en las áreas frecuentadas por los turistas extranjeros se había observado incautación y posesión de drogas.

A finales de 1995, los informes de Washington sugirieron que al enfrentarse con crecientes incautaciones de drogas en Cuba, La Habana solicitó discretamente mayor asistencia de Estados Unidos. Sin embargo, Washington rechazó esta propuesta porque cualquier mejoramiento en la lucha contra las drogas tendría un gran costo político. Los funcionarios del gobierno cubano señalaron que "parecía ser una decisión política el no cooperar con nosotros". Señalaron, además, que en ocasiones las autoridades cubanas y norteamericanas intercambian informaciones (16).

El tráfico de drogas del régimen de Castro es un tema que ha sido atacado políticamente, especialmente en el sur de la Florida. La espuma, en este caso, son los informes sin justificación y los aislados casos de tráfico de drogas, con frecuencia exagerados, realizados por cubanos vinculados con lazos "personales" con Castro. Muchos de los alegatos han sido divulgados por la Fundación Anticastroista Cubano-Americana (CANF). Los funcionarios cubanos hacen referencia a estos casos como "las difamadoras acusaciones hechas por la mafia cubano-americana" (cf. Carter, op. cit. 6 de agosto de 1996).

En adición, aunque existen pocos lazos formales entre las autoridades cubanas y las norteamericanas para hacer seguimiento al flujo de narcóticos, la Administración Federal de Aviación y la Guardia Costera son excepciones notables. Desde su punto de vista, las autoridades cubanas han cooperado con las actividades antidrogas. Mientras el Departamento de Estado de Estados Unidos limita la interacción entre los gobiernos norteamericano y cubano, los funcionarios cubanos han encontrado que el tema de la droga es una valiosa palanca diplomática. El gobierno cubano ha utilizado el tema de la droga como una forma de regatear en las relaciones bilaterales con países tales como Bahamas, y con organizaciones internacionales como INTERPOL. Además, en 1996, el gobierno cubano firmó con Gran Bretaña significativos acuerdos de cooperación antinarcóticos (Pascal Fletcher, Cuba Prepares New Anti-Drugs Laws, Reuters North America Wire, 25 de abril de 1997). Dos importantes casos apoyan la afirmación de que las autoridades cubanas han sido cooperadoras en el campo antidrogas. Conocido entre los oficiales antidrogas como el caso del "Ladrón de Corazones", llamado así por la embarcación que se utilizó para transportar la droga a través de las aguas cubanas, los funcionarios cubanos se reunieron con agentes de la DEA para facilitar el retorno a Estados

---

(16) Juan Tamayo, EEUU rechaza oferta de Cuba de cooperar en la lucha antidrogas. *El Nuevo Herald*, 17 de diciembre de 1995.

Unidos de los narcotraficantes cubanos procesados. Las reuniones de los funcionarios cubanos y los agentes de la DEA en terreno neutral de Las Bahamas afectaron el retorno de varios traficantes cubano-americanos, que resultaron finalmente condenados y encarcelados. Luego, las autoridades cubanas confiscaron, en octubre de 1996, seis toneladas métricas de cocaína a bordo del M/V Limerick, el cual había sido arrastrado por la corriente hacia aguas territoriales cubanas. Al igual que en el caso del Ladrón de Corazones, las autoridades cubanas entregaron las seis toneladas a la Guardia Costera de Estados Unidos que había arrestado a la tripulación del Limerick antes de que el barco se desplazara hacia aguas cubanas (17).

Aunque hay pocas evidencias para implicar al gobierno cubano, y suficientes como para sugerir su asistencia en la lucha contra el narcotráfico en territorio cubano, la situación entre los cubano-americanos de Miami es muy diferente. A partir de la evidencia que presentamos más adelante, concluimos que los cubano-americanos constituyen un elemento significativo dentro de las cadenas del narcotráfico en Estados Unidos. Algunos funcionarios norteamericanos señalan que Miami ya no sirve como un punto importante para la distribución de cocaína, y pensar en Miami hoy como “centro de la mafia” es simplemente estar mal informado. Ellos consideran que los esfuerzos antinarcóticos de finales de los ochenta han sido exitosos y señalan como evidencia los 50.000 a 60.000 kilogramos decomisados en el año. Una revisión del involucramiento de cubano-americano de Miami en el tráfico de drogas y el análisis de algunos casos notables revelan que esta declaración de los funcionarios norteamericanos es contradictoria y poco intuitiva. Antes de la Revolución de 1959, Cuba era una ruta importante para el tráfico de drogas, y servía además como centro importante para refinar la cocaína boliviana. “Para 1955 (...), los narcotraficantes cubanos organizados, de acuerdo con elementos de La Paz y Cochabamba, tenían una gran capacidad para la conversión de pasta de coca y una incipiente capacidad para la fabricación ilegal de cocaína. Para finales de los años cincuenta, Bolivia y más específicamente La Paz y Cochabamba se habían convertido en una gran fuente de coca en pasta para la fabricación clandestina de cocaína en Cuba. Este tráfico con Cuba terminó en forma gradual entre 1959 y 1960 cuando los narcotraficantes cubanos de la Habana y Santiago volaron a Estados Unidos, México y Colombia después que Castro subió al poder” (18).

---

(17) Deborah Ramírez, US, Cubans Join in Cocaine Bust, *Sun Sentinel*, 9 de octubre de 1996.

(18) Cámara de Representantes, Selección del Comité sobre Abuso y Control de Narcóticos, Misiones de Estudio para el Control Internacional de Narcóticos para América Latina y Jamaica (6-21 de agosto de 1983), Hawai, Hong Kong, Tailandia, Burma, Pakistán, Turquía e Italia (4-22 de enero de 1984).

La Revolución Cubana produjo un importante cambio en las rutas del tráfico. Los narcotraficantes cubanos continuaron donde lo habían dejado y establecieron sus oficinas principales en Colombia, México y Miami. Para reiterar un punto antes señalado, el *The Miami Herald* de 1963 revela menos sobre las conexiones de Fidel Castro con el narcotráfico que sobre el surgimiento de conexiones en Miami como resultado de la llegada de una ola de traficantes después de la Revolución.

Durante las siguientes tres décadas, varios cubano-americanos se convirtieron en prominentes contrabandistas de drogas.

De acuerdo con ciertos informes, en los años sesenta, el exilio anticastrista utilizó las ganancias de la droga para iniciar sus actividades contrarrevolucionarias (19). Luego, en los años setenta, las organizaciones del exilio cubano, menos motivadas por el factor anticastrista, se comprometieron con sus socios colombianos en actividades que producían ganancias sencillas. A principios de los ochenta, con la llegada del éxodo del Mariel, la relación Miami/Colombia recibió un empuje, ya que una parte de los recién llegados cobraron importancia para la cadena de distribución de drogas en el sur de la Florida.

En los años ochenta, a medida que Miami se convertía en el foco del contrabando de drogas, las organizaciones cubano-americanas fueron evitadas por los traficantes colombianos quienes desarrollaron su propia cadena familiar de distribución. Sin embargo, unas cuantas organizaciones se mantuvieron activas. Por ejemplo, el ex regatero George Morales se ufanaba de contrabandear en Haití y otros lugares del Caribe.

Otro ejemplo significativo se puede encontrar en Estados Unidos *versus* Ramón Puentes. Ramón Puentes realizó varias operaciones internacionales de narcotráfico a gran escala desde su agencia de carros "Autoworld" de Miami. Los funcionarios norteamericanos comenzaron a vigilar a Puentes en 1984 cuando observaron que se habían transferido 664 kilogramos a un tal Winnebago, a la dirección de Autoworld. Ese mismo año, Puentes conspiró para transportar a Miami 500 kilogramos de cocaína a través de las Bahamas. En 1985, Puentes dispuso un embarque de 1.800 kilogramos desde las Islas Canarias, hacia California via Panamá. En 1988 y 1989, Puentes convino en efectuar un embarque de cuatro bultos de cocaína a través de Puerto Rico. Estos embarques fueron uno de 380 kilogramos y tres de 700 kilogramos. Finalmente, tan tarde como en 1990, la policía española descubrió 535 kilogramos de cocaína a bordo del barco Good Luck en un puerto español. Ellos rastrearon el embarque a Puentes que se encontraba en Uruguay. Puentes fue subsecuentemente arrestado y extraditado a Estados Unidos (20).

---

(19) Entrevista con un activista cubano-americano encarcelado por contrabandear cocaína desde América del Sur. Hemos respetado su solicitud de anonimato.

(20) *US v. Ramon Puentes* 50 F3d 1567 (1995).

A mediados de los noventa, los funcionarios encargados de hacer cumplir las leyes norteamericanas consideraron insólito el involucramiento cubano en el tráfico de drogas. Sin embargo, alegaron que en el Sur de la Florida no existía ninguna organización traficante cubano-americana de importancia. En nuestra opinión, ambos alegatos son precipitados (entrevistas con varios agentes de la DEA, Miami, noviembre de 1996). Por ejemplo, los funcionarios señalaron primero como una anomalía el juicio de Willie Falcon y Sal Magluta. Según ellos, estos dos hijos de emigrantes cubanos no eran más que "vaqueros", y la excepción en vez de la regla con relación al involucramiento de los cubano-americanos. Sin embargo, después de descubrir 3.000 kilogramos de cocaína en una de las propiedades de los acusados, los demandantes federales de Miami concluyeron que el caso era significativo. No obstante, Falcon y Magluta fueron liberados de los cargos por drogas y encarcelados eventualmente por posesión de armas de fuego.

Además, abundan alegatos de que estos narcotraficantes anómalos dispusieron el asesinato de tres importantes testigos y de otros dos ligados al caso. Debido al tiempo transcurrido, cinco años entre arresto y juicio, la desaparición y muerte de los testigos contribuyó a que fueran exonerados de todos los cargos por drogas en febrero de 1996.

Este caso y el reciente incremento de incautaciones y actividades de narcotráfico en el Sur de la Florida, apuntan hacia el continuo involucramiento de los cubano-americanos. Los funcionarios a cargo de hacer cumplir las leyes señalaron que en un período de tres meses en el Sur de la Florida se decomisaron 11.000 libras de cocaína. Otras 5.000 libras fueron encontradas en los allanamientos realizados a una vivienda y una tienda de tabacos (21).

El caso de Jorge Cabrera demuestra el continuo involucramiento a alto nivel de los cubano-americanos en el tráfico de drogas. De acuerdo con el Juez Joan Lenard que sentenció a Cabrera, éste tenía un amplio historial de compromisos con el negocio de la droga en el Sur de la Florida (22). En 1983 y 1988, Cabrera se declaró culpable de los cargos relacionados con narcóticos y estuvo en prisión por un total de 54 meses. El hermano de Cabrera, Francisco, se encuentra también en prisión condenado a 20 años por tráfico de drogas (23).

En 1996, Jorge Cabrera fue condenado por tratar de contrabandear una tonelada de cocaína colombiana a través del negocio de mariscos Florida Key

---

(21) Mike Clary, *The Boys Face Trial as New Tide of Drug Smuggling*, *The Los Angeles Times*, 13 de enero de 1996.

(22) David Lyons, *Smuggler Ties Cuba to Drugs*, *The Miami Herald* 1996 y Jeff Leen, "Traffickers Tie Castro to Drug Run", *The Miami Herald*, 25 de julio de 1996.

(23) Martin Wiskol y Deborah Ramirez, *Sentence Ends Chapter in Trafficking Case Rife with Intrigue*, *Sun Sentinel*, 13 de octubre de 1996.

propiedad de su familia. Fue arrestado en Miami con 2.200 kilogramos de cocaína en sus vehículos, su casa y un almacén de cigarros. Inmediatamente después del proceso de Cabrera surgieron alegatos sobre el involucramiento oficial cubano. Paradójicamente, Cabrera implicó también a la administración Clinton después de hacer del conocimiento público que él había contribuido con \$20.000 para la reelección presidencial.

Los investigadores encontraron fotos de Cabrera con Fidel Castro, Hillary Rodham Clinton y el Vicepresidente Albert Gore. Como cubano-americano, Cabrera visitó Cuba con frecuencia, donde alegadamente penetraba en los círculos de influencia. En La Habana, conoció a Castro y a Vivian Mannerud, otra cubano-americana que recogía fondos para el Partido Demócrata. Mannerud hizo los arreglos para la donación de Cabrera a la campaña de Clinton. En retribución, Cabrera conoció a Gore durante un evento en Miami y luego asistió a una recepción en la Casa Blanca (24). La campaña de Clinton devolvió la contribución a la campaña a través del Comité Democrático Nacional.

Al mismo tiempo, el gobierno de Castro fue acusado de estar involucrado en las hazañas del contrabando de drogas de Cabrera. Los funcionarios norteamericanos declinaron negociar con Cabrera, en reciprocidad por su cooperación para implicar a Castro y al gobierno cubano. Basado en una fuente que no menciona, Jeff Leen de *The Miami Herald* concluyó que por primera vez los agentes habían encontrado evidencias de que Cabrera había contrabandeado con drogas en La Habana con la aprobación personal de Fidel Castro. Nuestras propias entrevistas con funcionarios cercanos al caso indican que la declaración de Cabrera no tiene credibilidad (Jeff Leen, op. cit.).

Los casos de Willie Falcon, Sal Magluta y Jorge Cabrera sugieren que los traficantes cubano-americanos continúan repitiendo los patrones de los ochenta: descargando grandes barcos en las aguas del sur de la Florida, y transportando drogas hacia las infraestructuras del narcotráfico y el lavado de dinero en Miami. Según las conclusiones de un agente sobre este patrón: "Eso está profundamente arraigado aquí" (ibid.).

### *Algunos pensamientos finales sobre Cuba y Miami*

Como indicamos al principio, esta sección se basa mayormente en informes secundarios y no aporta nuevas ininformaciones sobre un fenómeno que es muy complejo. Sin embargo, nuestras entrevistas sugieren algunas observaciones provocativas y tentativas.

Primero, Cuba jugó un papel histórico significativo en la industria del

---

(24) Don Van Natta, Jr. A Felons Donation to Democrats Sought in Cuba Inquiry Says, *The New York Times*, 4 de abril de 1997.

narcotráfico antes de la Revolución de 1959 y, a nuestro mejor entender, ocupó una posición ambigua entre 1963 y 1996. Sin embargo, consideramos que existen bastantes razones para expresar preocupación con relación al rol potencial que puede jugar Cuba en el futuro, especialmente si se produce una rápida apertura hacia una economía orientada al mercado. Todos los factores mencionados en la introducción, que podrían llevar a Cuba a jugar un papel prominente en la economía transnacional e ilícita de la droga, se encuentran presentes. El interrogante es: ¿por qué ésta no ha jugado un papel más prominente? De ese modo, contrariamente a la suposición común sobre el rol de Cuba, el gobierno cubano actual puede proporcionar un amortiguador importante para la expansión de la industria de narcóticos. No estamos afirmando que en Cuba no existe corrupción relacionada con la droga; nuestro punto es simplemente que, dada su situación, Cuba no ofrece el mejor paquete de incentivos para la proliferación de la industria.

Segundo, cuando se produzca una transición, si es que ocurre, los factores que hicieron que países como Colombia y República Dominicana jugaran papeles claves podrían contribuir a incrementar el rol cubano. El escenario más inquietante es la repetición de una situación como la de Rusia o Europa oriental en la cual el crimen organizado toma posesión y establece un lugar firme para el tráfico de drogas. En el contexto de este desalentador escenario, un incremento del rol de las organizaciones criminales transnacionales tanto sudamericanas como norteamericanas sería inevitable.

Tercero, los problemas de seguridad pública señalados en la introducción tienen un lugar importante en Cuba. En la actualidad, existen algunas instancias conocidas de inestabilidad y criminalidad relacionadas con la droga. En cierta medida, esto refleja tanto la falta de penetración del crimen transnacional en Cuba como el rol de las instituciones estatales de seguridad para prevenir dicha expansión. Sin embargo, esto nos remite a un tema más amplio: los regímenes autoritarios tienen una mejor trayectoria para proporcionar orden público.

Finalmente, los problemas de seguridad ciudadana en Cuba son bien conocidos y comunes a todos los regímenes autoritarios. Sin embargo, para los propósitos de este trabajo existe una posibilidad de que las fuerzas de seguridad actuales puedan ampararse en la lógica de detener el tráfico de drogas y el abuso para reprimir drásticamente los derechos ciudadanos básicos.

### **Haití: ¿donde el pasado es prólogo?**

Haití comparte con República Dominicana la isla de La Hispaniola, y por tanto, muchas de las mismas características del tráfico de drogas. Puerto Príncipe se encuentra a menos de 500 millas náuticas de Colombia y a sólo 700 millas del sureste de Miami. Al igual que República Dominicana, Haití sirve

como lugar de trasbordo y encuentro para los traficantes colombianos y dominicanos. Los múltiples puertos pequeños, la falta de patrullaje sobre el espacio aéreo haitiano y la falta de radares para detectar los vuelos clandestinos y el escarpado y montañoso interior, todo esto sirve de encubrimiento para cualquier tipo de contrabando. Esto incluye las florecientes operaciones que se llevan a cabo en la frontera con República Dominicana, cuyos lazos se fortalecieron por el embargo de 1992.

Sin embargo, la situación de Haití es más complicada que la de República Dominicana, como consecuencia de un prolongado período de agitación e inestabilidad a consecuencia de la caída de François Duvalier y la transición hacia la democracia a principios de los noventa. En consecuencia, Haití se encuentra en una posición poco envidiable para tratar de democratizarse, estabilizar su economía, y simultáneamente enfrentarse con los problemas del narcotráfico y la creación de las fuerzas nativas de seguridad.

Los problemas institucionales extendidos en Haití que limitan la capacidad del gobierno haitiano para monitorear, prohibir y hacer cumplir las leyes de manera efectiva, han hecho de ésta un área aún más atractiva para el narcotráfico. La policía y las fuerzas militares haitianas involucradas en las operaciones antidrogas tienen una larga historia de corrupción y abuso de los derechos humanos. De acuerdo con el Departamento de Estado de Estados Unidos, se han iniciado importantes reformas en todas las áreas relacionadas con antinarcóticos. Su capacidad se mantiene extremadamente limitada (*Informe Estratégico sobre Control Internacional de Narcóticos*, marzo de 1996, p.178).

La cantidad de drogas que pasa por Haití no rivaliza con la que pasa a través de las Bahamas o México (*ibíd.*, p. 1976). La DEA estimó que antes del embargo de Estados Unidos, por Haití pasaba cada mes una tonelada de cocaína (25). Los funcionarios norteamericanos indican también que aunque ese estimado parece bajo, en el caótico Haití resulta difícil conseguir datos confiables.

Se han descubierto pasajeros de aviones comerciales procedentes de Haití transportando pequeñas cantidades de cocaína (*INCSR*, 1995, p. 177). El método preferido para traficar narcóticos desde Haití ha sido escondiéndolos en los diversos transportadores y barcos de carga que frecuentan la costa del sur de la Florida, incluyendo los puertos de Miami y Everglades. El 90% de estos barcos atraca en el Río Miami. La droga es con frecuencia desembarcada escondida dentro de contenedores, en cargas a granel y en compartimentos falsos. Miles de libras de cocaína han sido encontradas en los embarques de

---

(25) Jerry Seper, DEA Probes Report of Aristide Drug Link: Colombian Smugglers Said to Use Haiti, *Washington Times*, 30 de septiembre de 1994.

comida procedentes de Haití. La industria de mariscos ha sido el encubrimiento favorito de los traficantes haitianos (26).

Según reportes internos de la DEA, las autoridades norteamericanas han descubierto decenas de barcos contrabandeando cocaína colombiana a través de Haití. En 1991, la Guardia Costera de Estados Unidos (USCG) interceptó al carguero M/V Nordic en aguas internacionales. El buque había zarpado desde Colombia y se sospechaba que transportaba un contrabando. La USCG persiguió y abordó el barco, quedándose a bordo hasta que entró al puerto de St Marc en Haití. Allí, el personal de la USCG descubrió un cargamento de fundas de cemento (27). Después de realizar varias pruebas a la sustancia contenida en las fundas, se concluyó que el barco transportaba 150 libras de cocaína.

En una operación similar, la USCG descubrió cerca de 800 kilogramos de cocaína en el buque La Familia, de bandera haitiana. Este caso reveló la incapacidad de las instituciones antidrogas haitianas para hacer seguimiento a los asuntos relacionados con narcóticos. Los haitianos dejaron de demandar acción legal y eventualmente permitieron que Estados Unidos tuviera jurisdicción en el asunto.

Los métodos para el tráfico marítimo hacia la Florida que existían desde finales de los años ochenta fueron aparentemente interrumpidos, aunque retomados después del embargo norteamericano y la acción militar. Algunos funcionarios norteamericanos expresaron en privado que la presencia norteamericana pudo realmente haber acelerado el nivel actual de involucramiento haitiano en el tráfico de cocaína. Es probable que los soldados norteamericanos hayan proporcionado otro conducto para la entrada de drogas a EEUU.

Con las actividades del narcotráfico haitiano concentradas en torno a los puertos del sur de la Florida, los traficantes haitianos se han involucrado profundamente en el negocio de la cocaína. Los narcotraficantes haitianos encontraron su rincón en el lucrativo negocio del *crack*. Por ejemplo, el *crack* ingresó al mercado de Orlando en 1985 a través de los comerciantes haitianos (28). Los haitianos extendieron sus operaciones al centro de la Florida, evitando el sur, donde el mercado de la droga estaba controlado por grupos de colombianos y cubanos bien establecidos y organizados.

Al igual que las operaciones dominicanas, el negocio haitiano de la droga

---

(26) Congreso No. 100 del Senado de Estados Unidos Actividades Haitianas de Narcóticos. Presentación ante la Junta sobre control Internacional de Narcóticos. (Miami, FL:21 de mayo de 1995).

(27) Coumou v. US Corte Distrital de EEUU, Distrito Oriental de Louisiana, 1995.

(28) Congreso 100, Senado de EEUU, Actividades Haitianas de Narcóticos. Audiencia previa a la Junta sobre Control Internacional de Narcóticos. (Miami, FL: 21 de mayo de 1988) p. 37.

se extiende hasta la costa este de Estados Unidos. Como se describe anteriormente, los traficantes buscan enclaves étnicos y de inmigrantes como centros de distribución de cocaína en Norteamérica. En el caso haitiano, las ciudades de Montreal y Quebec, donde se han establecido muchos expatriados haitianos, sirven como puntos claves de distribución. De acuerdo con los funcionarios de narcóticos de Nueva York, los haitianos están también activos en el floreciente mercado de la droga de esa ciudad y el tráfico del *crack* en el mercado de Nueva York (29).

Las organizaciones haitianas aparecen entre las más recientes y emergentes del Caribe involucradas en el tráfico de drogas. Este grupo plantea un problema particular debido a la naturaleza insular de las comunidades haitianas en Norteamérica. Las barreras culturales y de idioma facilitan la formación de organizaciones delictivas estrechamente entrelazadas. Uno de los obstáculos que confrontan las autoridades es la falta de oficiales de policía y narcóticos haitianos y la incapacidad que tienen los funcionarios encargados de hacer cumplir las leyes para hablar y entender el *créòle*. Otro obstáculo es una tendencia a englobar a grupos culturalmente diferentes como haitianos y jamaquinos, basados en observaciones como que ambos portan armas y pueden ser violentos, como una forma de análisis realizado por el personal antidroga de Estados Unidos (cf. *Haitian Narcotics Activities*, 1988).

### *Debilidad institucional, "transición perversa" y drogas*

El fenómeno del narcotráfico haitiano no puede ser separado del clima político de Haití históricamente tumultuoso, de la debilidad institucional resultante y del proceso de "transición perversa" actualmente en movimiento. Desde principios de los años ochenta, las organizaciones colombianas del narcotráfico han explotado la inestabilidad crónica para usar Haití como una área de trasbordo y almacenamiento de su cocaína. Los funcionarios norteamericanos se quejan de que cada uno de la larga lista de gobiernos de Haití, desde Duvalier hasta Aristide, exhiben un rasgo común: el involucramiento de los líderes militares en el tráfico de drogas. Uno de los funcionarios norteamericanos describió la situación de esta forma: "Cuando uno es jefe de los militares haitianos, consigue la porción número uno del dinero de la droga. Eso es un lujo" (30).

---

(29) Es interesante observar que los haitianos con frecuencia compran cocaína de los dominicanos lo que sugiere aún un mayor control del mercado de Nueva York por organizaciones dominicanas. Entrevista con Narcóticos Especiales en Nueva York, abril de 1997.

(30) Cadena de Noticias del Cable, Transcripción #709-4, "Haitian Military Leaders Targeted for Drug Trafficking", 3 de noviembre de 1994.

Los oficiales militares tienen la capacidad para proporcionar vuelos seguros, controlar el acceso a los puertos y el tráfico de transportadores y cargadores que entran y salen de las aguas haitianas. Estos servicios son inapreciables para los carteles colombianos. Estas acusaciones molestaron al gobierno civil del presidente Leslie Manigat cuando el líder militar Jean-Claude Paul fue procesado en Miami en 1988 (31). Este fue envenenado y murió más tarde, ese mismo año.

Seis años más tarde, los líderes del Congreso de Estados Unidos sostuvieron que tenían “evidencias irrefutables” de que militares de alto rango, incluyendo al Coronel Michel François, jefe de la Policía de Puerto Príncipe, estaban involucrados en el tráfico de drogas (32). El General Raoul Cedras, ex Comandante en Jefe, estaba también implicado al proveer un paso seguro para los embarques colombianos de cocaína a través de Haití (33). La evidencia reciente sugiere también que los traficantes de Haití establecieron lazos con organizaciones de América del Sur aparte de los carteles colombianos (34). Miembros de la administración Clinton argumentaron que nunca se presentaron cargos específicos por narcotráfico en contra de Cedras, lo que proporcionó una indicación más de la descomposición institucional que sólo podría ser corregida con la presencia de las tropas norteamericanas.

El embargo norteamericano detuvo el flujo de cocaína a través de Haití. Sin embargo, el final del embargo en octubre de 1994 abrió de nuevo las rutas del tráfico marítimo a través de Haití hacia Suramérica. De acuerdo con algunos

---

(31) Joseph Treaster, US Says Haitian Officer Aides Drug Smuggling, *The New York Times*, 11 de marzo de 1988.

(32) Reuters Ltd., “Lawmaker want US Probe of Haitian Drug Smuggling”, 29 de octubre de 1993. Knut Royce, “Narcis Target Haiti: US Seeks to Indict Generals”, *Newsday*, 21 de mayo de 1994. La historia de Michel François proporciona importantes interioridades del tráfico en Haití. Después de escapar de Haití hacia República Dominicana se le otorgó asilo político en Honduras donde permaneció hasta su proceso y extradición a Miami. De acuerdo con el proceso, François desarrolló una significativa cadena de narcotraficantes en el sur de la Florida entre los miembros de la comunidad haitiana de Miami. Cf. US Alleges a Haitian Drug Link, *The Miami Herald*, 8 de marzo de 1997.

(33) Reuters en *Rocky Mountain News*, “Cedras Linked to Cartels”, 15 de octubre de 1994. La sabiduría convencional entre los observadores de Haití a principio de los noventa era que Fernando Burgos Martínez, un colombiano que administraba el hotel y el casino El Rancho, regularmente sobornaba a los líderes militares haitianos para conseguir librepaso de la cocaína hacia Miami.

(34) En testimonio reciente en la corte, Luis Amado Pacheco, el más prominente traficante de Bolivia, que fue arrestado en septiembre de 1995, atestiguó que en 1991 organizó un embarque de 120 kg. de cocaína boliviana en tránsito de Panamá a Haití con destino a Miami. Pacheco reclamó que el embarque de cocaína estuvo en el aeropuerto internacional de Panamá durante 45 días debido a la invasión norteamericana antes de ser embarcado a Haití, como si nada pasara. Cf. *Irusta/Miranda*, 1997, p. 99.

funcionarios norteamericanos, Haití se había convertido una vez más en el “paraíso de los contrabandistas de drogas” donde se utilizaban métodos tradicionales de tráfico, ocultando drogas en los barcos, según se describe arriba (35).

Estas tendencias se han tornado problemáticas para los encargados de elaborar las políticas de Estados Unidos, especialmente el presidente Clinton, quien envió a Haití 10.000 efectivos norteamericanos para proteger al presidente democráticamente elegido Jean Bertrand Aristide y a su sucesor, René Preval. El regreso de Aristide, quien se encontraba en el exilio a raíz de un golpe de Estado en 1991, proporcionó también a la DEA la oportunidad de resumir su investigación y precisar las vinculaciones de los líderes militares haitianos. Las investigaciones confirmaron que el patrón de involucramiento de los militares no había concluido con el retorno del presidente Aristide y el proceso de democratización. El General que reemplazó a Cedras estuvo también implicado en el contrabando de drogas en 1994 (36).

Este proceso, plagado de los antiguos patrones de corrupción y criminalidad, ha hecho de la democratización de Haití una “transición perversa”. Las declaraciones del presidente Clinton sobre la situación del narcotráfico en Haití son inconsistentes con los informes del campo. En febrero de 1995, Clinton señaló que la cooperación con el gobierno democráticamente electo de Aristide “... parece haber reducido drásticamente el tráfico a través de la porción haitiana de La Hispaniola”, y “...el regreso del gobierno democrático dificultará la movilización de drogas a través de Haití (*Papeles Públicos del Presidente*, 2 de febrero de 1995). Estos escenarios han probado ser optimistas e incorrectos. Según describimos, los informes recientes de los funcionarios antidrogas norteamericanos han confirmado confiscaciones de grandes embarques de cocaína a través de Haití. Estas declaraciones demuestran que la transición haitiana hacia la democracia ha sido en gran medida perversa.

Bajo el gobierno de Preval, la situación de Haití no ha mejorado de manera significativa. A finales de febrero de 1997, el *The Miami Herald* reportó que el crack estaba siendo vendido por pandillas en las calles de Puerto Príncipe. Estas pandillas se enfrascaban en violentas disputas por territorios. Este reporte sugiere que la cocaína continúa circulando a través de Haití y que la invasión auspiciada por Estados Unidos ha hecho poco para detener el negocio en la isla. Por otra parte, los intentos para establecer instituciones que hagan cumplir las leyes con la asistencia de las tropas de las Naciones Unidas, proporcionan poca garantía de que la situación mejorará en el futuro próximo.

---

(35) Randall Mikkelsen, “Drug Smuggling on Rise in Haiti”, Reuters Limited, 20 de diciembre de 1994.

(36) Reuters en Rocky Mountain News, Drug Probe Reportedly Eye’s Haiti’s Army General Who Replaces Ousted Cedras Linked to Cocaine Smuggling, 12 de octubre de 1994.

### *Asuntos de seguridad en Haití*

Dada la presencia de las Naciones Unidas en Haití, eran de esperarse pocas preocupaciones con relación a la seguridad nacional que resulta de la expansión de las actividades ilícitas. Antes de 1994, las inquietudes sobre la penetración en instituciones y gobiernos de las organizaciones criminales transnacionales sirvieron como una justificación importante para el lanzamiento de una operación militar a gran escala dirigida por las Naciones Unidas. Aunque algunos de los problemas relacionados con la presencia de los carteles colombianos pueden haberse calmado, parece que no hay una disminución significativa en la cantidad de droga que entra y sale de la isla hacia Estados Unidos. Es probable que esta tendencia cambie en el futuro, especialmente si las tropas internacionales se retiran del país.

Los problemas relacionados con la seguridad pública de Haití son preocupantes, aunque a través de la presencia de contingentes policiales de todo el mundo se le haya brindado mucha atención a este asunto. A medida que una nueva fuerza policial haitiana toma forma, parece que hay una reducción importante de la inseguridad pública. Sin embargo, los informes mencionados sobre la violencia relacionada con las drogas y las pandillas sugieren que la seguridad pública está muy lejos de lograrse. Esperar que la violencia en Haití termine de manera efectiva es ilusorio en el mejor de los casos; países con instituciones policiales establecidas desde hace mucho tiempo han sido incapaces de eliminar este problema.

La inseguridad ciudadana en Haití es un tema aún más complejo. La transición a la democracia y el retorno de Aristide y Preval trajo consigo mejoras significativas con respecto a los derechos ciudadanos. No están ocurriendo violaciones de los derechos humanos a gran escala, y las nuevas fuerzas policiales están siendo estrechamente vigiladas por las fuerzas internacionales. De nuevo, la verdadera prueba ocurrirá cuando se marchen los extranjeros.

Las complejidades de Haití nos llevan a concluir que es probable que el tráfico de drogas a través de ese país continúe y se extienda. Por el momento, el principal obstáculo que tienen que vencer las organizaciones internacionales es la presencia continua de las tropas de las Naciones Unidas y Estados Unidos. Cuando estas tropas partan se requerirá que las nuevas fuerzas policiales haitianas desempeñen un papel más importante en las operaciones antinarcóticas y se enfrenten indudablemente a las presiones que actualmente confrontan los dominicanos y otros países de la región. La historia de las fuerzas de seguridad haitianas nos indica que a medida que las organizaciones criminales transnacionales regresan a Haití, la presión sobre la seguridad nacional, ciudadana y pública de Haití será mucho mayor.

# Geopolítica y migración caribeña: de la Guerra Fría a la Posguerra Fría

*Ramón Grosfoguel*

Las migraciones caribeñas se han conceptualizado en las recientes teorías histórico-culturales como migraciones laborales que responden a las necesidades de acumulación de los centros de la economía-mundo capitalista. La unidad espacial dentro de la cual ocurre la migración es la economía-mundo, caracterizada por la división internacional del trabajo entre centros, periferias y semiperiferias que atraviesa Estados y regiones en el mundo contemporáneo. La migración laboral es una característica sistémica, sobre todo en aquellas regiones periféricas donde la penetración de capitales de los centros ha producido importantes transformaciones en las formas tradicionales de producción local. Algunos especialistas han expresado correctamente que los procesos migratorios ocurren dentro de una economía-mundo capitalista donde procesos sistémicos más allá del control de los migrantes condiciona el proceso migratorio (Portes, 1978). La limitación de este acercamiento descansa en el énfasis unilateral puesto en los aspectos económicos de la relación centro/periferia. Aunque esta conceptualización es superior a las teorías migratorias de 'empuje-atracción' y de 'capital humano' que conceptualizan la migración al nivel del Estado-nación o a nivel del individuo, todavía pierde de vista un aspecto estructurador del sistema-mundo: las estrategias geopolíticas de las relaciones entre Estados a nivel mundial.

La migración caribeña ha sido determinada no sólo por la acumulación de capital sino también por las relaciones geopolíticas del sistema-mundo capitalista.

Los desarrollos recientes de la política de Estados Unidos hacia el Caribe ejemplifican el entrelazamiento entre migración y geopolítica. El cambio de política hacia los refugiados cubanos así como la intervención norteamericana en Haití están estrechamente ligados al resurgimiento de estrategias geopolíticas en la Posguerra Fría. Para entender estos nuevos eventos es fundamental entender la relación histórica entre migración y geopolítica en el Caribe.

Este trabajo se propone explicar la importancia del sistema de Estados en la economía-mundo capitalista como elemento crucial en la determinación de las migraciones caribeñas. En particular se propone ilustrar la relación entre migración y geopolítica en Haití, Cuba, Puerto Rico y República Dominicana. La primera parte expone el marco teórico. La segunda parte discute la relación entre migración y geopolítica durante la Guerra Fría en Puerto Rico, Cuba, la República Dominicana y Haití. La última parte discute los efectos de la Posguerra Fría en la migración de cada una de estas sociedades caribeñas.

## Marco teórico

La geopolítica ha sido usualmente conceptualizada como un instrumento de la estrategia de acumulación del capital o como estrategias relacionadas exclusivamente con problemas de seguridad militar. El primer acercamiento reduce las dinámicas geopolíticas en el sistema mundial de Estados a los intereses de acumulación de capital de las corporaciones multinacionales, mientras que los últimos limitan el alcance de las estrategias geopolíticas únicamente a intereses militares. Por otro lado, el problema con el reduccionismo económico es que no todas las estrategias geopolíticas responden directamente a intereses económicos. Las estrategias geopolíticas pueden estimular u obstaculizar las inversiones capitalistas dependiendo del contexto histórico-estructural del sistema-mundo. Aunque las estrategias geopolíticas y de acumulación de capital dependen de la estabilidad político-militar, los intereses geopolíticos del Estado son semi-autónomos de las relaciones económicas y por tanto no pueden ser reducidos a la lógica de acumulación de capital. Por otro lado, el reduccionismo militar en conceptualizaciones de geopolítica subestima las mutuas determinaciones entre acumulación de capital y geopolítica militar, y reduce el alcance de las estrategias geopolíticas únicamente a problemas de seguridad militar. Hay un segundo componente de las estrategias geopolíticas de los Estados: la geopolítica simbólica. Estas estrategias de geopolítica simbólica intentan ganar capital simbólico contra un Estado rival. Por capital simbólico me refiero a estrategias para acumular un capital de prestigio y honor en el sistema de Estados a escala global (1). Usualmente los Estados centrales desarrollan estrategias de capital simbólico usando un país periférico o un grupo étnico como modelo o vitrina en oposición a un país periférico o un grupo étnico que rete el poder metropolitano. Estas estrategias son costosas porque envuelven la transferencia de capitales en forma de créditos, ayuda y programas de asistencia. Sin embargo, las ganancias simbólicas pueden traducirse en el largo plazo en ganancias económicas. Así, las tres lógicas globales que articulan las dinámicas del sistema-mundo son la lógica de acumulación de capital, la lógica de seguridad militar y la lógica ideológica/simbólica (2).

---

(1) Esta conceptualización es una extensión al nivel del sistema-mundo del concepto de 'capital simbólico' que Pierre Bourdieu utiliza a nivel etnográfico. En particular, me refiero a ciertas estrategias simbólicas utilizadas por los Estados centrales, cf. Bourdieu, 1977, pp. 171-183. Para una discusión acerca de la geopolítica en el sistema-mundo capitalista ver Wallerstein, 1984.

(2) Para una discusión vinculada a la literatura acerca de la 'ciudad global' ver Grosfoguel, *World Cities in the Caribbean: The Rise of Miami and San Juan*, *Review*, XVII, n° 3, pp. 351-381 (Summer 1994).

Estas lógicas operan entrelazadas en los procesos históricos. Sin embargo, para propósitos analíticos es importante establecer una distinción entre ellas. El predominio de una lógica sobre otra depende del contexto histórico particular de las dinámicas del sistema-mundo. Este trabajo discute en detalle dos de estas lógicas globales: la lógica geopolítica simbólica y la lógica geopolítica militar, en relación con los procesos migratorios caribeños (3).

## La era de la Guerra Fría

La mayoría de los migrantes caribeños a Estados Unidos durante los años cuarenta y cincuenta eran puertorriqueños reclutados como mano de obra barata en la manufactura e industria de servicios en la ciudad de Nueva York. La Revolución Cubana transformó la composición étnica de los migrantes caribeños a Estados Unidos durante la década de los años sesenta y setenta, cuando la mayoría fueron refugiados cubanos. En los años ochenta el crecimiento de la migración haitiana, dominicana y de otras partes del Caribe hacia Estados Unidos sobrepasó numéricamente las migraciones de Cuba y Puerto Rico. Para entender el origen de la emigración de Puerto Rico, Cuba, República Dominicana y Haití hacia Estados Unidos durante la posguerra es importante entender las dinámicas geopolíticas de la Guerra Fría.

Inmediatamente después de finalizada la Segunda Guerra Mundial surgen en la periferia de la economía mundial nuevos países independientes. Los movimientos de liberación nacional habían derrotado los viejos imperios coloniales europeos. El sistema de Estados mundial se dividió bipolarmente en dos esferas de influencia: Estados Unidos y la Unión Soviética. La mayor preocupación de las superpotencias hacia la periferia era cómo controlar las élites de los nuevos países independientes si los viejos métodos de dominación colonial se habían destruido. La respuesta de la administración Truman a este reto fue desarrollar el más ambicioso programa de ayuda exterior y de entrenamiento técnico para captar ideológicamente a las élites de las nuevas repúblicas independientes. El propósito de estos programas era incrementar el

---

(3) Aquí no voy a discutir la articulación entre estas tres lógicas globales en relación a la migración. Las lógicas de acumulación de capital han sido discutidas extensamente en la literatura sobre migración. Sin embargo, el cómo las lógicas geopolíticas afectan la migración apenas ha sido explorado. Por lo tanto, en este trabajo se enfatiza cómo la lógica geopolítica simbólica y la lógica geopolítica militar han condicionado las migraciones en el contexto del Caribe. Por ello, además, no se discuten las redes, los ciclos y sistemas migratorios que adquieren cierta autonomía una vez se estabiliza el proceso migratorio. Esto es material para otro artículo. Para una discusión sobre la incorporación laboral y social de estos migrantes a Estados Unidos ver Grosfoguel/Georas, 1996, pp. 190-201.

capital simbólico del modelo de desarrollo de Estados Unidos *versus* el modelo soviético. Uno de los programas fue el Programa del Punto Cuatro administrado por el Departamento de Estado de Estados Unidos. El Punto Cuatro fue establecido para dar a las élites del tercer mundo un diestramiento técnico que —supuestamente— les ayudaría a salir del subdesarrollo. Sin embargo, la agenda escondida del currículo era enaltecer el modo de vida norteamericano y su modelo de desarrollo para la periferia.

Como parte de un largo proceso de negociación entre la administración Truman y la administración colonial en Puerto Rico encabezada por Luis Muñoz Marín a finales de los años cuarenta, se decidió establecer el centro internacional de entrenamiento del Punto Cuatro en San Juan (Grosfoguel, 1992). La idea fue transformar Puerto Rico en una vitrina simbólica del modelo de desarrollo estadounidense para los “países en vías de desarrollo”. Pero para usar San Juan como centro sin causar mayores vergüenzas a las élites norteamericanas, fue necesario eliminar los gigantescos arrabales (50% de la vivienda para 1950), mejorar las condiciones económicas de los puertorriqueños (la mayoría vivía en condiciones de extrema pobreza), y ocultar el estatuto colonial de las islas. Por consiguiente, como parte de las negociaciones Truman-Muñoz a fines de los años cuarenta, acordaron:

- Ocultar el estatuto colonial de la isla creando una forma más sutil de relación colonial llamada Estado Libre Asociado.

- Incluir a Puerto Rico en los programas federales del Estado norteamericano para salud, educación, vivienda, y otros programas infraestructurales sin que ningún residente pague impuestos federales.

- Apoyar el programa de industrialización Operación Manos a la Obra que consistía en atraer industrias intensivas en mano de obra por medio de incentivos como exención contributiva sobre las ganancias y mano de obra barata.

- Reducir las tarifas aéreas entre la isla y la metrópolis para estimular la migración masiva (ibíd.).

Puerto Rico se convirtió en una pieza clave de la estrategia simbólica geopolítica del Estado norteamericano para ganar capital simbólico frente a la Unión Soviética. En los siguientes veinte años más de 30.000 élites del tercer mundo visitaron la isla, quedándose entre seis meses y dos años, como parte del programa Punto Cuatro. Estos visitantes eran paseados por los proyectos de vivienda, industrialización, salud, educación y otras obras de construcción. La expectativa era que estas élites regresaran a sus países y vendieran el modelo “puertorriqueño” a sus conciudadanos. Lo importante para nuestro tema es que la condición de posibilidad para el éxito de la estrategia simbólica de presentar a Puerto Rico como vitrina del modelo norteamericano de desarrollo era estimular la migración de los sectores más pobres de la isla hacia las áreas urbanas de Estados Unidos. Es cierto que después de la guerra hubo una demanda de mano de obra barata en la manufactura en ciudades como Nueva

York, Chicago, y Filadelfia. Sin embargo, para entender por qué los puertorriqueños ocuparon estos trabajos y no los cubanos o jamaicanos, es importante entender las estrategias geopolíticas de Estados Unidos durante la Guerra Fría y el rol de la isla en las mismas. La eliminación de las clases pobres de la isla hizo posible el ascenso de aquellos que se quedaron. La administración Truman proveyó uno de los mecanismos institucionales más importantes para la migración de jóvenes trabajadores: la reducción de tarifas aéreas entre la isla y la metrópolis.

El modelo puertorriqueño tuvo cierto éxito durante el período 1950 y 1970, creando la primera migración de masas por vía aérea en la historia mundial. Aproximadamente 700.000 puertorriqueños migraron a la metrópolis en esos 20 años, siendo muchos de ellos trabajadores no-diestros de áreas rurales. Como la 'vitrina del capitalismo' era la isla y no los migrantes, aquéllos que migraron terminaron en *ghettos* urbanos con uno de los índices de pobreza más altos en Estados Unidos.

La Revolución Cubana a fines de los años cincuenta cambió la relación de fuerzas en el Caribe. La materialización de la peor pesadilla del Estado americano con relación a la Guerra Fría estaba ahora a 90 millas de sus costas. Esto creó una nueva situación donde el objetivo principal de Estados Unidos era destruir el nuevo gobierno revolucionario por medios militares. En ese sentido, el interés inicial del Estado norteamericano en estimular la migración de refugiados cubanos fue:

1. Organizar una fuerza militar compuesta por cubanos exilados para la intervención en lo que luego fue conocido como la invasión de Bahía de Cochinos.

2. Estimular la migración de las élites económicas como profesionales, personal técnico calificado, administradores de empresas y otros como una forma de desestabilizar la economía cubana.

3. Desprestigiar el gobierno cubano ante el mundo.

La derrota militar de Bahía de Cochinos y los acuerdos secretos entre Estados Unidos y la Unión Soviética durante la crisis de los misiles marcaron un cambio en las estrategias geopolíticas del Estado americano hacia Cuba: de una estrategia militar a una ideológico-simbólica (4). La nueva estrategia fue transformar Cuba en una vitrina o modelo económico negativo por medio de un embargo económico para limitar su influencia en el hemisferio occidental. En una declaración acerca del embargo el Sub-secretario de Estado de Estados Unidos, George W. Ball, dijo lo siguiente: "...we must actively pursue measures

---

(4) Parte de los acuerdos secretos entre Estados Unidos y la Unión Soviética envolvió la retirada de los misiles soviéticos a Cuba a cambio del compromiso por parte de Estados Unidos de no atacar la isla militarmente. Ver las cartas secretas entre Kennedy y Krushchev del 27 y 28 de octubre de 1963 en Chang/Kornbluh, 1962, pp. 197-198; pp. 223-232.

*against Cuba... In this effort we are exploiting the propaganda potential to the fullest. But an information program must be regarded primarily as a supplement to substantive policies. Given the present limits of action, we must rely, as our major instrument, on a systematic program of economic denial.*

*This is the only policy—short of the use of force—that gives promise of having a significant impact on Cuba and its continuance as a Communist base in the Western Hemisphere...*

*In discussing the effectiveness of this program, let us make one point quite clear. We have never contended that a program of economic denial—short of an act of war such as a military blockade that would cut off bloc as well as free world trade—is likely by itself to bring down the present Cuban regime.*

*The objectives which this program can accomplish are more limited. They are four:*

*First—and most important—to demonstrate to the peoples of the American Republics that Communism has no future in the Western Hemisphere;*

*Second, to make plain to the people of Cuba and to elements of the power structure of the regime that the present regime cannot serve their interests;*

*Third, to reduce the will and ability of the present Cuban regime to export subversion and violence to the other American states;*

*Fourth, to increase the cost to the Soviet Union of maintaining a Communist outpost in the Western Hemisphere.*

*Those are the objectives which we seek to achieve by a program of economic denial against Cuba” (U.S. Department of State, U.S. Policy Toward Cuba, Department of State Publication 7690 (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, May 1964).*

Este cambio de estrategia geopolítica afectó el rol de los refugiados cubanos en Estados Unidos. En lugar de continuar viéndolos como una migración temporera para propósitos militares, el gobierno de Estados Unidos comenzó a tratarlos como una potencial vitrina que podría influir ideológicamente sobre los cubanos en la isla y sobre los pueblos de Latinoamérica y el Caribe que observaban el conflicto de la región. Los refugiados cubanos fueron transformados en un ejemplo viviente de la superioridad del capitalismo sobre el socialismo (Grosfoguel, op. cit. pp. 357-359). El éxito de los cubanos en Estados Unidos era crucial para ganar un capital simbólico contra el modelo soviético. Por tanto, los refugiados cubanos recibieron una gran ayuda económica de la asistencia del Estado de bienestar norteamericano, por ejemplo: pagos de asistencia, adiestramiento para trabajar, programas de educación bilingüe, préstamos universitarios subsidiados, servicios de salud gratuitos, ayuda para encontrar trabajos, y dinero para relocalizarse en diversas partes de Estados Unidos. Toda esta ayuda fue canalizada a través del Programa para Refugiados Cubanos (Cuban Refugee Program) dirigido por el Departamento de Salud, Educación y Bienestar de Estados Unidos.

Esos servicios y ayudas que los cubanos recibieron fue superior a los que

disponían los ciudadanos norteamericanos y otros migrantes en ese momento (Domínguez, 1992, p. 39). Más aún, la oficina de Miami de la Administración de Pequeños Negocios del Estado norteamericano concedió 66% de sus préstamos entre 1968 y 1977 a los cubanos, comparado con sólo 8% a los afroamericanos. Se ha calculado que los cubanos, aproximadamente 700.000 personas en 1975, recibieron entre 1961 y 1974 (en sólo 15 años) cerca de 1,3 billones de dólares, casi la mitad del total de ayuda exterior norteamericana que recibió Brasil, un país de más de 100 millones de habitantes, entre 1945 y 1983 (38 años) (Grosfoguel, op. cit., p. 359). Este trato privilegiado se explica por la estrategia de geopolítica simbólica de la Guerra Fría. Como señala Silvia Pedraza-Bailey: *"While the Cuban state utilized the exodus to externalize dissent, on our shores the question remains: Why should the United States so eagerly receive the exiles? Because in America during the Cold War years, all the political migrations - the Hungarians, Koreans, Berliners, and Cubans - served a symbolic function. When West and East contested the superiority of their political and economic system, the political exiles who succeeded in the flight of freedom became touching symbols around which to weave the legitimacy needed for foreign policy"* (1985, p. 154).

En resumen, la búsqueda de un capital de prestigio y honor para el modelo de desarrollo americano en oposición al modelo soviético explica el éxito de la comunidad cubana en la sociedad norteamericana.

En el caso dominicano la lógica de la seguridad militar predominó sobre la lógica de la geopolítica simbólica. Durante la dictadura de Trujillo casi no hubo migración dominicana a Estados Unidos. No fue sino hasta el golpe de Estado en 1961, que culminó con el asesinato de Trujillo, cuando comenzó la migración dominicana en masa. El proceso de emigración fue inducido políticamente por las élites norteamericanas y dominicanas como válvula de seguridad contra levantamientos populares e inestabilidad política. Algunos estudios de migración dominicana han documentado esta estrategia geopolítica cuyo propósito era garantizar la estabilidad del nuevo gobierno dominicano (Báez Evertsz/D'Oleo Ramírez, 1986, p. 19; Mitchell, 1992, pp. 89-123; Grasmuck/Pessar, 1992, pp. 31-33). Es importante recordar que estos fueron los años de la Revolución Cubana y que la política exterior de Estados Unidos hacia el Caribe se concentró en evitar otro régimen similar al de Castro. John Bartlow Martin, el embajador americano en República Dominicana en ese tiempo, proveyó la evidencia más contundente para este argumento. En su fascinante autobiografía política sobre los dramáticos eventos de 1962-1963 en República Dominicana, Martin señala: *"The riots mounted. Cautiously, the Consejo (the Council of State) began to deport agitators under the Emergency Law. The Castro/Communists denounced it in the name of freedom. So did the political parties, seeking votes of deportees' relatives. And we became involved - we had to issue U.S. visas for people that the Consejo deported to the United States. So the Castro/Communists denounced us too."*

*Sometimes Amiama or Imbert (the military leaders) would simply send a man's passport to our Consulate for a visa. I told them they must give us forty eight hours' notice so we could check the man. I took personal charge of all such visa requests (...) The Consejo forbade airlines and steamships to sell returning tickets. It had already asked us to impose departure controls on people deported to the United States - that is, to keep them there (...) Few Dominicans had known that the United States had cooperated, at the Consejo's request, by refusing to permit the deportees to leave the United States (...) We had imposed departure controls to help maintain stability so elections could be held" (1966, pp. 99-100; pp. 347-348).*

Sin embargo, la emigración no era sólo de activistas sino de miles de dominicanos. La situación política era crecientemente inestable. Así lo describe Martin en su autobiografía: *"Our Consulate was far from the Embassy, in the Center of the city. Dominicans by the thousands were still trying to get U.S. visas. Trujillo fallen, they were free to go... The Consulate had a backlog of thousands of applications for visas, a waiting period of months. Every morning by 10 A.M. applicants formed a line four abreast from the sidewalk around the corner into the building and upstairs to the office, jamming the stairway, standing in the fetid heat pressed tightly together. Police could not keep order.*

*Every time a turba erupted, it hit the Consulate, for the consulate was on the line of march from the old Spanish quarter near the waterfront up to the Palace on the hill. Rioters found ready recruits among hundreds of disgruntled people waiting in line. So day after day turbas turned into full-fledged anti-American riots at the Consulate, and on some days it almost seemed to me that the young vice consuls spent more time throwing tear gas out the windows than issuing visas. I cabled and telephoned the (State) Department repeatedly, trying to move the Consulate and get more vice consuls" (ibíd., p. 98).*

En una importante reunión en 1962 con Dean Rusk, Secretario de Estado, se tomaron varias medidas cruciales para lograr la estabilidad política de República Dominicana. Una de ellas era acelerar los procesamientos de visas para aumentar el flujo de migrantes a Estados Unidos. Como recordara el embajador Martin: *"I described the visa mess - incredibly, I had to ask the Secretary himself to resolve it. He was wholly sympathetic, and said we should send a planeload of young visa officers to the Republic immediately (...) we got what we needed- a new Consulate building out at the Fairgrounds, far from downtown Santo Domingo, three extra vice consuls, and a new consul (...) By the fall the visa uproar had ended" (ibíd., p. 120).*

Como resultado de este aumento de los vice-cónsules y la mudanza del Consulado desde el centro de Santo Domingo a un lugar donde las filas de visas fuera menos visibles, las visas otorgadas se triplicaron entre 1962 y 1963 y las visas concedidas aumentaron de 1.789 en 1961 a 9.857 en 1963 (cf. Mitchell, op. cit., p. 23).

Como parte de la estrategia para evitar el surgimiento de otra Cuba en el Caribe, las fuerzas militares norteamericanas invadieron en 1965 República

Dominicana derrotando a las fuerzas constitucionalistas. La estabilidad política y militar era una alta prioridad de la política exterior norteamericana en República Dominicana. La cantidad de emigrantes se multiplicó luego de la intervención norteamericana. Los dominicanos legalmente admitidos a Estados Unidos subió de 9.504 en 1965 a 16.503 en 1966. De 1961 a 1965, 35.372 dominicanos fueron legalmente admitidos en Estados Unidos. Durante el período posterior a la invasión (1966-1970) el número de dominicanos legalmente admitidos se incrementó a 58.744 (Grasmuck/Pessar, *Between two islands*, p. 23). Esto coincidió con la nueva Acta de Inmigración de 1965, que facilitó la inmigración a Estados Unidos. Sin embargo, comparado con otros países del hemisferio occidental, República Dominicana, con una población de menos de 6 millones, tuvo uno de los índices más altos de inmigración legal a Estados Unidos.

Esta correlación entre estabilidad política y migración ha sido igualmente documentada en el caso de la migración haitiana (Stepick, "Unintended Consequences: Rejecting Haitian Boat People and Destabilizing Duvalier", in Mitchell, 1992, pp. 125-155; Loescher/Scanlan, 1984; Josh DeWind, 1990, pp. 121-132). Durante los primeros años del régimen de Duvalier (1958-1963) fueron los disidentes políticos y las clases altas perseguidas quienes formaron la mayoría de los migrantes a Estados Unidos. Las clases medias comenzaron a emigrar a partir de 1964 como resultado de la represión de la dictadura (Stepick, op. cit., p. 129). Consideraciones acerca de la Guerra Fría guiaron nuevamente las políticas norteamericanas. Como señala Alex Stepick: *"Despite the size of the Haitian community in New York City and the fact that a substantial number appear to be in the country illegally, this immigration was never defined as a political problem and has received little public attention. In Haiti, U.S. consular officers readily approved nonimmigrant Haitian visas, and virtually all of these immigrants arrived legally via airplanes. Many subsequently overstayed their visas, but the U.S. Immigration and Naturalization Service (INS) did not pursue their cases, in contrast to later policies toward Haitians who arrived by boat in south Florida, a few were deported."*

*The U.S. tacit welcoming of Haitian immigration was at least partially conditioned by U.S. foreign policy toward Haiti at the end of the 1950s and in the early 1960s. The Eisenhower administration, fearing another Cuba and feeling no one other than Duvalier would be more stable, gave early support to the Haitian regime" (ibíd., p. 130).*

A pesar de la presión de la administración Kennedy a propósito de los derechos humanos, Duvalier logró sobrevivir exitosamente a las sanciones de Estados Unidos ofreciéndose como un aliado importante en la Guerra Fría. Durante la crisis de los misiles el régimen de Duvalier ofreció los puertos de Haití a Estados Unidos y proveyó un voto crucial para expulsar a Cuba de la Organización de Estados Americanos. La inmigración haitiana aumentó de un promedio anual de 1.400 inmigrantes legales y 3.750 visitantes admitidos

durante la administración Kennedy, a un promedio de 4.153 inmigrantes legales y 10.390 visitantes admitidos por año durante la administración Johnson (ibíd., p. 133). Miles de los que entraban a Estados Unidos como visitantes se quedaban una vez vencidas sus visas convirtiéndose en inmigrantes ilegales.

Durante la administración Nixon se incrementó el apoyo militar y económico al régimen haitiano. Sin embargo, se implantaron medidas más restrictivas. Los migrantes temporeros fueron forzados a mostrar pruebas de retorno a Haití y los migrantes permanentes a probar que tenían empleo en Estados Unidos (Stepick III, in Grenier/Stepick III, 1993, p. 58). Aunque geopolíticamente convenía al Estado norteamericano estimular la migración haitiana, otras consideraciones determinaron la suspensión de esta política. Primero, la composición de clase de los migrantes haitianos comenzó a incluir obreros no-diestros, lo que creaba el potencial de un peso económico dada la crisis económica de los años setenta. Segundo, el racismo contra los haitianos en Estados Unidos tiene una larga tradición que se remonte al siglo XIX con la exitosa revolución de los esclavos haitianos. A principios de los años setenta, dejar entrar más inmigrantes haitianos era ciertamente poco atractivo dado el descontento de los obreros blancos ante la crisis económica y el racismo contra los haitianos.

Las restricciones en la migración legal haitiana produjo un incremento en la migración ilegal de embarcaciones de refugiados haitianos durante los años setenta. El gobierno haitiano estimuló dicha migración como válvula de escape contra levantamientos populares. Se calcula que entre 50.000 y 70.000 haitianos entraron con embarcaciones ilegales durante el período 1977-1981 (Stepick, "Unintended Consequences", p. 141). En 1980 el trato discriminatorio contra los inmigrantes haitianos se hizo evidente durante la migración masiva de cubanos a través del puerto de Mariel. Aunque muchos haitianos reclamaban ser refugiados políticos de la dictadura de 'Baby Doc' y muchos cubanos reclamaban estar huyendo de terribles condiciones económicas, el gobierno norteamericano definía a los cubanos como refugiados políticos con derecho a residencia legal inmediata y a los haitianos como refugiados económicos a ser detenidos indefinidamente o procesados para ser deportados.

La administración Carter, al firmar el Acta de Refugiados de 1980 que prometía eliminar el favoritismo hacia refugiados de países comunistas a expensas de refugiados de regímenes autoritarios aliados de Estados Unidos, fue acusada de hipocresía, discriminación y racismo contra los refugiados haitianos. Estas acusaciones perjudicaron la retórica de la administración Carter en relación con los derechos humanos, obligando por primera vez a la Casa Blanca a involucrarse más directamente en la migración haitiana. La solución de Carter a este problema fue otorgarle *status* legal temporero a los cubanos y haitianos, obviando los reclamos de asilo político de los haitianos. Sin embargo, los migrantes cubanos obtuvieron residencia permanente a través del 'Cuban

Adjustment Act' de 1966. Aunque Carter nunca aceptó oficialmente que los haitianos eran refugiados políticos y no les otorgó residencia permanente, sí les garantizó ciertos derechos a aquéllos que llegaron en balsas antes del 10 de octubre de 1980 (ibíd., p. 142). A pesar de que muchos haitianos llegaron después de esa fecha, el Servicio de Inmigración y Naturalización de Estados Unidos nunca tomó acción alguna contra ellos.

Fue la administración Reagan la que eliminó ciertas políticas liberales impulsadas durante los últimos meses de la administración Carter. Reagan aplicó las siguientes medidas: detención sin derecho a fianza de los nuevos inmigrantes; intercepción de las embarcaciones haitianas en el mar y su retorno forzado a Haití, y la cooperación del gobierno haitiano para detener el flujo migratorio (5). Estas políticas eran promovidas por los grupos de exiliados cubanos y la delegación al Consejo del sur de la Florida. Ambos por razones económicas y raciales se opusieron a la migración haitiana. Pero las prácticas discriminatorias de la administración Reagan hacia los refugiados haitianos también envolvía razones geopolíticas, pues las nuevas medidas represivas nunca fueron extendidas a los refugiados cubanos. Como señaló Shirley Chisholm en las vistas congresionales sobre los refugiados cubanos y haitianos: *"Our problems (...) with first asylum issues, largely stem from our political inability to accept this definition without political qualifications. As a country, the United States has been far more interested (...) in responding to refugee concerns when we gain some political benefit than addressing deep-seated humanitarian need. In fact, only in the case of Cubans, and to a lesser extent, Nicaraguans, has the United States responded positively to its obligation as a country of first asylum. In both cases, we perceived that it was in our political interest to accept Cubans as refugees and to grant extended voluntary departure of Nicaraguans."*

*For example, Haitian political prisoners who were released from prison through the intervention of former U.N. Ambassador Andrew Young, were dissuaded by our own State Department officials from applying for political asylum in the United States. In this instance we obviously saw no political gains from accepting Haitian political prisoners.*

Geopolitical considerations reveal far more about why we have prejudged Haitian asylum claims as somewhat frivolous in some respects, and rejected Salvadoreans as refugees than any other explanation. These considerations then begin to raise the question generally of whether we have equal application of refugee laws of differential treatment" (DeWind, *Alien Justice*, pp. 128-129).

El resurgimiento de la Guerra Fría durante los primeros años de la

---

(5) *United States as a Country of Mass First Asylum*, Hearing Before the Subcommittee on Immigration and Refugee Policy of the Committee on the Judiciary, United States Senate, Ninety-Seventh Congress, First Session, Serial No. J-97-49 (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1981), p. 110. Josh DeWind, "Alien Justice", pp. 128-129.

administración Reagan es crucial para entender la arbitrariedad del trato diferenciado a los cubanos y haitianos por parte del Estado norteamericano. Los haitianos estaban escapando de un régimen autoritario aliado a Estados Unidos en la lucha por contener el avance del "comunismo" en la región. Definirlos como refugiados políticos hubiera implicado una denuncia al régimen de Duvalier. Por el contrario, los refugiados cubanos escapaban de un régimen que era el percibido por la administración Reagan como causante de la expansión del comunismo en Centroamérica (El Salvador y Nicaragua) y el Caribe (Jamaica y Grenada). Como bien señala Josh DeWind: "*U.S. foreign policy shaped the INS's treatment of Haitians even more than domestic concerns or racism. The Assistant Secretary of State, Thomas Enders, defended the distinct treatment of Cubans and Haitians by appealing to the 'foreign policy aspects' of the two migrations. The Cubans, he explained, have been forced out by a totalitarianism and unfriendly government, while the Haitians had chosen to come here from a country whose 'friendly government (...) wishes to cooperate with the United States in bringing illegal migration under control'.*

*The United States (...) supported the Haitian government because it was an ally against communism (...) Haiti also has strategic geopolitical importance because of its proximity to Cuba and because its undeveloped port, Mole St. Nicholas, could become a military base if the United States Navy is forced to leave Guantanamo when its lease with Cuba expires (...)*

*Maintaining the political collaboration of the Duvalier regime became the primary motive for the United States' refusal to recognize the legitimacy of Haitians' claims that they were persecuted by their government (...) In order to keep the Haitian government as an anticommunist ally, the United States was willing to overlook persistent violations of human rights and persecution that forced many Haitians to flee homeland" (op. cit., pp. 128-129).*

En resumen, consideraciones de geopolítica militar fueron determinantes en las políticas de Estados Unidos hacia la migración haitiana y dominicana. En el caso haitiano hubo un fuerte elemento racista en esta política. Sin embargo, en la relación entre racismo y geopolítica, fue esta última la que prevaleció en la política de no extender derechos de refugiados a los haitianos.

## La Posguerra Fría

Una vez desaparecida la Unión Soviética las políticas migratorias de Estados Unidos hacia el Caribe dejaron de ser determinadas por el contexto geopolítico de la Guerra Fría.

Las políticas migratorias comenzaron a reflejar las prioridades económicas domésticas de Estados Unidos.

A finales de la década de los ochenta la crisis económica provocó un ambiente de racismo y xenofobia en los centros del mundo capitalista occiden-

tal (6). En Europa y Estados Unidos el incremento de las tasas de desempleo y la reducción en los ingresos son representados en el imaginario social como “inmigrantes extranjeros quitándole empleos a las poblaciones blancas” en lugar de ser percibidos como producto de una crisis del sistema-mundo capitalista. Buscar “chivos expiatorios” es la modalidad ideológica dominante y la forma más simple de explicar la crisis de las economías capitalistas metropolitanas. En Europa, el descontento de los blancos es canalizado contra los inmigrantes narcotráficos, mientras que en Estados Unidos los blancos culpan a los afro-americanos, caribeños y mexicanos de sus problemas (7). Los argelinos y marroquíes en Francia sufren la discriminación xenofóbica similar a la de los haitianos, dominicanos, puertorriqueños y otros inmigrantes en Estados Unidos. La política exterior norteamericana está más preocupada de preservar y defender sus fronteras de inmigrantes no-blancos que de luchas geopolíticas contra otras superpotencias.

Esto explica el reciente viraje de Estados Unidos en contra de la tradicional política de recibir a los refugiados cubanos con brazos abiertos. En lugar de extender a los haitianos los derechos que los refugiados cubanos disfrutaban, la administración Clinton extendió por primera vez a los cubanos las políticas discriminatorias que han estado vigentes contra los refugiados haitianos en los últimos 15 años. Se trata de la haitianización de los inmigrantes cubanos en lugar de la cubanización de los migrantes haitianos. Los recientes acuerdos entre la administración Clinton y el régimen de Fidel Castro incluyen la detención y repatriación de todos los balseiros capturados en alta mar. De acuerdo con las estadísticas de la Guardia Costera de Estados Unidos entre 1993 y 1996 este cuerpo detuvo alrededor de 42.000 cubanos intentando entrar a Estados Unidos (8). En 1996 alrededor de 523 cubanos fueron devueltos a Cuba. La repatriación se conduce a través de una isleta en la costa de Cuba donde la guardia costera norteamericana entrega los refugiados a manos de los militares cubanos (Información obtenida de entrevista confidencial con oficiales de la guardiacostanera de Estados Unidos en Miami). Algo imposible de imaginar durante la Guerra Fría, es hoy rutina cotidiana.

El ambiente político de la Posguerra Fría también explica la invasión norteamericana a Haití (9). La constante presión doméstica para detener el

---

(6) El reciente debate en California acerca de la proposición 187 es un ejemplo de esta histeria xenofóbica y racista en Estados Unidos (cf. Ashley Dunn, “In California, the Numbers add up to Anxiety”, *The New York Times*, October 20, 1994, p.3).

(7) Douglas Jehl, U.S. Halts Hundreds of Cubans at Sea in Abrupt Policy Change, *The New York Times*, August 20, 1994, p. 10.

(8) Estadísticas anuales del United States Coast Guard

(9) Douglas Jehl, “Clinton Addresses Nation on Threat to Invade Haiti; Tells Dictator to Get Out”, *The New York Times*, September 16, 1994, p.1, p.10; ver también R.W. Apple Jr., “Preaching to Skeptics: Clinton Gives Rationale for Invasion But the Message Falls on Doubting Ears”, *The New York Times*, September 16, 1994, p. 10.

flujo de refugiados haitianos hacia el sur de la Florida puso al Estado norteamericano en la difícil situación simbólica, desde el punto de vista de los derechos humanos, de detener las embarcaciones haitianas y retornarlas hacia Haití a pesar de que muchos eran refugiados que escapaban de la represión del régimen militar haitiano. Hoy en día no hay consideraciones geopolíticas que justifiquen —desde el punto de vista de las élites norteamericanas— mantener a estos dictadores en el poder. En el discurso televisado para justificar la invasión norteamericana a Haití el presidente Clinton dijo “*If we do not act, they will be the next wave of refugees at our doors*” (10). Por lo tanto, lo que vemos hoy no es la eliminación de las estrategias geopolíticas como una determinante de las políticas norteamericanas en el Caribe, sino una redefinición de las mismas. Los refugiados cubanos y haitianos son percibidos ahora como una amenaza a la seguridad y un peso económico al gobierno norteamericano. La crisis fiscal del Estado (más de 200 billones cada año) y el descenso de la competitividad mundial de Estados Unidos restringen el acceso a recursos económicos. Las poblaciones blancas (incluidos los blancos cubanos) en el sur de la Florida afectadas por estos procesos de crisis acusan a los cubanos negros y a los haitianos de la dificultades de su actual situación. En este sentido, las dinámicas raciales afectan la percepción sobre estos grupos étnicos (Grosfoguel, “World Cities in the Caribbean”, pp. 370-377).

Habiendo discutido las políticas norteamericanas hacia la inmigración cubana y haitiana dentro del contexto de la Posguerra Fría, queda la pregunta: ¿cuál será la política migratoria hacia Puerto Rico y República Dominicana? República Dominicana ha desplazado a Puerto Rico como centro de la inversión industrial intensiva en mano de obra en el Caribe Sin embargo, la incorporación del mercado centroamericano como un lugar de inversiones para la industria maquiladora con el fin de la guerras civiles, la entrada en Cuba de las inversiones capitalistas, la atracción de México como centro de inversiones como parte del Tratado de Libre Comercio y la “pacificación” de Haití, podrían afectar el reciente crecimiento de empleos manufactureros en República Dominicana. Un descenso de ese modelo de desarrollo podría crear en el futuro

---

(10) Otra explicación de la invasión a Haití es la caída de la hegemonía de Estados Unidos en el mundo. El desastre de las políticas norteamericanas en Somalia y Bosnia ha cuestionado el liderato de Estados Unidos en imponer paz y orden en el sistema-mundo. El Caribe ha sido históricamente el lugar donde Estados Unidos reconstituyen su imagen de hegemonía en tiempos de crisis. En 1983, a solo unos días de la derrota de los soldados norteamericanos en Beirut, la administración reagan invadió Grenada. Mientras se celebraba la ‘victoria’ sobre el ‘comunismo’ en Grenada, las tropas norteamericanas se retiraban silenciosamente del Líbano. Haití es la última de las vitrinas geopolíticas para reestablecer la imagen de Estados Unidos en materia de hegemonía mundial. Estados Unidos pretende mostrarle al mundo en Haití que todavía puede asumir liderato para garantizar paz y estabilidad en el sistema-mundo capitalista. Pero esto es materia para otro trabajo.

cercano grandes movimientos poblacionales desde República Dominicana hacia Estados Unidos y otras áreas del Caribe. Es de todos conocido que miles de dominicanos cruzan constantemente en pequeñas embarcaciones el peligroso Canal de la Mona en dirección a Puerto Rico. La mayoría de ellos terminan su viaje aterrizando en la ciudad de Nueva York a través del aeropuerto internacional de San Juan. Hasta hoy la respuesta de Estados Unidos a este proceso ha sido reforzar la presencia de la Guardia Costera en el Canal de la Mona. ¿Qué otras medidas de seguridad tomaría Estados Unidos en caso de una migración masiva dominicana producto de la pérdida de industrias frente a Haití, México o Centroamérica? Esta es una pregunta que no podemos contestar *a priori*. Sin embargo, es importante señalar que las medidas represivas no pueden resolver los problemas de pobreza y miseria creados por una larga historia de explotación en la economía-mundo capitalista. La migración dominicana podría alcanzar en los años venideros las cifras más altas en su historia.

Las cada vez más restringidas condiciones migratorias a Estados Unidos han producido un incremento en la migración inter-caribeña. Los flujos migratorios de dominicanos y haitianos hacia otros territorios del Caribe se han incrementado en los últimos años. Estas migraciones se orientan principalmente hacia las colonias modernas del Caribe (11). Las colonias modernas cuentan con un nivel de vida y consumo muy superior al resto del Caribe independiente producto de las transferencias billonarias de las metrópolis a estas islas. Esto ha generado una demanda de mano de obra barata en la construcción y los servicios que las poblaciones locales de las colonias modernas han dejado de suplir. Miles de dominicanos y haitianos se han localizado a través de mecanismos legales e ilegales en las posesiones francesas, holandesas y norteamericanas. Saint Marteen, tanto en el lado francés como en el lado holandés, la Guyana Francesa, Aruba, Curaçao, Puerto Rico, Saint Thomas y Santa Cruz han recibido miles de haitianos y dominicanos en los últimos diez años. Existe una división cultural del flujo migratorio. Los dominicanos se han concentrado mayormente en el Caribe holandés y norteamericano donde el uso del español es más frecuente, mientras los haitianos –por razones obvias– se han concentrado en el Caribe francés. Esto ha generado unos cambios demográficos y culturales dramáticos en islas tradicionalmente de pocos habitantes. En Saint Thomas, Santa Cruz, Saint Marteen (lado francés y lado holandés), y Guyana Francesa la población étnica local se ha reducido a una minoría en su propio territorio en menos de una década. Por ejemplo, en el lado francés de Saint Marteen, la suma total de dominicanos y haitianos constituye casi la mitad de

---

(11) Documentos de varias asociaciones de solidaridad con los migrantes en Francia ASSOKA, CCFD, GISTI, MEDEL, CIMADE, SAF, SM (1996) *Des étrangers sans droits dans une France bananière: en Guyane et à Saint- Martin*.

la población total (12). Mientras estos migrantes eran útiles, como mano de obra barata para construir los complejos hoteleros de Saint Marteen, las autoridades francesas se hicieron de la vista larga con la situación irregular de los migrantes indocumentados. Ahora que las construcciones hoteleras terminaron, las autoridades buscan expulsarlos. Esto ha traído serios conflictos entre los migrantes y las poblaciones locales. Existe un esfuerzo coordinado entre los franceses y los holandeses para sacar por la fuerza a miles de dominicanos y haitianos de la isla. Luego del huracán Luis en 1995, tropas francesas invadieron Saint Marteen arrestando y repatriando a cientos de dominicanos y haitianos. Los arrabales Concordia y Saint James, donde habitan estos migrantes en Marigot (Saint Marteen), fueron invadidos con helicópteros y *bulldozers*, destruyendo sus viviendas y arrestando a sus habitantes para repatriarlos (13). Por otro lado, se calcula que en Puerto Rico hay alrededor de 60.000 dominicanos, la gran mayoría localizados en el área de Santurce en San Juan (14). Muchos dominicanos viven ilegales en Puerto Rico. Al igual que en el caso francés, las autoridades norteamericanas han incrementado sus operaciones de seguridad. Alrededor de 20.000 dominicanos fueron deportados de Puerto Rico entre 1988 y 1993 (15).

Por último, con el fin de la Guerra Fría Puerto Rico ha perdido su importancia geopolítica simbólica para Estados Unidos. En otras palabras, Puerto Rico ya no es ni modelo ni vitrina para las políticas desarrollistas norteamericanas. Además, la situación económica de la isla está deteriorándose rápidamente debido a la competencia de México y otras islas caribeñas que ofrecen mano de obra más barata y costos de producción más bajos. La percepción de las élites políticas de Estados Unidos es que Puerto Rico se ha convertido en un costo económico. Billones de dólares anuales del gobierno federal son transferidos cada año a Puerto Rico y muchos billones más son perdidos para el fisco del Estado por medio de las exenciones que la Ley 936 provee a compañías norteamericanas que se establecen en la isla. Dentro del contexto de la crisis fiscal del Estado y del resurgimiento racista contra los

---

(12) Entrevistas de campo realizadas en Saint Marteen.

(13) Este cálculo está basado en los 41.000 dominicanos residentes en Puerto Rico contados en censo de población de Estados Unidos para 1990 y el cálculo de 20.000 dominicanos indocumentados no contabilizados por dicho censo según el libro de Jorge Duany, Luisa Hernández y César A. Rey, *El Barrio Gandul: economía subterránea y migración indocumentada en Puerto Rico* (Caracas, Venezuela: Universidad del Sagrado Corazón y Nueva Sociedad, 1996) ver p. 143.

(14) *Ibid.*, p. 108.

(15) Puerto Rico perdió su valor de modelo o vitrina desde 1974 cuando cientos de industrias intensivas en mano de obra se mudaron hacia el sudeste asiático, México y República Dominicana. Esta rápida desindustrialización elevó la tasa de desempleo en la isla a más de 15% durante los siguientes 20 años.

grupos minoritarios en Estados Unidos, las presiones políticas para reducir estos gastos no deben ser subestimadas. Ya el Estado norteamericano eliminó la Ley 936. Además, los puertorriqueños son uno de los grupos raciales con más baja popularidad en la opinión pública norteamericana debido a una larga historia de colonialismo y discriminación. Más aún, como los puertorriqueños son ciudadanos estadounidenses, ellos continúan migrando por miles a Estados Unidos. Por consiguiente, no debe tomar a nadie por sorpresa si Estados Unidos presiona para reformar al Estado Libre Asociado (ELA) hacia un estatuto de recolonización neocolonial disfrazado de mayor "autonomía". Por ejemplo, una República Asociada o un ELA reformado reduciría los gastos federales, eliminaría las leyes de salario mínimo federal abaratando la mano de obra puertorriqueña y regularía los movimientos poblacionales entre la isla y Estados Unidos, a la vez que la metrópolis mantendría sus bases militares y sus inversiones económicas en la isla.

La importancia que Puerto Rico mantiene para Estados Unidos es su posición estratégica para operaciones militares en la región del Caribe. Como en las invasiones previas a Grenada y República Dominicana, la invasión a Haití fue ensayada en Puerto Rico. La isla también ha servido de puente de abastecimiento militar en estas invasiones. Irónicamente, un estatuto de mayor autonomía, por medio de una república asociada o una reestructuración del Estado Libre Asociado, permitiría a Estados Unidos continuar su presencia militar en la isla sin los gastos federales actuales. Sin embargo, si esta autonomía es impuesta sin el consentimiento de la mayoría del pueblo puertorriqueño podríamos predecir la repetición del 'síndrome surinamés' (16). Es decir, un tercio de la población podría migrar masivamente a Estados Unidos en unos pocos años. La situación contradictoria de la isla podría provocar una migración masiva a Nueva York o a la Florida similar a aquella que Estados Unidos intentó evitar con una invasión militar a Haití y el cambio en la política hacia los refugiados cubanos. Por lo tanto, el punto más débil de la política migratoria estadounidense hacia el Caribe es la incertidumbre y la potencial inestabilidad de la situación colonial de Puerto Rico.

## Conclusión

Este trabajo muestra la estrecha relación entre geopolítica (entendida como estrategia militar y simbólica) y migración en el contexto caribeño. Durante la

---

(16) Los holandeses impusieron la independencia a Suriname sin ningún tipo de plebiscito democrático, únicamente con la aprobación burocrática del parlamento colonial. En cuestión de unos años (1973-1980) más de una tercera parte de la población surinamesa se mudó a Holanda para preservar la ciudadanía holandesa.

primera mitad del siglo las migraciones caribeñas fueron estimuladas por las intervenciones militares norteamericanas en la región y las necesidades de fuerza de trabajo durante las dos guerras mundiales. Los 45 años de Guerra Fría determinaron diferentes prioridades geopolíticas para cada una de las islas discutidas en este trabajo. Razones de estabilidad política y seguridad contra la emergencia de otra Cuba influyeron las políticas migratorias de Estados Unidos durante los años cruciales de la Guerra Fría. Las migraciones masivas de Haití y República Dominicana fueron inicialmente estimuladas por las estrategias de geopolítica militar en la región. Igualmente, preocupaciones geopolíticas también articularon la migración puertorriqueña y cubana hacia Estados Unidos. Pero en los casos de Puerto Rico y Cuba fueron las estrategias de geopolítica simbólica contra la Unión Soviética las que sobredeterminaron las características particulares de ambas migraciones. Mientras los migrantes cubanos recibieron toda clase de asistencia del Estado para su exitosa incorporación a la nueva sociedad, los migrantes puertorriqueños fueron usados como mano de obra barata sin mayores esfuerzos del Estado para incorporarlos exitosamente. Los refugiados cubanos eran la vitrina simbólica contra el comunismo en Cuba, mientras que en el caso puertorriqueño la vitrina era la isla, no los migrantes. Los migrantes eran la condición de posibilidad para transformar Puerto Rico en vitrina. Por eso los recursos del Estado norteamericano se canalizaron hacia los migrantes en el caso cubano y hacia la población isleña en el caso puertorriqueño.

El nuevo contexto geopolítico de la Posguerra Fría ha transformado las políticas migratorias norteamericanas en una nueva dirección. Las políticas migratorias están ahora relacionadas con preocupaciones económicas domésticas y el resurgimiento de discursos racistas contra los inmigrantes más que referidas a consideraciones de política exterior dirigidas contra una superpotencia rival. Esto se refleja tanto en la eliminación de las políticas favorables a los refugiados cubanos como en la reciente intervención militar a Haití. La haitianización de la migración cubana y la intervención militar para eliminar el flujo de refugiados de Haití era impensable durante la Guerra Fría. El posible escenario en la Posguerra Fría de una migración masiva de Puerto Rico o República Dominicana podría representar un problema para los intentos del gobierno norteamericano de evitar una crisis de refugiados cubanos y haitianos al sur de la Florida.

Los euro-americanos que se sienten amenazados por las migraciones masivas del Caribe olvidan que estas migraciones son en parte producto de las intervenciones militares y las estrategias geopolíticas que el Estado norteamericano ha ejercido en la región en los últimos cien años. Esta historia de explotación y dominación se ha borrado con la tendencia reciente de buscar 'chivos expiatorios' para explicar los males económicos que hoy padecen las poblaciones blancas de Estados Unidos. Nuestra tarea como investigadores sociales es refrescar la memoria histórica.

# 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 Afganistán 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 recrudecido 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 contrainsurgente.

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 contrainsurgencia. 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 cohesionan 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 (Vaitsos, 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.

## Bibliografía

- Acanda, Jorge Luis (1996) Sociedad civil y hegemonía, en *Temas* n° 6, abril-junio.
- Alemán, José Luis (1994) Empleo y apertura externa en la República Dominicana, en *Estudios Sociales*, vol. 27.
- Alexander, Robert (1957) *Communism*. N.Y.: Rutgers University Press.
- Amnesty International (1996) *Cuba: Government Crackdown on Dissent*. London: International Secretariat.
- Andreas, Peter (1995) The Retreat and Resurgence of the State: Liberalizing and Criminalizing Cross-border flow in an Integrated World, trabajo presentado en el XIX Congreso de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Washington, D.C., 28 de septiembre de 1995.
- Association des Industries d'Haïti-ADIH (1981) Industries d'Haïti: Situation, problèmes et perspectives. Port-au-Prince, mimeo.
- Assoka/CCFD/GISTI/MEDEL/CIMADE/SAF/SM (1996) Des étrangers sans droits dans une France bananière en Guyanne et à Saint Martin. Marzo.
- Atkins, G. Pope (1989) *Latin America in the International Political System*. Westview Press.
- Atkins, P.G. (1987) Los militares y la política en la República Dominicana. Santo Domingo: Fundación Cultural Dominicana.
- Azcuy, Hugo (1992) Aspectos de la ley de reforma constitucional cubana de 1992, en *Dossier*, Albuquerque, Nuevo México: Latin American Data Base, Universidad de Nuevo México.
- Azcuy, Hugo (1994) Los derechos humanos en las relaciones interamericanas, en *Cuba en las Américas*, Rafael Hernández (comp.) La Habana, CEA/IEPALA.
- Báez Evertsz, Franc/D'Oleo Ramírez, Frank (1986) La emigración de dominicanos a Estados Unidos: determinantes socioeconómicos y consecuencias. Santo Domingo: Fundación Friedrich Ebert.
- Balibar, Etienne/Wallerstein, Immanuel (1992) *Race, nation, class: ambiguous identities*. London: Verso.
- Banco Interamericano de Desarrollo-BID (1972, 1978) Progreso Económico y Social en América Latina, Washington DC.
- Banco Mundial (1978) Haïti, Etude du secteur urbain, Port-au-Prince, doc 2152-HA, septiembre.
- Banco Mundial (1990) Le redressement de l'économie haïtienne.
- Banco Nacional de Cuba (1995) *Economic Report, 1994*. La Habana.
- Barthélémy, Gérald/Girault, Christian (1993) Entre l'autodétermination et l'interdépendance. La République Haïtienne. Paris: ADEC-KARTHALA.
- Barthélémy, Gérard (1989) *Le pays en-dehors*, Montréal/Port-au-Prince, CIDIHCA/ed. Deschamps.
- Bazim, Marc (1993) *Democracie sous pression*. Puerto Príncipe: H. Deschamps.

- Bear, David (1995) Drug Planes Seen Using Cuba as a Shield, *Sun Sentinel*, 25 de abril de 1995.
- Bellegarde-Smith, Patrick (1984) Overview of Haitian Foreign Policy and Relations: A Schematic Analysis, en Charles R. Forter, Albert Valdman (eds.) *Haiti-Today and Tomorrow*, University Press of America.
- Bequai, August (1979) *Organized Crime: The Fifth Estate*. Lexington: Lexington Books.
- Berghan, V. R. (1984) *Militarism, The History of an International Debate, 1891-1979*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Bernbaum, Marcia/Márquez, Guillermo (1996) Final Evaluation of USAID/DR Strengthening Civil Society Activity. USAID Document.
- Beruff, Alejandro (1997) Las finanzas internas de Cuba 1996, en *La economía cubana en 1996: resultados, problemas y perspectivas*, La Habana, Centro de Estudios de la Economía Cubana, Universidad de La Habana, 23 y 24 de enero de 1997. Memoria-Taller.
- Blank, Stephen (1994) The End of the Affair: Moscow and Havana, 1989-1992, en *Cuba and the Future*, Donald E. Schulz (ed.). Westport, Conn.: Greenwood.
- Blasier, Cole (1985) *The Hovering Giant: U.S. Responses to Revolutionary Change in Latin America*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, Revised Edition.
- Blight, James G./Allyn, Bruce J./Welch, David A. (1993) *Cuba on the Brink: Castro, the Missile Crisis, and the Soviet Collapse*. New York: Pantheon.
- Block, Alan A. (s/f) *Masters of Paradise: Organized Crime and the Internal Revenue Service in the Bahamas* (Transaction, forthcoming).
- Bourdieu, Pierre (1977) *Outline of a theory of practice*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Brea, Ramonina/Duarte, I./Tejada, R./Báez, C. (1995) Estado de situación de la democracia dominicana (1978-1992). Santo Domingo: Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra, Proyecto para el apoyo a iniciativas democráticas.
- Carothers, Thomas (1991) The Reagan Years: the 1980's, en *Exporting Democracy. The United States and Latin America*, Abraham F. Lowenthal (ed.). The Johns Hopkins University Press.
- Carter, Tom (1996) US Has No Solid Proof Linking Castro to Drug Trade, *Washington Times*, 6 de agosto de 1996, p. A10.
- Casimir, Jean (1991) *La Caraïbe une et divisible*, Port-au-Prince, Ed. Deschamps.
- Cassá, Roberto (1996) Motín y huelga: La protesta de los dominicanos pobres, en *The Dominican Republic Today: Realities and Perspectives*, Emelio Betances/Hobart Spalding (comps.). New York: The Bildner Center for Western Hemisphere Studies.
- Castro, Fidel (1986) Informe Central al III Congreso del PCC, La Habana, Editora Política.
- Castro, Fidel (1988) Por el camino correcto, La Habana, Editora Política.
- Cavarozzi, Marcelo (1996) El capitalismo político tardío y su crisis en América Latina. Buenos Aires: Homo Sapiens Ediciones.
- Ceara Hatton, Miguel (1984) Tendencias estructurales y coyuntura de la economía dominicana: 1968-1983. Santo Domingo: Fundación Friedrich Ebert.
- Ceara Hatton, Miguel (1990) La reactivación desordenada, 1987-1989, en *Revista CEPAE*, 11 (56), julio-septiembre.
- Ceara Hatton, Miguel (1996) Reactivación desordenada hacia el ajuste con liberali-

- zación y apertura (1987-1990 y 1991-), en *The Dominican Republic Today: Realities and Perspectives*, Emelio Betances/Hobart Spalding (comp.), New York: The Bildner Center for Western Hemisphere Studies.
- Cela, Jorge et al. (1988) Población, crecimiento urbano y barrios marginados en Santo Domingo. Santo Domingo: Fundación Friedrich Ebert.
- Centro de Estudios sobre América (1995) *Dossier*. La Habana
- Césaire, Aimé (1956/1957) Lettre a Maurice Thorez en *Présence Africaine* (Separata).
- Chang, Laurence/Kornbluh, Peter (1993) *The Cuban Missile Crisis 1962*. New York: The New Press.
- Chaterlain, Joseph (1954) *La Banque Nationale. Ses histoires. Ses problèmes*. Puerto Príncipe, Colección Sesquicentenario de la Independencia de Haití.
- CLADDE/FLACSO/Universidad de Puerto Rico/Rutgers University (1993) *El Caribe en la Post Guerra Fría*. Santiago de Chile.
- Clary, Mike (1996) The Boys Face Trial as New Tide of Drug Smuggling, *The Los Angeles Times*, 13 de enero de 1996.
- Collier, David (editor) (1985) *El nuevo autoritarismo en América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Comblin, Joseph (1977) *Le pouvoir militaire en Amérique Latine, l'idéologie de la Sécurité Nationale*, Paris, Jean Pierre Delarge Editeur.
- Cooperación para el desarrollo entre ONG europeas y cubanas (1996) La Habana, Centro de Estudios Europeos, CEE. Encuentro entre ONG europeas y cubanas, Bruselas, marzo.
- Corten, André (1989) *L'Etat Faible, Haïti-République Dominicaine*. Montréal, CIDIHCA (edición en español de 1993, con el título: El Estado débil. Santo Domingo: Editora Taller).
- Corten, André (1996) L'Etat faible haïtien: économie et politique, en Hurbon, Laënnec (dir.) *Les transitions démocratiques*, Paris, ed. Syros.
- Cronin, Denise Margaret (1981) *Ethnicity, Opportunity and occupational mobility in the United States*. Ph.D. Dissertation, States University of New York: Stony Brook.
- Cross Beras, Julio A. (1985) *Cultura política dominicana*. Santo Domingo: Instituto Tecnológico de Santo Domingo.
- Cuban Interests Section to the United States (1991) Fax. 11 September.
- Cuban Interests Section to the United States (Courtesy Fax) (1996) Cuba: Economic Report: 1996 Summary.
- Curry, Frick (1995) *Altered States: Post-Cold War U.S. Security Interests in Central America*. Washington, D.C.: Center for International Policy (ASCII File).
- Dahl, Robert A. (1993) *La democracia y sus críticos*. Buenos Aires: Paidós.
- Dauhajre, Andrés (1996) Estabilización económica y ajuste estructural en la República Dominicana, en *The Dominican Republic Today: Realities and Perspectives*, Emelio Betances/Hobart Spalding (comp.). New York: The Bildner Center for Western Hemisphere Studies.
- Del Castillo, José (1981) *Ensayos de sociología dominicana*. Santo Domingo: Ediciones Siboney.
- Del Castillo, José (1982) El proceso electoral contemporáneo en la República Dominicana, en Forum 2: Los problemas de la institucionalización y preservación de la democracia en la República Dominicana. Santo Domingo.
- Del Castillo, José (1982b) Entre el autoritarismo y la democracia: los dilemas del

- sistema político dominicano, en República Dominicana: 1980-1990. Perspectivas de una década. Santo Domingo: Instituto Tecnológico de Santo Domingo.
- Del Castillo, José (1986) Partidos y electores: cambios y constantes entre dos elecciones nacionales, en *Forum 22: El régimen de partidos y el sistema electoral en la República Dominicana*. Santo Domingo.
- Del Castillo, José (1987) El sistema electoral dominicano y su relación con la teoría democrática, en *Investigación y Ciencia*, 2 (4), 1987.
- Del Castillo, José (1990) El proceso electoral, claves e interrogantes (charla pronunciada en el almuerzo mensual de la Cámara Americana de Comercio, el 21 de febrero de 1990). Santo Domingo: Editora Corripio.
- DeWind, Josh (1990) Alien justice: the exclusion of haitian refugees, *Journal of Social Issues*, 46, 1, 121-132.
- Diamond, Larry/ Linz, Juan J./Lipset, Seymour Martin (ed.) (1984) *Democracy in developing countries*. Volumen 4: *Latin America*. Colorado: Lynne Rienner Publishers.
- Díaz, Juan Bolívar (1994) Estados Unidos en una nueva era de relaciones con RD, en *Revista Rumbo*, del 24 al 30 de agosto, vol.1, n°31, pp.34-39.
- Díaz, Juan Bolívar (1996) *Trauma electoral*. Santo Domingo: Editorial AA.
- Dinges, John (1990) *Our Man in Panama: How General Noriega Used the U.S and Made Millions in Drugs and Arms*. New York: Random House.
- Domínguez, Jorge I. (ed.) (1978) *Cuba: Order and Revolution*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Domínguez, Jorge I. (1989) *To Make a World Safe for Revolution: Cuba's Foreign Policy*. Cambridge: Harvard University Press.
- Domínguez, Jorge I. (1992) Cooperating with the Enemy?: U.S. Immigration policies toward Cuba, en Christopher Mitchell *Western Hemisphere Immigration and United States Foreign Policy* Park, PA : The Pennsylvania State University Press.
- Dornbusch, Rudiger/Edwards, Sebastián (comp.) (1992) *Macroeconomía del populismo*. México: Fondo de Cultura Económica. Lecturas n° 75.
- Dos Santos, Theotonio (1978) *Socialismo o fascismo*, México, Edicol.
- Duany, Jorge/Hernández Angueira, Luisa/Rey, César A. (1996) *El Barrio Gandul: economía subterránea y migración indocumentada en Puerto Rico* Universidad del Sagrado Corazón de Puerto Rico. Caracas, Editorial Nueva Sociedad.
- Duarte, Isis (1986) *Trabajadores urbanos*. Santo Domingo. Ensayos sobre fuerza laboral en República Dominicana. Universidad Autónoma de Santo Domingo.
- Duarte, Isis/Brea, R./Tejada, R./Báez, C. (1996) *Cultura política y democracia en República Dominicana*. Santo Domingo: Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra, Proyecto para el apoyo a iniciativas democráticas.
- Eddy, Paul/Sabogal, Hugo/Walden Sara (1988) *The Cocaine Wars*. N.Y.:WW Norton & Co.
- Ehrenfeld, Rachel (1998) Narco-Terrorism and the Cuban Connection, *Strategic Review*, volume XIV, n° 3, verano de 1998, pp. 55-63.
- Espina, Mayra/Núñez, Lilia/Martín, Lucy/Perera, Maricela (1995) Impactos socioestructurales del reajuste económico, La Habana, CIPS, octubre (meca).
- Espinal, Rosario (1986) La política exterior de la República Dominicana en 1985, en *América Latina y el Caribe: Políticas Exteriores para Sobrevivir*, Anuario de Políticas Exteriores Latinoamericanas 1985, Heraldo Muñoz (comp.), Buenos Aires: PROSPEI..

- Espinal, Rosario** (1987a, 1994) *Autoritarismo y democracia en la política dominicana*. San José, C.R.: Instituto Interamericano de Derechos Humanos; Santo Domingo: Editorial Argumentos.
- Espinal, Rosario** (1987b) República Dominicana: contradicciones de la política exterior en el ocaso de la presidencia de Jorge Blanco, en *Las políticas exteriores de América Latina frente a la crisis*, Anuario de Políticas Exteriores Latinoamericanas 1984, Heraldo Muñoz (comp.) Buenos Aires: PROSPEL.
- Espinal, Rosario** (1985) República Dominicana: la evolución de su política exterior reciente, en *Las políticas exteriores de América Latina frente a la crisis*, Anuario de Políticas Exteriores Latinoamericanas 1984, Heraldo Muñoz (comp.) Buenos Aires: PROSPEL-CERC.
- Espinal, Rosario** (1988) La política exterior de la República Dominicana durante el primer año de gobierno de Balaguer, en *Las políticas exteriores de América Latina y el Caribe: un balance de esperanzas*, Anuario de Políticas Exteriores Latinoamericanas 1987, compilado por Heraldo Muñoz. Buenos Aires: PROSPEL.
- Espinal, Rosario** (1990) La política exterior de República Dominicana en 1988: Cambios y continuidades, en *A la espera de una nueva etapa*, Anuario de Políticas Exteriores Latinoamericanas, 1988-1989, compilado por Heraldo Muñoz. Caracas, Editorial Nueva Sociedad y PROSPEL.
- Espinal, Rosario** (1991) República Dominicana: redefinición de las relaciones comerciales, en *El desafío de los '90*, Anuario de Políticas Exteriores Latinoamericanas 1989-1990, compilado por Heraldo Muñoz. Caracas, Editorial Nueva Sociedad y PROSPEL.
- Espinal, Rosario** (1995) Economic Restructuring, Social Protest, and Democratization in the Dominican Republic, en *Latin American Perspectives*, vol. 22, n° 3, pp. 63-79.
- Espinal, Rosario** (1996) The Dominican Republic: An Ambiguous Democracy, en *Constructing Democratic Governance: Latin America and the Caribbean in the 1990s*, Jorge Domínguez/Abraham Lowenthal (comp.). Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Espinal, Rosario** (1997) Observing Elections in the Dominican Republic, en *Peacemaking and Democratization in the Western Hemisphere*, Tommie Sue Montgomery (comp.). Lynne Rienner Publishers.
- Espinal, Rosario/Oviedo José** (1986) *Democracia y proyecto socialdemócrata en República Dominicana*. Santo Domingo: Editora Taller.
- Espinal, Rosario/Oviedo José** (1992) Joaquín Balaguer, el eterno retorno de la política dominicana, en *Nueva Sociedad* n°12 (2), marzo, abril. Caracas.
- Evans, Peter** (1991) Depredadores, desarrollistas y otros aparatos estatales. Una perspectiva comparativa sobre el Estado en el Tercer Mundo, en Portes, Alejandro/Kincaid, E. (ed.) *Teorías del desarrollo Nacional*. San José: EDUCA.
- Evans, Peter/Rueschemeyer, D./Skocpol, T.** (1985) *Bringing the state back in*. Cambridge University Press.
- Fagen, Richard R.** (1967) *The Transformation of Political Culture in Cuba*, San Francisco, Stanford University Press.
- Fagen, Richard R.** (ed.) (1979) *Capitalism and the State on U.S.-Latin American Relations* Stanford, CA: Stanford University Press.
- Farah, Douglas** (1996) Drugs Bring town Mansions and a Crowded Cemetery, *The Washington Post*, 10 de julio de 1996.

- Fauriol, Georges (ed.) (1995) *Haitian Frustrations, Dilemmas for U.S. Policy*, Washington, D.C., CSIS.
- Fauriol, Georges A. (1993) *U.S. Policy and the Ouster of Duvalier*, en *Haitian Frustrations Dilemmas for U.S. Policy*. CSIS, Washington, D.C.
- Flynn, Stephen (1995) *Ailing Sovereignty: Drugs and Organized Crime in the Far East*, trabajo preparado para el Proyecto de Asia, Consejo sobre Relaciones Exteriores, Nueva York, N.Y., 15 de octubre de 1995.
- Foster/Valdman (s/f) *Offshore Assembly in Haiti*. Mimeo.
- Fröbel, Folker/Heinrichs, Jürgen/Kreye, Otto (1981) *La nueva división internacional del trabajo*, México, Siglo XXI.
- Gamarra, Eduardo A. (1996) *Implementing the Summit of the Americas: Combatting Illegal Drugs and Related Crimes*, Miami, North-South Center.
- García Muñiz, Humberto (1997) *The United States in the Caribbean at Fin de Siecle: Partial Disengagement or Integration*, Paper delivered at the Workshop on Cooperative Security in the Caribbean, FLACSO-RD y Woodrow Wilson Center, Santo Domingo, June 9-10 1997.
- Gereffi Gary/Korzeniewicz, Miguel (1994) *Commodity Chains and Global Capitalism*, Westport, Ct.: Greenwood Press.
- Gerlus, Jean Claude (1993) *The Effects of the Cold War on U.S.-Haiti Relations*, *Journal of Caribbean Studies* vol. 9, n° 3, pp. 145-163.
- Gilles, Alain *Mouvement populaire et développement politique*, en Hector, Caryl/Hérard, Jadotte (dir.) *Haiti et l'après-Duvalier: continuités et ruptures*, Montréal/Port-au-Prince, eds. CIDHICA et Deschamps, 2 tomos; tomo I.
- Gleijeses, Piero (1978) *The Dominican Crisis: The 1965 Constitutionalist Revolt and American Intervention*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Godard, Henri (1987) *Macrocephalie urbaine et organisation spatiale interne*, en *Conjonction*, n°173, Port-au-Prince.
- Golden, Tim (1997) *Mexico and Drugs: Was the U.S. Napping?*, en *The New York Times*, July 11, 1997, pp. 1, 10, 11.
- González, Edward (1996) *Cuba: Clearing Perilous Waters?* Santa Monica: Rand Corporation.
- Graham, Pamela/Hartlyn, Jonathan (1996) *The United States and the Dominican Republic: Toward the Year 2000: Marginality, Unilateralism or Cooperation?*, en *The Dominican Republic Today: Realities and Perspectives*, Emelio Betances/Hobart Spalding (comp.). New York: The Bildner Center for Western Hemisphere Studies.
- Grasmuck, Sherri/Pessar, Patricia (1992) *Between Two Islands: Dominican International Migration*. Berkeley: University of California Press.
- Griffith, Ivelaw L. (1993) *The Quest for Security in the Caribbean: Problems and Performance in Subordinate States*, Armonk, NY: ME Sharpe.
- Griffith, Ivelaw L. (1996) *Caribbean Manifestations of the Narcotics Phenomenon*, en Jorge Rodríguez Beruff/Humberto García Muñiz (eds.) *Security Problems and Policies in the Post-Cold War Caribbean*, London, Macmillan.
- Griffith, Ivelaw L. (1997) *Caribbean Regional Security*, *Strategic Forum*, n°102 (febrero).
- Griffith, Ivelaw L./Munroe, Trevor (1995) *Drugs and Democracy in the Caribbean*, *Journal of Commonwealth and Comparative Politics*, vol. 33, n° 3, pp. 357-376.

- Grosfoguel, Ramón (1992) Puerto Rico's Exceptionalism: Industrialization, Migration and Housing Development, Ph. D. Dissertation, Temple University.
- Grosfoguel, Ramón (1994) World Cities in the Caribbean: The Rise of Miami and San Juan, *Review*, XVII, 3, 351-381.
- Grosfoguel, Ramón/Georas, Chloe S. (1996) The Racialization of Latino Caribbean Migrants in the New York Metropolitan Area, *Centro*, vol. 8, n°1-2.
- Gugliotta, Guy/Leem, Jeff (1989) *Kings of Cocaine*. N.Y.: Simon & Schuster.
- Hamilton, O'Neill (1995) The Impact of Crime on Regional Security and Democratic Stability, Executive Summary prepared for the Symposium Cooperative Security in the Caribbean: Preparing for a Shared Future, North-South Center, University of Miami, April 18-19.
- Hartlyn, Jonathan (1990) The Dominican Republic's Disputed Elections, en *Journal of Democracy*, vol.1, n°4, pp. 92-103.
- Hartlyn, Jonathan (1991) The Dominican Republic: the legacy of intermittent engagement, en Lowenthal, Abraham F. (ed.) *Exporting Democracy. The United States and Latin America*. Johns Hopkins University Press.
- Hartlyn, Jonathan (1994) Crisis-Ridden Elections (Again) in the Dominican Republic: Neopatrimonialism, Presidentialism, and Weak Electoral Oversight, en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol.36, n° 4, pp.91-144.
- Hartlyn, Jonathan (1994) Democracia en la actual América del Sur: convergencias y diversidades, en *Síntesis*, 22, julio-diciembre. Madrid.
- Hartlyn, Jonathan (1995) Crisis electoral (una vez más) y regresión autoritaria: un análisis de las elecciones de 1994 en la República Dominicana, en Manuel Alcántara/I. Crespo (ed.) *Los límites de la consolidación democrática en América Latina*. Ediciones de la Universidad de Salamanca.
- Hartlyn, Jonathan (1998) *The Struggle for Democratic Politics in the Dominican Republic*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Hector, Cary (1991) *Une quête du politique*. Montreal, Puerto Príncipe. Editado por CIDHA/H. Deschamps.
- Hefté, Rosmarÿn/Oostindie, Gert (1991) The Netherlands and the Dutch Caribbean, en Paul Sutton (ed.) *Europe and the Caribbean*. London: Macmillan Caribbean.
- Henman, Anthony (1981) *Mama Coca*. Bogotá: Editorial Oveja Negra.
- Herman, Edward/Broadhead, Frank (1984) *Demonstration Elections: U.S. Staged Elections in the Dominican Republic, Vietnam, and El Salvador*. Boston: South End Press.
- Hernández, Rafael (1979) Origen del nuevo estado: la guerra de liberación cubana, ponencia presentada al XIII Congreso de ALAS. Panamá.
- Hernández, Rafael (1994) Las relaciones con los EE.UU, en *Cuba en las Américas*, Rafael Hernández (comp.), La Habana, CEA/IEPALA.
- Hernández, Rafael (1995) 1999. La lógica democrática y el futuro de las relaciones entre los Estados Unidos y Cuba, en H. Dilla (comp.) *La democracia en Cuba y el diferendo con los Estados Unidos*, La Habana, Ediciones CEA.
- Hernández, Rafael (1996) Cuba and Security in the Caribbean, en Joseph S. Tulchin/ Andrés Serbín/Rafael Hernández (eds.) *Cuba and the Caribbean, Regional Issues in the Post-Cold War Era*, Wilmington, SR Books.
- Honorat, Jean-Jacques (1991) Droits de l'Homme et transition démocratique, en Hector, Cary/Hérard, Jadotte (dir.) *Haiti et l'après-Duvalier: continuités et ruptures*, Montréal/Port-au-Prince, eds. CIDHICA et Deschamps, 2 tomos; tomo I.

- Huntington, Samuel P. (1991) *The Third Wave: Democratization in the late Twentieth Century*. University of Oklahoma Press.
- Hurbon, Laënnec (1996) Haïti entre la Guerre Froide et le Nouvel ordre mondial, en Hurbon, Laënnec (dir.) *Les transitions démocratiques*, Paris, ed. Syros.
- Ianni, Vanna (1985) *Masa y revuelta*. Universidad Autónoma de Santo Domingo.
- Ianni, Vanna (1987) *El territorio de las masas: espacios y movimientos sociales en República Dominicana, abril 1984 - abril 1986*. Santo Domingo: Editora Universitaria.
- Institut Haïtien de Statistiques-IHSI (1987) *Bulletin Trimestriel de Statistiques*, Port-au-Prince.
- Instituto de Relaciones Europa/América Latina-IRELA (1996) La posición común de la UE sobre Cuba: debate interno, reacciones, y repercusiones, INF-96/6-CUBA. Madrid: 13 December.
- Irusta, Gerardo/Miranda, Edwin (1997) *De Huanchaca al narcoavión*, Editora Gráfica Latina, La Paz.
- Jaramillo Edwards, Isabel (1996) Cuba's Security in the 1990s, en Jorge Rodríguez Beruff/Humberto García Muñiz (ed.). 1996.
- Jaramillo Edwards, Isabel/Menédez, José/García, Roberto (1996) Entre la paz y el ejercicio de la fuerza: las operaciones de Naciones Unidas en el terreno, *Cuadernos de Nuestra América*, n° 25, La Habana (inédito).
- Jiménez Polanco, Jacqueline (1993) *Los partidos políticos en el autoritarismo y en la transición democrática en la República Dominicana*. Universidad Complutense de Madrid.
- Joachim, Benoît (1979) *Les racines du sous-développement en Haïti*, Port-au-Prince, ed. Deschamps.
- Jorden, William (1984) *Panama Odyssey*. Austin: University of Texas Press.
- Kaplowitz, Michael D./Kaplowitz, Donna Rich (1993) Cuba and the United States: Opportunities Lost and Future Potential, en *Cuba's Ties to a Changing World*, Donna Rich Kaplowitz (ed.) Boulder: Lynne Rienner.
- Karl, Terry Lynn (1995) Dilemas de la democratización en América Latina, en José Luis Reyna (comp.) *América Latina a fines de siglo*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Kempe, Frederick (1990) *Divorcing the Dictator*. New York: Putman.
- Keohane, Robert (1983) Theory of World Politics: Structural Realism and Beyond, en Ada W. Finifter (ed.) *Political Science: The State of the Discipline*, Washington: American Political Science Association.
- Kevin, Jack Riley (1996) *Snow Job? The War Against International Cocaine Trafficking*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Kincaid A. Douglas/Gamarra, Eduardo A. (1966) Disorderly Democracy: Redefining Public Security in Latin America, en Korzeniewicz/Smith (eds.), 1966.
- Kissinger, Henry (1994) At Sea in a New World, in *Newsweek*.
- Knippers Black, Jan (1993) Democracy an disillusionment in the Dominican Republic, en Payne, Anthony/Sutton, Paul (ed.) *Modern Caribbean Politics*. The Johns Hopkins University Press.
- Korzeniewicz, Roberto Patricio/Smith, William C. (eds.) *Latin America World Economy*, Westport CT: Praeger Publishers 1966.
- Krause, Clifford Rich, Wanted and Untouchable, Drug Suspect Lives Good Life Beyond Reach the US., *The New York Time*, 14 de noviembre de 1996.

- Laclau, Ernesto (1978) *Política e ideología en la teoría marxista*. México: Siglo XXI.
- Laguerre, Michel (1991) Le soldat de métier comme entrepreneur parasite, en Hector, Cary/Hérard, Jadotte (dir.) *Haiti et l'après-Duvalier: continuités et ruptures*, Montréal/Port-au-Prince, eds. CIDIHCA et Deschamps, 2 tomos; tomo I.
- Laguerre, Michel (1993) *The Military and Society in Haiti*. Knoxville: University of Tennessee Press.
- Laguerre, Michel (1996) National Security, Narcotics Control and the Haitian Military, en Rodríguez Beruff/García Muñiz (ed.). 1996.
- Lampe, Armando (1994) ¿Recolonización de Aruba?, en *Revista Mexicana del Caribe*, año 1.
- Lasswell, Harold D. (1941) The Garrison State and the Specialists on Violence, en *American Journal of Sociology*, n° 5, pp. 455-68.
- Le Carré, John (1996) Quel Panamá?, en *The New York Times Magazine*, 13 octubre.
- Leen, Jeff Traffickers Tie Castro to Drug Run, *The Miami Herald*, 25 de julio de 1996.
- Levesque, Jacques (1978) *The USSR and the Cuban Revolution*. N.Y.: Praeger.
- Lewis, Gordon K. (1987) *Grenada: The Jewel Despoiled*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Lijhart, Arend/Waisman, Carlos (comp.) (1996) *Institutional Design in New Democracies: Eastern Europe and Latin America*. Boulder, CO: Westview Press.
- Linz, Juan (1987) *La quiebra de las democracias*. Madrid: Alianza Editorial.
- Loescher, Gilbert/Scanlan, John (1984) Human Rights, U.S. Foreign Policy, and Haitian Refugees, en *Journal of Interamerican Affairs and World Affairs*, vol. 26, n° 3 (August), pp. 313-356.
- Lowenthal, Abraham F. (ed.) (1991) *Exporting Democracy. The United States and Latin America*. Johns Hopkins University Press.
- Lowenthal Abraham F./Treverton, Gregory F. (ed.) (1994) *Latin American in a New World*. Boulder, San Francisco Oxford: Westview Press.
- Lozano, Wilfredo (1985) *El reformismo dependiente*. Santo Domingo, Editora Taller.
- Lozano, Wilfredo (1987) Balaguer: 1986-1987, una nueva legitimidad política, en *Estudios Sociales*, 20 (68), abril-junio. Santo Domingo.
- Lozano, Wilfredo (1992) Trabajadores, poder y populismo: la lucha por la participación social en la República Dominicana, en *Revista Interamericana de Sociología*, n° 2 y n° 3. México.
- Lozano, Wilfredo (1997) *La urbanización de la pobreza*. FLACSO-Programa República Dominicana/Secretaría General. Impreso por Editorial Amigo del Hogar. Santo Domingo.
- Lozano, Wilfredo (inédito) Después de los caudillos. Ensayos sobre política y sociedad en la República Dominicana contemporánea (próxima publicación).
- Maingot, Anthony P. (1994) *The United States and the Caribbean*, Boulder, Westview Press.
- Maingot, Anthony P. (1979) The Difficult Path to Socialism in the English-Speaking Caribbean, en Richard R. Fagen (ed.) *Capitalism and the State on U.S.-Latin American Relations*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Maingot, Anthony P. (1985a) Grenada: Coming to terms with the 'Improbable Revolution', en *Journal of Inter-American Studies*, vol. 27, n° 3, pp. 177-190, invierno.
- Maingot, Anthony P. (1985b) Grenada and the Caribbean: Mutual Linkages and

- Influences, en Herbert J. Ellison/Valenta Jiri, *Grenada and Soviet/Cuban Policy*. Boulder, Co: Westview Press.
- Maingot, Anthony P. (1991) *The Passionate Advocate: Gordon K. Lewis and Caribbean Studies*. Warwick: Centre for Caribbean Studies.
- Maingot, Anthony P. (1993) The offshore Caribbean, en Payne, Anthony/Sutton, Paul (ed.) *Modern Caribbean Politics*. The Johns Hopkins University Press.
- Maingot, Anthony P. (1996) Sovereign consent versus State-Centric Sovereignty, en Tom Farer (ed.) *Beyond Sovereignty*. The Johns Hopkins University Press.
- Maingot, Anthony P. (1997) Offshore Banking in the Caribbean: The Panamanian Case, en Elizabeth Joyce/Carlos Malamud (ed.) *Latin America and the Multilateral Drug Trade*. London: Macmillan.
- Malval, Robert (1996) *L'année de toutes les duperies*. Puerto Príncipe: Editions du Regain.
- Manigat, Charles/ Moïse, Claude/Ollivier, Emile (1976) *Haïti: quel développement?*, Montréal, ed. Collectif Paroles.
- Manigat, Sabine (1980) Debilidades y fortaleza de un Estado en transición: Haití de la pos-guerra, en *Realidad Contemporánea*, Santo Domingo, n° 12/13, Abril.
- Manigat, Sabine (1990) *Les partis politiques*, Port-au-Prince, CRESIDIP.
- Manigat, Sabine (1994) Haití: ¿ensayo para un nuevo gobierno?, en *Tendencias*, n° 35, San Salvador.
- Martin Romero, José L./Nicolau, José L. et al. (1996) La problemática del empleo en Cuba y su reflejo subjetivo. Una primera aproximación, La Habana, CIPS, meca.
- Martín, Consuelo/ Perera, Maricela/ Díaz, Maiky (1996) La vida cotidiana en Cuba. Una mirada psicosocial, en *Temas*, n°7, julio-septiembre.
- Martin, John Bartlow (1966) *Overtaken By Events: The Dominican Crisis From The Fall of rujillo to the Civil War*. Garden City, New York : Doubleday & Company, Inc.
- Martin, Michel Louis/Girard-Guin, Gaetan/Versini, Emmanuel (1996) Trafic de stupéfiants et sécurité: le cas de la Guadeloupe, Ponencia presentada en la conferencia Anual de la Asociación de Estudios del Caribe, San Juan, Puerto Rico.
- Mendiburu, Marcos/Meek, Sarah (1996) *Managing Arms in Peace Processes: Haiti*, New York and Geneva, United Nations.
- Menéndez Hernández, José/García Hernández, Roberto (1995) Las medidas de confianza mutua, La Habana, Taller sobre Seguridad Cooperativa en el Caribe, CEA, abril.
- Miami (1996a) "Acuse de recibo del gobierno a Concilio Cubano". Miami: Buró de Información de Derechos Humanos, 1 February.
- Miami (1996b) "Elige Concilio Cubano secretariado y delegado nacional". Miami: Buró de Información de Derechos Humanos, 12 February.
- Miami (1996c) "Redada policíaca contra dirigentes de Concilio Cubano". Miami: Buró de Información de Derechos Humanos, 15 February.
- Michel, Patrick (1996) La "Transition Polonaise": remarques sur les difficultés du passage à un politique désenchanté, en Hurbon, Laënnec (dir.) *Les transitions démocratiques*, Paris, ed. Syros.
- Midy, Franklin (1991) Il faut que ça change!: l'imaginaire en Liberté, en Hector, Cary/ Hérard. Jadotte (dir.) *Haïti et l'après-Duvalier. Continuités et ruptures*, Montréal/ Port-au-Prince , eds. CIDIHCA et Deschamps, 2 tomos; tomo I.

- Midy, Franklin (1996) La transition vers la démocratie: lever les obstacles ou poser les fondements?, en Hurbon, Laënnec (dir.) *Les transitions démocratiques*, Paris, ed. Syros.
- Mills, C. Wright (1956) *The Power Elite*, New York, Free Press.
- Ministerio de Finanzas y Precios (1996) Serie histórica del comportamiento de los indicadores monetarios de la población. La Habana.
- Mitchell, Mitchell (1992) U.S. Foreign Policy and Dominican Migration to the United States, en Christopher Mitchell (ed.) *Western Hemisphere Immigration and United States Foreign Policy*. University Park, PA: The Pennsylvania State University Press.
- Moïse, Claude (1990) *Constitutions et luttes de pouvoir en Haïti*, Montréal, ed. CIDIHCA, 2 tomos; tomo II.
- Moreno, Jr. Luis H. (1991) *Panamá: una vocación de servicio*. Panamá: Banco Nacional de Panamá.
- Moya Pons, Frank (1992) *Empresarios en conflicto*. Santo Domingo: Amigo del Hogar.
- Natta, Don van Jr. A Felons Donation to Democrats Sought in Cuba Inquiry Says, *The New York Times*, 4 de abril de 1997.
- Nelson, Joan (1994) Overview: How Market Reforms and Democratic Consolidation Affect Each Other, en Joan Nelson et al. (comp.) *Intricate Links: Democratization and Market Reforms in Latin America and Eastern Europe*. New Brunswick, New Jersey: Transaction Publishers.
- Nelson, Joan (ed.) (1994) *Crisis económica y políticas de ajuste*. Bogotá: Grupo Editorial Norma.
- Noriega, Manuel/Eisner, Peter (1997) *American Prisoner, The Memoirs of Manuel Noriega*. New York: Random House.
- Novaro, Marcos (1996) Los populismos latinoamericanos transfigurados, *Nueva Sociedad*, n°144, julio-agosto. Caracas.
- O'Donnell, Guillermo (1992) Democracia delegativa, en *Cuadernos del CLAEH*, n° 61.
- O'Donnell, Guillermo (1993) Estado, democratización y ciudadanía, en *Nueva Sociedad*, n°128, noviembre-diciembre. Caracas.
- O'Donnell, Guillermo (1996) Ilusiones sobre la consolidación, *Nueva Sociedad*, n°144, julio-agosto. Caracas.
- O'Donnell, Guillermo/Schmitter, Philippe C. (1988a) *Transiciones desde un gobierno autoritario*. Tomo 4: *Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*. Buenos Aires: Paidós.
- O'Donnell, Guillermo/Schmitter, Philippe C./Whitehead, Laurence (comp.) (1988b) *Transiciones desde un gobierno autoritario*. Tomo 2: *América Latina*. Buenos Aires: Paidós.
- ONU (1995) La inversión extranjera en Cuba, LC/MEX/L.286 (22 November).
- Oviedo, José (1984) *Estado, restructuración y crisis en República Dominicana*. Universidad Autónoma de Santo Domingo.
- Oviedo, José (1987) La tradición autoritaria, en *Ciencia y Sociedad*, 12 (2), abril-junio. Santo Domingo.
- Payne, Anthony/Sutton, Paul (ed.) (1993) *Modern Caribbean Politics*. The Johns Hopkins University Press.
- Payne, Anthony/Sutton, Paul/Thorndike, Tony (1984) *Grenada: Revolution and Invasion*. New York: St. Martin's Press.

- Pedraza-Bailey, Silvia (1985) *Political and Economic Migrants in America: Cubans and Mexicans*. Austin: University of Texas Press.
- Pérez Ruiz, Angel (1990) Saludos en la hora cero, *Verde Olivo*, n° 9, pp. 8-11.
- Pérez, César/Artiles, Leopoldo (1992) *Movimientos sociales dominicanos. Identidad y dilemas*. Instituto Tecnológico de Santo Domingo.
- Pérez, Santiago (1993) El fin de la URSS y Cuba. *Cuadernos de Nuestra América* 10, n° 20 (July-December), pp. 83-98.
- Pérez-López, Jorge F. (1995) A Critical Look at Cuba's Foreign Investment Program. Paper presented at the 1995 Meeting of the Latin American Studies Association.
- Perkins, Dexter (1963) *A History of the Monroe Doctrine*. Boston: Little Brown.
- Pierre-Charles, Gérard (1996) Démocratie et le nouvel ordre international, in Hurbon, Laënnec (dir.) *Les transitions démocratiques*, Paris, ed. Syros.
- Portes, Alejandro (1978) Migration and Underdevelopment, *Politics and Society*, n° 8, 1-48
- Portes, Alejandro/Guarnizo, Luis (1991) *Capitalistas del trópico*. Santo Domingo: FLACSO.
- Portes, Alejandro/Itzigsohn, José (1996) La lucha ante el cambio: política y economía de la pobreza urbana, en Portes, Alejandro/Dore-Cabral, Carlos (coord.) *Ciudades del Caribe en el umbral del nuevo siglo*, Caracas, Ed. Nueva Sociedad.
- Portes, Alejandro/Kincaid, E. (ed.) *Teorías del desarrollo nacional*. San José: EDUCA.
- Powis, Robert E. (1992) *The Money Launderers*. Chicago: Probus Publishing Co..
- Preeg, Ernest H. (1993) The Haitian Challenge in Perspective, en *The Haitian Challenge. U.S. Policy Considerations*, CSIS, Washington, D.C.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD Cooperación para el Desarrollo. Cuba. Informe 1994 (1995), La Habana, diciembre.
- Radio Rebelde. Noticiero (1995), "Boletín Especial".
- Ramírez, Deborah US, Cubans Join in Cocaine Bust, *Sun Sentinel*, 9 de octubre de 1996.
- Republic of Cuba-Ministry for Foreign Investment and Economic Cooperation (1995) *Foreign Investment Law*. Havana: Editora Política.
- Robaina González, Roberto (1996) Statement by H.E. Roberto Robaina González, Minister of Foreign Affairs of the Republic of Cuba, to the Resumed 50th. Session of the U.N. General Assembly, 6 March.
- Rodríguez Beruff, Jorge (1983) *Los militares y el poder*, Lima, Mosca Azul.
- Rodríguez Beruff, Jorge (1992) Perspectivas para la paz y la seguridad en el Caribe hacia el año 2000, en *Sntesis*, n°17, pp. 245-68.
- Rodríguez, Santiago (1997) El sector agropecuario en 1996, en *La economía cubana en 1996: resultados, problemas y perspectivas*, La Habana, Centro de Estudios de la Economía Cubana, Universidad de La Habana, 23 y 24 de enero de 1997. Memoria-Taller.
- Rohter, Larry (1997) Ceremonies Honor Fliers Shot Down by Cuban Jets. *The New York Times*, 25 February.
- Roseneau, James N. (1990) *Turbulence in World Politics*. Princeton University Press.
- Schlesinger Jr., Arthur M. (1965) *A Thousand Days: J. F. Kennedy in the White House*. Boston.
- Schultz, Lars (1987) *National Security and United States Policy toward Latin America*. Princeton University Press.

- Schultz, George P. (1993) *Turmoil and Triumph. My Years as Secretary of State*. New York. Charles Scribners's Sons.
- Schulz, Donald E. (1995) Haiti Past, Haiti Future? On the Military, the Macoutes, and the Etiology of Terror (Abstract), manuscrito, U.S. Army War College.
- Senghaas, Dieter (1972) *Rüstung und Militarismus*, Frankfurt/Main, Suhrkamp.
- Senghor, Leopold (1964) *On African Socialism*. N.Y.: Praeger.
- Seper, Jerry DEA Probes Report of Aristide Drug Link: Colombian Smugglers Said to Use Haiti, *Washington Times*, 30 de septiembre de 1994.
- Serbín, Andrés/Bryan, Anthony (coord.) (1991) *El Caribe hacia el 2000*. Caracas: Editorial Nueva Sociedad.
- Serbín, Andrés/Tulchin, Joseph (comp.) (1994) *El Caribe y Cuba en la Post Guerra Fría*. Caracas: Editorial Nueva Sociedad.
- Sheahan, John (1991) Economic forces and U.S. policies, en Lowenthal, Abraham F. (ed.) *Exporting Democracy. The United State and Latin America*. Johns Hopkins University Press.
- Smith, Wayne (1993) Cuba and the Soviet Union, Cuba and Russia, en Donna Rich Kaplowitz (ed.) *Cuba's Ties to a Changing World*, Boulder: Lynne Rienner.
- Stares, Paul B. (1996) *Global Habit: The Drug Problem in a Borderless World*. Washington.: Brookings Institution.
- Stepan, Alfred (1978) *Peru in Comparative Perspective*, Princeton, Princeton University Press.
- Stepick, Alex (1992) Unintended Consequences: Rejecting Haitian Boat People and Destabilizing Duvalier, en Christopher Mitchell *Western Hemisphere Immigration and United States Foreign Policy*. University Park, PA: The Pennsylvania State University Press.
- Stepick III, Alex (1993) The Refugees Nobody Wants: Haitians in Miami, en Guillermo J. Grenier/Alex Stepick III (ed.) *Miami Now!*. Gainesville, University of Florida.
- Stockholm International Peace Research Institute-SIPRI (1994) *SIPRI Yearbook*. Oxford University Press.
- Sutton, Paul (1993) U.S. intervention, regional security, and militarization in the Caribbean, en Payne/Sutton (ed.), 1993.
- Tamayo, Juan EU rechaza oferta de Cuba de cooperar en la lucha antidrogas, *El Nuevo Herald*, 17 de diciembre de 1995.
- Tejada, Victor Manuel (1996) La falta de paridad ahoga la industrial textil de AF: ¿Quién lleva los pantalones?, en *Revista Rumbo*, del 6 al 12 de marzo.
- Thomas, Hugh (1971) *Cuba*. N.Y.: Harper & Row.
- Thorndike, Tony (1985) *Grenada: Politics, Economics and Society*. London: Frances Pinter Publishers.
- Thoumi, Francisco (1995) *Illicit Drugs and Political Economy in Colombia*, Boulder: Lynne Rienner.
- Togores, Viviana (1997) Enfoque social del desempeño de la economía cubana en 1996, en *La economía cubana en 1996: resultados, problemas y perspectivas*, La Habana, Centro de Estudios de la Economía Cubana, Universidad de La Habana, 23 y 24 de enero de 1997. Memoria-Taller.
- Toro, María Celia (1995) *Mexico's "War" on Drugs: Causes and Consequences*, Boulder: Lynne Rienner Press.

- Treaster, Joseph (1988) US Says Haitian Officer Aides Drug Smuggling, *The New York Times*, 11 de marzo de 1988.
- Tripodi, Tom/De Sario, Joseph P. (1993) *Crusade*. Washington: Brassey's.
- Trouillot, Michel-Rolph (1986) *Les racines historiques de l'Etat duvaliérien*, Port-au-Prince, ed. Deschamps.
- Trouillot, Michel-Rolph (1990) *Haiti: State against Nation. Origins and Legacy of Duvalierism*, New York, Monthly Review Press.
- Trouillot, Michel-Rolph (1996) Démocratie et société civile, en Hurbon, Laënnec (dir.) *Les transitions démocratiques*, Paris, ed. Syros.
- Tucidides (1951) *The Peloponnesian War*. New York: Modern Library.
- U.S.- Central Intelligence Agency, Directorate of Intelligence (1995) Cuba: Handbook of Trade Statistics, ALA 95-10001. Washington, DC.
- U.S.- Congressional Record (1995) 24 October.
- U.S.- Department of State (1964) *U.S. Policy Toward Cuba*. Department of State Publication 7690 (Washington, D.C. : U.S. Government Printing Office, May).
- U.S.- Department of State-Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs (1996) International Narcotics Control Strategy Report. Washington, D.C., marzo
- U.S.- House of Representatives (1996) Report, 104-168. Washington, DC.
- United Nations-Security Council (1996) Resolution 1067 (1996), S/RES/1067 (1996), 26 July.
- United States Senate (1981) United States as a Country of Mss First Asylum. Hearings Before the Subcommittee on Immigration and Refugee Policy of the Committee on the Judiciary, United States Senate. Ninety-Seventh Congress, First Session, Serial No. J-97-49. Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office.
- Vagts, A (1937) *A History of Militarism*, New York.
- Vaitsos, Constantino (1993) Una estrategia integral de desarrollo. Santo Domingo: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Vaitsos, Constantino (1994) Opciones dominicanas en tiempos de globalización e integración. Santo Domingo: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Valdés Paz, Juan (1994) El sistema político cubano, en Rafael Hernández (comp.) *Cuba en las Américas*, La Habana, CEA/IEPALA.
- Vega, Bernardo (1993) República Dominicana, economía y política al término del siglo XX, en *Ciencia y Sociedad*, vol.18, n° 3, pp. 353-363.
- Vuskovic, Pedro (1979) América Latina ante nuevos términos de la División Internacional del Trabajo, en *Economía de América Latina*, México, CIDE, Marzo.
- Walker, James L. (1984) Foreign Assistance and Haiti's Economic Development, en Charles R. Foster/Albert Valdman (ed) *Haiti-Today and Tomorrow*. University Press of America.
- Walker, Phyllis Greene (1996) Cuba's Revolutionary Armed Forces: Adapting in the New Environment, en *Cuban Studies* 26: 61-74.
- Wallerstein, Immanuel (1984) *The Politics of the World-Economy*. New York and Paris: Cambridge University Press and Editions de la Maison des Sciences de l'Homme.
- Walsh, Mark R. (1995): "The Field Management of Multi-Dimensional Peace Operations: An Analysis of UNOSOM and UNMIH From a Practitioner's Perspective", Ponencia presentada en la conferencia "Dialogue for Development: The Political and Economic Reconstruction of Haiti", Mayagüez, Puerto Rico, 20-24 septiembre.

- Waltz, Kenneth** (1994) The Emerging Structure of International Politics, en Armand Clesse/Richard Cooper/Yoshikazu Sakamoto (ed.) *The International System After the Collapse of the East-West Order*, Dordrecht: Martinus Nijhoff.
- Weber, Max** (1992/1987, octava reimpresión) *Economía y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.
- White House-Office of the Press Secretary** (1994) Remarks by the President in Live Telecast to Russian People. Moscow: 14 January.
- Whitehead, Laurence** (1991) The imposition of democracy, en Lowenthal, Abraham F. (ed.) *Exporting Democracy. The United State and Latin America*. Johns Hopkins University Press.
- Wiarda, Howard J.** (1989) The Dominican Republic: mirror legacies of democracy and authoritarianism, en Diamond, Larry/Juan J. Linz/Seymour Martin Lipset (ed.) *Democracy in developing countries*. Volumen 4: *Latin America*.
- Wiarda, Howard J.** (1990) *The Democratic Revolution in Latin America*. New York/Londres, Holmes and Meier.
- Williams, Phil** Transnational Criminal Organizations: Strategic Alliances, *Washington Quarterly* n°18, vol. I, 1995, pp. 57-72.
- Winer, Jonathan** (Delegado Asistente del Secretario de Estado, Ejecución de Leyes y Delitos) Anti-Narcotics and Money Laundering Enforcement: Core Components of Maintaining Democracy, trabajo presentado en el XIX Congreso de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Washington, D.C., 18 de septiembre de 1995.
- Wiskol, Martin/Ramírez, Deborah** Sentence Ends Chapter in Trafficking Case Rife with Intrigue, *Sun Sentinel* 13 de octubre de 1996.

## Publicaciones Periódicas

### Publicaciones Académicas:

*American Journal of Sociology*  
*Congressional Record*  
*Cuadernos de Nuestra América*  
*Cuban Studies*  
*Estudios Sociales*  
*Journal of Caribbean Studies*  
*Journal of Commonwealth and Comparative Politics*  
*Journal of Democracy*  
*Journal of Inter-American Studies*  
*Journal of Interamerican Studies and World Affairs*  
*Latin American Perspectives*  
*Nueva Sociedad*  
*Présence Africaine*  
*Revista Interamericana de Sociología*  
*Revista Mexicana del Caribe*  
*Síntesis*  
*Strategic Forum*

*Temas*

*World Marxist Review*

*Periódicos y Revistas*

*Bohemia*

*CubaINFO*

*El Listín Diario*

*El Nuevo Herald*

*Granma*

*La Prensa (Panamá)*

*Libertad*

*Revista Rumbo*

*Sun Sentinel*

*Tendencias*

*The Miami Herald*

*The New York Times*

*The Wall Street Journal*

*The Washington Post*

*Verde Olivo*

**Jorge Domínguez** Politólogo (Ph.D.), director del Center Study of Latin American and Caribbean, Harvard University, Cambridge, Massachusetts.

**Rosario Espinal** Politóloga (Ph.D.), profesora titular en Temple University, Philadelphia.

**Eduardo Gamarra** Politólogo (Ph.D), profesor titular en la Florida International University, Miami.

**Ramón Grosfoguel** Sociólogo (Ph.D.), profesor asistente en la Universidad de New York, Center Ferdinand Braudel, Binghamton.

**Jonathan Hartlyn** Politólogo (Ph.D), profesor titular en North Caroline University.

**Cary Hector** Politólogo (Ph.D), profesor de la Universidad de Quebec en Montreal.

**Rafael Hernández** Politólogo. Investigador del Centro Juan Marinello, La Habana.

**Wilfredo Lozano** Sociólogo. Secretario General de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

**Anthony Maingot** Sociólogo (Ph.D.), profesor titular en la Florida International University, Miami.

**Sabine Manigat** Socióloga (Master), profesora de la Universidad del Estado de Haití.

**Jorge Rodríguez Beruff** Politólogo (Ph.D.), profesor titular de la Universidad de Puerto Rico.

**Joseph Rogers** Politólogo (Ph.D.), investigador del Latin American and Caribbean Center de la Florida International University, Miami.

Impreso en  
los talleres gráficos de  
Editorial Torino  
Telfs.: (02) 239.76.54, 235.24.31  
Fax: (02) 235.43.46  
Caracas - Venezuela