

¿Hacia una nueva agenda de seguridad para el Caribe en la postguerra fría?¹

Pablo A. Mariñez Álvarez

Resumen

El artículo analiza la nueva dimensión geoestratégica que para Estados Unidos presenta el Caribe, en la postguerra fría. Preocupados por los acelerados cambios geopolíticos producidos a nivel internacional desde finales de 1989, los estrategas estadounidenses no han elaborado una nueva agenda de seguridad para el Caribe, al menos con la especificidad e importancia que anteriormente tenía. Sin embargo, el autor entiende que a partir de diversos discursos y documentos es posible reconstruir lo que podría ser considerada una agenda de seguridad para la región, que descansaría en cinco ejes: la promoción de la democracia, la política migratoria, el libre mercado y la integración, el combate al narcotráfico, y la protección al medio ambiente. Cada uno de dichos ejes son ampliamente analizados en el trabajo.

Abstract

The new geostrategical dimension presented by the Caribbean for the United States at the Cold PostWar is analyzed in this article by its author. Worry about geopolitical accelerated changes at international level since 1989, the american strategies have not accomplish or elaborate a new security agenda for the Caribbean, with the specificity and the importance it had had before. However, the author considers perhaps from several discourses and documents it is possible to reconstruct what shall be considered a security agenda for the region, which will rest in five axis: the promotion for democracy, the migratory policy, free market and integration, the narco traffic struggle and the environment protection. Each axis is analyzed largely in this article.

El Caribe, como región, históricamente ha carecido de una agenda propia —no sólo de seguridad, sino de cualquier otro tipo, como podrían ser las de carácter económico, político, social o diplomático— surgida en el seno de la misma zona, y que responda a sus intereses. Tal ausencia tiene sus más profundas raíces en el desarrollo histórico-social y político de los países del área, sometidos sempiternamente a una dominación colonialista y neocolonialista, pero sobre todo por la balcanización que la misma ha generado. Esta balcanización ha constituido un fuerte obstáculo al desarrollo de una identidad regional, que entendemos

¹ Queremos expresar las gracias, de una manera muy especial, a la investigadora Lilia Bermúdez por habernos facilitado, muy gentilmente, una copiosa documentación, sin la cual el presente trabajo hubiera perdido mucho. Además, queremos reconocer que este estudio tiene una gran deuda con su artículo "América Latina y Estados Unidos: definiciones de una nueva agenda", *El Día*, México, 9 y 10 de noviembre, 1993.

como *caribeñidad*, que desborde las fronteras simbólicas del lenguaje, e incorpore a todos los países de la región, tanto a los de colonización española, como a los de la inglesa, francesa y holandesa, en la parte insular y en la continental (Maríñez, 1992). Precisamente por ello es que no existe consenso alguno entre los investigadores del área –ni tampoco entre los políticos e instituciones regionales– sobre cuáles son los límites geográficos, culturales y geopolíticos que existen en el Caribe. Y por lo tanto, no hay precisión sobre cuáles son las islas y territorios continentales que incluye la referida región.²

Si exceptuamos la propuesta de Ramón Emeterio Betances (1875), de finales del siglo XIX, sobre la Federación Antillana –que incluía a Cuba, Puerto Rico, República Dominicana, Haití y Jamaica–, la cual de alguna manera se podría considerar como un proyecto contestatario a la Doctrina Monroe,³ no volveremos a encontrar, hasta bien entrado ya el siglo XX, proyecto significativo alguno, de carácter regional, surgido desde el mismo Caribe, en función de sus propios intereses.

La mayor parte de los esquemas integracionistas que surgieron a partir de la década de los cuarenta –desde la *Comisión Angloamericana del Caribe*, de 1942 a 1946, pasando por la *Federación de las Indias Occidentales*, de 1958 a 1962, la *Asociación de Libre Comercio del Caribe*, CARIFTA, de 1968 a 1973, y posteriormente la *Iniciativa para la Cuenca del Caribe*, de 1982– en realidad surgieron en los centros de poder –Inglaterra, Francia, Holanda y Estados Unidos–, y formaron parte de sus respectivas agendas de seguridad en el periodo de la *Guerra Fría*. Durante la primera parte de la *Guerra Fría* el Caribe continuó siendo una región bajo dominio colonialista, si es que excluimos los casos de Haití, República Dominicana y Cuba, que habían logrado su independencia en 1804, 1844 y 1902, respectivamente. Pero medio siglo después, a partir del triunfo de la Revolución cubana, en 1959 –justamente

² Cf. Andrzej Dembicz, "Definición geográfica de la región del Caribe", en *Premisas geográficas de la integración socioeconómica del Caribe*, La Habana, Cuba, Ed. Academia y Científico-Técnica, 1979; Atlántida Coll-Hurtado, "Algunas ideas acerca de la geografía del Caribe", en *El Caribe: Nuestra Tercera Frontera*. Memoria del I Seminario sobre el Caribe, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, 1990; Alfredo Guerra-Borges, *Introducción a la economía de la Cuenca del Caribe*, México, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, 1985; Johanna von Grafenstein, *México y el Caribe durante los años de la emancipación, 1779-1808*, Tesis de doctorado en Estudios Latinoamericanos, Facultad de Filosofía y Letras, UNAM, México, 1994; Antonio Gaztambide-Géigel, "La invención del Caribe en el siglo XX (Las definiciones del Caribe como problema histórico y metodológico)", Ponencia presentada en la XX Conferencia Anual de la Asociación de Estudios del Caribe, Curazao, 22-27 de mayo de 1995; Luis Agrait, "El Caribe: ¿una región de regiones? Perspectivas puertorriqueñas sobre la unidad/diversidad caribeña", Ponencia presentada en España, septiembre de 1991.

³ En efecto, a la propuesta de "América para los americanos", Betances proclamaría "Las Antillas para los antillanos".

cuando la Guerra Fría, en su segunda etapa, llegaba a su climax en el Caribe, en tanto que el socialismo había trasladado sus fronteras hasta allí-, se inicia una tardía etapa del proceso de descolonización en la zona, donde trece nuevos países logran su independencia en el corto periodo de 21 años, de 1962 a 1983.

Alrededor de dicho periodo se produce un significativo cambio en la correlación de fuerzas políticas en la región, sobre todo con la radicalización de algunos procesos político-sociales, como el de Granada, en el Caribe oriental, el de Surinam, en las antiguas Guyanas, y el de Nicaragua en Centroamérica. Es decir, que en plena Guerra Fría parecían haberse producido las condiciones apropiadas como para que por primera vez fuese elaborado en el Caribe un proyecto alternativo consensual a partir de diferentes agendas políticas nacionales, sobre todo de los países que años antes habían iniciado algún proceso de cambio.

Fue precisamente en ese momento que los estrategas norteamericanos pusieron mayor énfasis en el Caribe dentro de su agenda de seguridad, lo cual quedó expresado en el *Documento de Santa Fe I*, de 1980, la *Iniciativa para la Cuenca del Caribe* (ICC) de 1982, y el *Informe Kissinger*, de 1984, documentos que bien eran dedicados enteramente a la región del Caribe, o en los que ésta ocupaba un lugar prioritario. Como resultado de la aplicación de las medidas geoestratégicas diseñadas en dichos proyectos, en la segunda parte de la década de los ochenta Estados Unidos logró nuevamente la recuperación del dominio hegemónico en la región, revirtiendo los procesos de cambio que se habían iniciado en Granada, Surinam y Nicaragua, fundamentalmente a partir de la guerra de baja intensidad (Bermúdez, 1987) o de ocupaciones armadas directas, como la de Granada en 1983, y posteriormente la de Panamá en 1989 (Mariñez, 1991). Con estas acciones quedó truncado el proceso de descolonización en el Caribe, iniciado a principios de la década de los sesenta y, por tanto, las posibilidades de que la región elaborara su propia agenda de seguridad –o incluso otras, de carácter económico, político o diplomático, por ejemplo– se esfumaron.

De esta manera, el perfil que presentaría el Caribe al arribar al fin de la Guerra Fría, puede sintetizarse de la siguiente manera:

- a) un mayor número de países independientes, 16 en total, lo que tendría sus implicaciones en la correlación de fuerzas políticas al interior de los organismos internacionales, como la OEA, de los cuales formarían parte dichas naciones;
- b) reforzamiento de las posiciones neoconservadoras, particularmente en los países que habían intentado impulsar procesos de cambio, como Granada y Surinam, así como en Dominica, Jamaica y Santa Lucía, entre otros;

- c) fuerte militarización del Caribe oriental, subregión en la que Estados Unidos por razones históricas había tenido muy poca presencia;
- d) desplazamiento del modelo de acumulación cuyo eje de articulación se encontraba en el sector primario, para instalarse uno nuevo que descansaría en el sector secundario y en el terciario (Maríñez, 1987), lo cual facilitaría la aplicación del modelo neoliberal, y abriría las puertas a la búsqueda de nuevos esquemas de integración, y sobre todo a la inserción dentro de uno de los tres megabloques que se disputan el reparto del mercado a nivel mundial, particularmente en el americano, liderado por Estados Unidos, y en el europeo, encabezado por Alemania;
- e) en último lugar, el fin de la Guerra Fría en Europa, aunque no ha significado el deshielo total en el Caribe –si es que consideramos el discurso y las acciones de Estados Unidos contra Cuba, que siguen siendo propias de los tiempos más difíciles de la *Guerra Fría*– al menos ha alejado de la agenda de seguridad de Washington el peligro del “comunismo internacional”, para reemplazarlo por el de la lucha contra el narcotráfico y la migración, entre otros. La ocupación militar de Panamá, en diciembre de 1989, puede considerarse un parteaguas al respecto, ya que constituyó la primera acción de ese tipo después de la Segunda Guerra Mundial en la que no se esgrimió el pretexto del comunismo internacional, sino el de la lucha contra el narcotráfico, como es bien conocido.

En síntesis, si bien es cierto que el fin de la *Guerra Fría* no ha significado un total deshielo en el Caribe, al menos ha implicado el abandono de la agenda de seguridad que para el mismo habían elaborado y venían aplicando los centros de poder, en particular Estados Unidos. En cambio, las transformaciones internacionales han abierto la posibilidad, más que nunca, de que en el mismo Caribe sea elaborada una agenda propia –por supuesto que con perspectivas, alcance y contenido muy diferentes a los que pudo haber tenido a principios de la década de los ochenta, cuando el movimiento descolonizador se encontraba en pleno auge en la región. Los primeros pasos en tal sentido ya han comenzado a producirse. Podríamos considerar como antecedentes de esa posible agenda la experiencia del Grupo de los Tres (G-3), integrado por México, Venezuela y Colombia,⁴ y la Asociación de Estados del Caribe (AEC), conformada por todos los países de la región, incluyendo a Cuba y a los países de Centroamérica.

⁴ El Grupo de los Tres está “conformado en 1989 por México, Colombia y Venezuela como un grupo de consulta y de evaluación regional a partir de una disposición a avanzar en la creación de una zona de libre comercio, básicamente en torno a los temas comerciales y energéticos, y promover la cooperación con los países del Caribe y de Centroamérica”. Cf. Andrés Serbin, “Las transformaciones globales y hemisféricas y el Grupo de los Tres: alcances y limitaciones de su proyección subregional”, en Andrés

¿Hacia una nueva agenda de seguridad?

A partir del fin de la Guerra Fría no se ha elaborado una agenda de seguridad para el Caribe,⁵ al menos con la especificidad e importancia que dentro de la doctrina de seguridad hemisférica tenía la anterior agenda,⁶ cuando la región ocupaba un destacado lugar geoestratégico en el mundo de la bipolaridad, propio de la Guerra Fría. Los acelerados cambios geopolíticos producidos a nivel internacional desde finales de 1989, a raíz de la caída del Muro de Berlín y del posterior derrumbe de la Unión Soviética, obligaron a los estrategas y organismos de seguridad de Estados Unidos a centrar su atención, desde el punto de vista geopolítico, en las transformaciones que se producían en Europa del Este, así como a reestructurar toda su agenda de seguridad y su política exterior en función de dichas transformaciones. Esta situación se produce en el marco de un profundo debate iniciado años antes sobre la pérdida de la hegemonía económica de Estados Unidos a nivel mundial, donde la publicación del libro de Paul Kennedy⁷ (1989), *Auge y caída de las grandes potencias*,⁸ ocupó un destacado lugar. La preocupación central de esta polémica se podría sintetizar en el planteamiento siguiente: "A pesar de todo lo poderoso que es Estados Unidos hoy en día, no tiene el mismo grado de poder relativo entre las naciones capitalistas" (MacEwan, 1992:42). Preocupación que en su momento sería recogida por el presidente Carter y sus asesores, como una aceptación del declive en que se encontraba Estados Unidos. Esto lo llevaría a asociarse con Europa Occidental y Japón, en la conocida Comisión Trilateral,⁹ "como base para recrear un sistema ordenado de asuntos internacionales" (MacEwan, 1992:53). Sin embargo, el trilateralismo no tuvo éxito, y en 1980, al asumir Ronald Reagan

Serbin y Carlos Romero (editores), *El Grupo de los Tres. Asimetrías y convergencias*, Caracas, Venezuela, Ed. Nueva Sociedad, 1994.

⁵ Como tampoco se ha producido para América Latina, Cf. Lilia Bermúdez, "América Latina y Estados Unidos: definiciones de una nueva agenda", *El Día*, México, 9 y 10 de noviembre de 1993.

⁶ Al respecto existe una amplia bibliografía, pero sólo vamos a señalar dos textos que nos parecen claves: James R. Greene y Brent Scowcroft (comp.), *Intereses occidentales y política de Estados Unidos en el Caribe*, Informe del Grupo de Trabajo del Consejo Atlántico sobre la Cuenca del Caribe, Argentina, GEL, 1985; Gregorio Selser, *Los Documentos de Santa Fe I y II*, México, Universidad Obrera de México, 1990.

⁷ El libro fue publicado originalmente en 1987.

⁸ Robert Heilbroner, "¿Se hallan los EUA en decadencia?"; Samuel P. Huntington, "¿Decadencia o renovación? refutación a Paul Kennedy. Los Estados Unidos conservan su preeminencia política y económica, y en el horizonte se ven pocos cambios probables"; Joseph S. Nye Jr., "Las nuevas dimensiones del poder. El desafío que enfrentan los Estados Unidos no es su pretendida decadencia sino cómo adaptarse a un mundo interdependiente".

⁹ Cf. *Cuadernos Semestrales*, núms. 2-3, CIDE, México, 1977-1978.

la presidencia de Estados Unidos, lo sustituiría por el unilateralismo, "en la creencia de que la superioridad de los Estados Unidos en los asuntos mundiales puede ser reestablecida, y que puede ser reestablecida sobre la base de su fuerza militar" (MacEwan, 1992: 54).

Y en efecto, Ronald Reagan y George Bush lograrían restablecer la hegemonía militar norteamericana, pero no así la económica, hecho que reforzaría aún más la polémica. En dicha discusión, *neoaislacionistas* y *declinacionistas* demandaban el abandono, o al menos la reducción, de la política intervencionista o globalista para prestar mayor atención a las cuestiones domésticas de Estados Unidos. En ese contexto fue que el entonces candidato a la presidencia de Estados Unidos por el Partido Demócrata, William Clinton, realizó su campaña electoral, y logró derrotar a George Bush, quien, aunque había obtenido innegables triunfos en política internacional para su país, en cambio a nivel interno había tenido resultados muy diferentes. De ahí que Clinton durante su campaña electoral no pusiera énfasis en una nueva agenda de seguridad internacional, aunque las transformaciones internacionales, y la misma demanda de la sociedad norteamericana, lo obligarían a distanciarse de la agenda de seguridad de Bush,¹⁰ que era una especie de continuación de la de Ronald Reagan, y respondía enteramente al mundo de la Guerra Fría.

Existen, sin embargo, discursos, declaraciones y documentos diversos, producidos en los últimos años sobre política exterior, que corresponden a principios generales, o que se refieren concretamente a situaciones coyunturales de la región, que permitirían reconstruir lo que podría ser considerado como una agenda de seguridad para el Caribe.¹¹ En esta reconstrucción jugaría un destacado papel la política que Estados Unidos ha venido aplicando en los últimos años, en especial con respecto a determinados países, fundamentalmente hacia Haití, Cuba y República

¹⁰ No obstante, en un primer momento Clinton llegó a manifestar que daría continuidad a la política de Bush. Cf. "Anuncia Clinton una esencial continuidad con la línea Bush", *La Jornada*, México, 19 de enero 1993, p. 41.

¹¹ Cf. Peter Hakim, "Clinton and Latin America: facing an unfinished agenda", *Current History*, núm. 572, 1993; Warren Christopher, "The strategic priorities of American foreign policy", *Dispatch*, U.S. Department of State, Bureau of Public Affairs, núm. 47, 1993; Robert S. Gelbard, "Security in the Americas: challenges and opportunities", *Dispatch*, núm. 45; Rogers Morris, "A new foreign policy of a new era", *The New York Times*, 9 de diciembre de 1992; Alexander F. Watson, "Key issues in inter-american relations", *Dispatch*, núm. 3, vol. 5, 1994; Anthony Lake, "From containment to enlargement", *Dispatch*, núm. 39, 1993; Warren Christopher, "The strategic priorities of American foreign policy", *Dispatch*, núm. 47, vol. 4, 1993; Charles William Maynes, "Realpolitik for the 90s", *The New York Times*, 22 de diciembre de 1993; "Excerpts from president Clinton's news conference at White House", *The New York Times*, 4 de agosto, 1994; Alexander Watson, "U.S.-Latin America Relations in the 1990s: toward a mature partnership", *Dispatch*, núm. 11, vol. 5, 1994.

Dominicana. Estos dos primeros países formaron parte de la agenda electoral de William Clinton, no obstante que la misma hizo énfasis en la política doméstica norteamericana. Pero además de ello, para la política exterior de Estados Unidos, según el Secretario de Estado Warren Christopher, la crisis haitiana tenía una prioridad estratégica similar a la de los conflictos regionales de Somalia y Bosnia.¹² No por otra razón Clinton se vio en la necesidad de nombrar en la Casa Blanca a Lawrence Pezzullo como asesor especial sobre la crisis haitiana, y posteriormente de enviar a Haití misiones del más alto nivel, incluyendo a personajes como el general Collin Power.

Ejes de una nueva agenda de seguridad

Podemos visualizar, al menos hasta ahora, cinco ejes sobre los cuales descansaría lo que podremos considerar como una nueva agenda de seguridad de Estados Unidos para el Caribe: la *promoción de la democracia*, la *política migratoria*, el *libre mercado e integración*, el *combate al narcotráfico*, y la *protección del medio ambiente*. Estos diferentes ejes, como se podrá observar, si bien es cierto que adquieren una dimensión muy particular en el Caribe, no son, sin embargo, exclusivos para la región, sino que más bien tienen una proyección mayor, a nivel latinoamericano. De todas maneras, por el énfasis puesto en el discurso político de los principales estrategas, entendemos que cada uno de dichos ejes está llamado a ocupar un orden de prioridad distinto.

1. *La promoción de la democracia*. En realidad la *promoción de la democracia* es un eje sobre el cual los estrategas norteamericanos han venido trabajando con mucha anterioridad. Sin remontarnos a la época de Woodrow Wilson, en las primeras décadas de este siglo, cuando en nombre de la democracia se produjeron las ocupaciones militares prolongadas en la región, como las de Haití, República Dominicana y Nicaragua, y de las que paradójicamente surgieron las más férreas dictaduras, lo cierto es que la lucha por la democracia ha sido una constante en el discurso de la política exterior de los gobernantes y estrategas norteamericanos. Sin embargo, entendemos que es necesario contextualizar el actual eje de la promoción de la democracia a la luz de las últimas transformaciones que se han producido a nivel internacional, sin olvidar, por supuesto, que de todas maneras se trata de una muy particular percepción de la democracia, propia de Norteamérica o en todo caso en función de sus intereses, y que no puede constituir un modelo universal, pues no corresponde al desarrollo histórico-social y político de la región. De todas maneras, si de

¹² Cf. Warren Christopher, *op. cit.*, 1993.

promover la democracia se trata, esta época de postguerra fría, como señala Adolfo Aguilar Zinser, "debiera ser la ocasión propicia para demostrarlo".¹³ No obstante, no podemos dejar de formular la siguiente interrogante: ¿qué democracia es la que se trata de promover?

Lo cierto es que, en enero de 1993 el mismo Clinton se encargaría de manifestar que la promoción de la democracia constituía uno de los tres pilares de su política exterior.¹⁴ En el mismo sentido se había expresado Robert Pastor con anterioridad, al señalar que para "construir un hemisferio democrático, todos los gobiernos, incluyendo el cubano, mexicano y el de Estados Unidos, deberían invitar a observadores internacionales a sus elecciones". Práctica ésta que ya se venía desarrollando desde mediados de la década de los ochenta, a través del Carter Center, como ocurrió, entre otras, en Nicaragua en 1989, en República Dominicana en 1990 y en 1994, y en Haití, en diciembre de 1990, elecciones estas últimas en las que resultó ganador Jean-Bertrand Aristide. Si bien es cierto que este sistema de legitimación de los procesos electorales ha sido sumamente cuestionado, sobre todo por su aplicación muy desigual en los diferentes países, al menos en el caso haitiano los observadores internacionales jugaron un destacado papel para que los resultados electorales fueran respetados. Sin embargo, hay que dejar bien claro que ello se logró no precisa y necesariamente por la participación de los observadores estadounidenses —para cuyo gobierno la candidatura de Aristide era poco simpática, siendo su favorito Marc L. Bazin—, sino más bien por la presencia de observadores internacionales de otras naciones, y sobre todo por el amplio y decidido apoyo recibido por Jean-Bertrand Aristide en la contienda electoral.

Pero es Anthony Lake, asesor presidencial de Clinton para Asuntos de Seguridad Nacional, quien parece ser el verdadero ideólogo de esta estrategia, dentro de lo que él ha desarrollado como "democracia de mercado".¹⁵ Es esta "promoción de la democracia", la cual tiene prioridad dentro de la política exterior de la administración Clinton,¹⁶ la que nos interesa desde la perspectiva de nuestro análisis. Y esta "democracia de mercado" tenemos que entenderla

¹³ "Si la política exterior estadounidense estuviese realmente inspirada en los principios políticos y morales que su retórica pregona, ésta debiera ser la ocasión propicia para demostrarlo". Cf. Adolfo Aguilar Zinser, "Glasnost vs. Doctrina Monroe", en Paz Consuelo Márquez Padilla y Mónica Vereza Campos, (coordinadoras), *La administración Bush*, Centro de Investigaciones sobre Estados Unidos de América, UNAM, México, 1991.

¹⁴ Los otros dos pilares de la política exterior planteados por Clinton son la seguridad económica interna y la reestructuración de las fuerzas armadas, para "afrentar las nuevas y actuales amenazas a nuestros intereses de seguridad y la paz internacional". Cf., *La Jornada*, México, 19 de enero de 1993, p. 41.

¹⁵ Cf. Anthony Lake, *op. cit.*, 1993.

¹⁶ "The successor to a doctrine of containment must be a strategy of enlargement-enlargement of the world's free". Cf. Anthony Lake, *op. cit.*

en el contexto de la globalización, los procesos de integración y la política neoliberal que impulsa el capital transnacional. Se trata de un sistema democrático donde las élites en el poder viabilicen la aplicación del modelo neoliberal.¹⁷ Pero además de ello, según el investigador William Robinson, para Estados Unidos la *promoción de la democracia*,

tal y como funciona en la actualidad, se propone no sólo garantizar y asegurar la poliarquía, sino hacer que los Estados Unidos y las élites locales penetren totalmente al Estado y a la sociedad civil y, a partir de ahí, garantizar el control sobre la movilización popular y los movimientos de masas (Robinson, 1995:27-28).

Es dentro de este contexto que debemos entender la fuerte presión que por primera vez la Casa Blanca y demás círculos de poder en Estados Unidos ejercieron en los comicios generales de República Dominicana, en mayo de 1994, a causa de las irregularidades electorales cometidas por el oficialista Partido Reformista, de Joaquín Balaguer. En efecto, el presidente Balaguer y todo su equipo de gobierno, inmersos en un profundo insularismo quisieron recurrir una vez más a las prácticas fraudulentas que desde la década de los sesenta les había permitido mantenerse en el poder, sin llegar a comprender en esta ocasión que las transformaciones internacionales producidas en los últimos años, y el nuevo eje de la doctrina de seguridad de Estados Unidos, la *promoción de la democracia*, se lo impedirían. Por ello 1990 fue la última ocasión en la que Balaguer logró salir impune de las irregularidades electorales cometidas por su partido, aun con la presencia de una delegación de observadores internacionales presidida por el expresidente norteamericano Jimmy Carter.¹⁸ No cabe duda de que en esa oportunidad la administración Bush se movió muy tímidamente, con la vieja agenda de seguridad, propia de la Guerra Fría, y Balaguer pudo retener el poder una vez más e impedir que Juan Bosch, líder del Partido de la Liberación Dominicana (PLD), asumiera la presidencia.

En las elecciones de mayo de 1994 en cambio, una semana antes de los comicios, el embajador de Estados Unidos en República Dominicana, Robert

¹⁷ Cf. William I. Robinson, "El rol de la democracia en la política exterior norteamericana y el caso de Cuba", en *Democracia en Cuba y el diferendo con los Estados Unidos*, La Habana, Centro de Estudios sobre América, 1995.

¹⁸ Además de Jimmy Carter, que la presidía, la delegación de observadores internacionales estuvo integrada, entre otros, por el primer ministro de Belice, George Price; la ex-primer dama de Estados Unidos, Rosalyn Carter; Genaro Arriagada, vice-presidente del Partido Demócrata de Chile; y Robert Pastor, director del Programa de América Latina y el Caribe del Carter Center; Cf. Leonel Fernández, *Raíces de un poder usurpado. Radiografía del proceso electoral dominicano de 1990*, Santo Domingo, Rep. Dominicana, Ed. Alfa y Omega, 1991.

Pastorino, dejó sentada en una carta difundida por la prensa dominicana la posición que tomaría el gobierno de su país ante las elecciones.¹⁹ Inmediatamente después de las mismas, las críticas y presiones no se hicieron esperar. La Delegación Internacional de Observadores hizo pública su posición sobre las irregularidades detectadas,²⁰ lo mismo que el *caucus* hispanico y el *caucus* negro del Congreso de Estados Unidos,²¹ así como la Casa Blanca, diversas instituciones, organismos internacionales, y de manera muy especial la prensa norteamericana.²²

Fue esta presión internacional, particularmente de Estados Unidos, la que obligó al gobierno de Balaguer a tener que negociar con la oposición y pactar una reducción de su periodo presidencial, de cuatro a dos años, en que se volverían a celebrar elecciones presidenciales. Este revés de Balaguer, más allá de sus deterioradas condiciones físicas y de la hábil e intensa campaña internacional desarrollada por el Partido Revolucionario Dominicano (PRD), no se podría explicar si se hace abstracción de este eje de la nueva agenda de seguridad, en el marco de la *postguerra fría*, la *promoción de la democracia*. En efecto, independientemente de su probada posición pronorteamericana, y de su deterioro físico a causa de su edad y de su ceguera motivada por un glaucoma, el presidente Joaquín Balaguer no responde a los nuevos lineamientos de globalización, integración y neoliberalismo impulsados por el capital transnacional. Su estilo de gobierno, caracterizado por el autoritarismo y el populismo, se ha vuelto obsoleto. Balaguer ha concentrado en su poder, y ha manejado a su discreción, más del 50 por ciento del presupuesto nacional dominicano, como parte de su política clientelista, lo que explica su reticencia a impulsar el neoliberalismo en el país. En cambio, el socialdemócrata PRD, durante sus años de gobierno en 1978-1986, y muy particularmente de 1982 a 1986, bajo la presidencia de Salvador Jorge Blanco, impulsó, como ningún otro gobierno dominicano, los ajustes del FMI que sentarían las bases para un desarrollo del neoliberalismo (Maríñez, 1985). Y fue precisamente el PRD el partido despojado del triunfo en las elecciones de mayo de 1994, a causa de las irregularidades

¹⁹ "El gobierno y el pueblo de Estados Unidos son completamente neutrales en relación a cuál candidato o partido político gane las elecciones. Pero estamos sumamente interesados en que se respete la voluntad popular a través de unas elecciones justas y transparentes", Cf. "EU pide respeto voluntad pueblo RD. Pastorino invoca preocupación algunos dominicanos ante posibilidad de fraude", *El Siglo*, 9 de mayo de 1994:1.

²⁰ Cf. "Declaración preliminar, 18 mayo 1994, Delegación Internacional de Observadores del NDI en las elecciones del 16 de mayo en la República Dominicana", *El Siglo*, 19 de mayo de 1994:2a.

²¹ Cf. "Caucus Hispánico y Caucus Negro hacen declaración sobre elecciones en República Dominicana", *El Siglo*, 20 de mayo de 1994:5.

²² Cf. entre otros, *The New York Times*, 20 de mayo de 1994; 24 de mayo de 1994; 6 de agosto de 1994; 22 de agosto de 1994 y 30 de agosto de 1994.

electorales que fueron impugnadas tanto por los observadores internacionales como por la Casa Blanca y diferentes medios informativos en Estados Unidos, como hemos planteado con anterioridad.

Dentro de esta misma perspectiva, tanto la crisis haitiana como el caso cubano, en su relación con Estados Unidos, podemos analizarlas y comprenderlas perfectamente a la luz de este primer eje de la doctrina de seguridad, la *promoción de la democracia*. Respecto a Haití sólo queremos señalar que el candidato favorito de Washington en las elecciones de 1990 –en las que triunfó Aristide con un 67 por ciento de la votación– era Marc Bazin, quien fuera funcionario del Banco Mundial, y ministro de economía durante la dictadura de Jean-Claude Duvalier. Bazin, quien sólo alcanzó un 14 por ciento de la votación, era el hombre llamado a impulsar el modelo neoliberal en Haití. No por otra razón en plena crisis haitiana, tras el derrocamiento de Aristide en 1991, Marc Bazin fue designado primer ministro por el gobierno golpista del general Cedras, como resultado de las negociaciones conocidas como *Acuerdo Tripartita*,²³ celebradas en Puerto Príncipe en mayo de 1992. En contraposición, los siete meses de gobierno de Aristide habían sido exitosos a nivel económico, al margen de los delineamientos neoliberales, y no había razones para esgrimir la supuesta incapacidad del Estado en la administración de empresas públicas. Sin embargo, durante la ronda de negociaciones para su retorno, durante los tres años de su derrocamiento, Aristide se vio conminado a presentar ante una reunión de financistas internacionales, en julio de 1993, en París, un plan de reconstrucción económica y social que ejecutaría, en caso de que retomara al poder, plan con el que se proponía recabar el apoyo económico internacional. Por ello, a su retorno en octubre de 1994, una de sus primeras decisiones fue el nombramiento del empresario Smarck Michel, como primer ministro. Nombramiento que tuvo muy buena acogida en los sectores financieros internacionales, particularmente en Estados Unidos, en virtud del alineamiento de Michel al modelo económico neoliberal que se pretende impulsar en dicho país. Dentro de esta perspectiva fue que una misión internacional viajó a Haití, integrada por representantes del PNUD, BM, FMI, AID, y OPS, para lanzar el programa de ayuda que había presentado Aristide en París en 1993.

Respecto a Cuba, no cabe duda alguna que las reformas estructurales (Hoffmann, 1995) que se vienen desarrollando en el país, incluyendo la reducción de subsidios y gastos sociales, propios del sistema socialista, así como

²³ Estas negociaciones en realidad constituyeron un acuerdo entre el Ejecutivo, un sector del Congreso Nacional y los militares haitianos, en las que Aristide no tuvo ninguna participación. Constituyó un arreglo entre los sectores golpistas para designar a Marc Bazin como primer ministro, y buscar así la legitimidad del gobierno, que era desconocido por la comunidad internacional, a excepción del Vaticano, y sufría el embargo económico decretado por la OEA.

la apertura del sector azucarero, minero, del turismo, y de la telecomunicación a la inversión extranjera, en una economía de mercado, son mucho más apreciadas por la administración estadounidense como síntomas de la "apertura" cubana, que las reformas que se puedan producir en la isla antillana a nivel del sistema político, no obstante que se siga presionando en lo político con el propósito de alcanzar y profundizar las reformas hacia una economía de mercado. Cuando ello se produzca, lo cual tendrá innegables implicaciones en el sistema político y a nivel social, como ya ha venido manifestándose, la *promoción de la democracia* en Cuba, desde la perspectiva de este eje de la agenda de seguridad de Estados Unidos, habría alcanzado logros significativos.

2. *La política migratoria.* El segundo eje de la agenda de seguridad, la *política migratoria*, está estrechamente vinculado –aunque de manera sumamente contradictoria– al de la *promoción de la democracia*, como una especie de "política de contención" que evitaría el incremento de los flujos migratorios hacia Estados Unidos, en este nuevo mundo de la globalización y desarrollo de esquemas de integración. Entendemos que el referido eje de la agenda de seguridad está vinculado de una manera muy contradictoria con el de la *promoción de la democracia*, pues mientras Norteamérica intenta continuar siendo la nación abanderada de la libertad y paradigma de la democracia, a la vez impide el libre tránsito, e incluso llega a levantar verdaderos muros en su frontera con México, justamente cuando sus gobernantes celebran la caída del Muro de Berlín e impulsan una política neoliberal que tiende cada vez más a abrir las fronteras y suprimir las restricciones arancelarias para que circulen libremente las mercancías.

Paradójicamente, son precisamente estas mismas grandes transformaciones a nivel internacional las que han acelerado, más que nunca, los procesos migratorios, donde Estados Unidos, aun habiendo perdido la hegemonía económica, constituye uno de los principales centros de atracción de fuerza de trabajo. Pero lo cierto es que tampoco Norteamérica está interesada en dichos inmigrantes, al menos en términos relativos a como podía haberlo estado con anterioridad, pues precisamente el modelo económico neoliberal tiene como uno de sus objetivos el libre desplazamiento del capital –no de la fuerza de trabajo– en búsqueda de esta última, en los propios países que la generan. Con dicha medida se lograría, entre otros factores, fuerza de trabajo barata, sin que haya la necesidad de emigrar a los centros de poder económico para allí acogerse a las condiciones laborales existentes, que en definitiva son más favorables que las de sus propios países. En efecto, este eje de la agenda de seguridad adquiriría una mayor relevancia, entre otras, por las siguientes razones:

a) El colapso del socialismo en Europa del Este, y el derrumbe de la Unión Soviética generaron importantes movimientos migratorios, parte de los cuales

se orientaron hacia Estados Unidos. Estas transformaciones tendrían una rápida repercusión en Cuba, al deteriorarse la economía y los niveles de vida de dicha nación, lo que se expresaría en un incremento sustantivo de la emigración cubana hacia Norteamérica, país cuya política y legislación inmigratorias desde 1959 han estimulado "de forma absoluta la salida de cubanos y su inserción en la sociedad norteamericana" (Rodríguez Chávez, 1994:5).

Un fenómeno parecido se producía desde Centroamérica, cuyos países vivieron en pie de guerra durante casi toda la década de los ochenta, con las obligadas implicaciones de deterioro económico, de violencia e inestabilidad política, que darían lugar a la expulsión de decenas de miles de ciudadanos hacia otros territorios, particularmente hacia Estados Unidos. Sin embargo, a principios de los noventa, cuando el flujo migratorio se incrementaba, Washington no estaría más interesado en seguir recibiendo a dichos inmigrantes, o por lo menos no estaría dispuesto a seguir dándoles las mismas facilidades de ingreso a Estados Unidos, como lo había venido haciendo por razones políticas e ideológicas. Incluso el tratamiento privilegiado que durante décadas ha otorgado a los cubanos comenzaría a replantearse, primero muy tímidamente, en las negociaciones y acuerdos celebrados en los últimos años entre el gobierno cubano y el estadounidense (Rodríguez Chávez, 1994), hasta endurecerse y ser excluido dicho privilegio en los acuerdos migratorios de mayo de 1995, y aún más, determinarse la repatriación de los inmigrantes cubanos que fueran interceptados en alta mar.

No hay lugar a duda que el fenómeno migratorio constituye un importante elemento de presión que Cuba llevaría a la mesa de negociación con Estados Unidos, pero nadie puede perder de vista que los estrategas norteamericanos estarán siempre dispuestos a negociar dicha problemática con el gobierno cubano, sin que ello signifique visos de normalización de las relaciones entre ambos países, sino más bien la búsqueda de Estados Unidos de darle un tratamiento al problema migratorio cubano en la lógica de su nueva agenda de seguridad. De ahí el abandono del trato privilegiado otorgado a los cubanos en Estados Unidos y la política para desestimular a los inconformes en el abandono de la isla caribeña. El propósito es lograr que al interior de Cuba se genere, desarrolle y fortalezca un movimiento opositor, que hasta ahora no ha existido, y que viabilice la *promoción de la democracia*,²⁴ sobre todo cuando Washington sabe muy bien que estos nuevos exiliados, independientemente de los pronunciamientos que hagan para ser bien acogidos en Estados Unidos, no lo hacen necesariamente por convicciones ideológicas, de ruptura con el socialismo, sino

²⁴ Al respecto hay interesantes reflexiones y planteamientos en el trabajo ya citado de William I. Robinson, 1995.

más bien motivados por las precariedades económicas que se viven en el país, en buena medida generadas por factores externos.

b) Los cambios producidos en el Caribe, a nivel económico, por la sustitución del modelo de acumulación, aunado a la aplicación de políticas neoliberales, aceleraron los flujos migratorios de la región hacia diferentes centros de poder económico, pero de manera muy especial hacia Estados Unidos (Duany, 1993; Fernández Soriano, 1994; Maingot, 1994). La expulsión de fuerza de trabajo del Caribe durante los últimos años, se ha expresado bajo diversas modalidades, como *yoleros*, *balseiros*, *boteros* o *boat people*. Según Robert Pastor, sólo de 1961 a 1979, de la Cuenca del Caribe emigraron 2,497,077 personas hacia Estados Unidos, generando "nuevos problemas tales como la modificación del carácter rígidamente monolingüe de la nación estadounidense."²⁵ En 1990, según Jorge Duany (1993:83), "la población hispano-caribeña de EEUU ascendía a unos cuatro millones de personas". El mismo autor señala que en la década de los ochenta residían en Estados Unidos más de un millón de inmigrantes procedentes de Haití y las Indias Occidentales Británicas.

Estos movimientos migratorios se producían, de una manera acelerada, precisamente en momentos en que Norteamérica entraba en la fase de pérdida de su hegemonía económica a nivel mundial y aplicación del modelo neoliberal, con todas las implicaciones que ello conllevaría: aumento del desempleo y recortes del presupuesto federal para servicios y asistencia social. De ahí que la migración —no obstante Estados Unidos ser un país típico de inmigrantes—, haya pasado a la categoría de política de seguridad, y que se hayan tomado medidas al interior de la misma sociedad norteamericana para desestimularla o restringirla; que abiertamente el inmigrante sea retornado a su país de origen; y, en definitiva, que el tema de la migración pase a ocupar un lugar destacado en el discurso político-electoral, como el de Clinton en los comicios de 1992, y en el de Peter Wilson en Los Ángeles, en 1994.

c) Por último, habría que resaltar la crisis haitiana y su componente migratorio, particularmente a raíz de la huida de Jean-Claude Duvalier, en 1986 y del posterior derrocamiento del presidente Jean-Bertrand Aristide, en septiembre de 1991. En efecto, después de la caída de Duvalier en febrero de 1986, más de 86 mil haitianos fueron admitidos en Estados Unidos, por medio de un programa especial de amnistía. El éxodo prácticamente se interrumpió durante los siete meses de gobierno de Aristide, de febrero a septiembre de 1991, en que

²⁵ Cf. Robert Pastor, "La migración en la cuenca caribeña", *El Caribe Contemporáneo*, núm. 6, México, 1982. Por su parte Juan M. García Passalacqua, "Los Estados Unidos y el Caribe a fin de siglo", *Claridad*, núm. 2175, Puerto Rico, 1993, señala que "Mientras los caribeños habían enviado a los Estados Unidos desde el siglo XVIII solamente 2,000,000, los que inmigraron entre 1960-1980 de la región fueron 1,300,000 en sólo dos décadas. Imagínense las cifras hoy, una década adicional después".

fue derrocado. Después de esa fecha decenas de miles de haitianos se lanzaron a la mar en endeble lanchas.

Sólo durante los primeros ocho meses del gobierno golpista del general Raoul Cedras, el promedio del éxodo haitiano fue de 145 por día, seis personas cada hora. Este promedio alcanzó límites insospechados a mediados de mayo de 1992, cuando en tan sólo cuatro días más de siete mil se lanzaron a la mar; cerca de 1875 por día, es decir, 78 cada hora. El éxodo fue de tal magnitud que el presidente George Bush ordenó a la Guardia Costera norteamericana la intercepción en alta mar de las frágiles embarcaciones y la repatriación inmediata de los *boat people* a territorio haitiano. Hecho que fue calificado por algunos defensores de los refugiados haitianos no sólo de racista, sino como un "Muro de Berlín flotante", que contrastaba con la política de derechos humanos proclamada por Estados Unidos, y sobre todo con la acogida, protección y privilegios de que gozan los migrantes cubanos que llegan a territorio norteamericano.

El entonces candidato a la presidencia de Estados Unidos, William Clinton, criticó duramente la política del presidente Bush sobre la migración haitiana. Sin embargo, poco tiempo después de asumir el poder, Clinton confesó haber estado mal asesorado al respecto, por lo que la Casa Blanca continuó aplicando la misma política de la administración Bush, hasta que en octubre de 1994 logró, mediante una intervención militar, la reinstalación de Jean-Bertrand Aristide en la presidencia de Haití. Sólo de esa manera los estrategas norteamericanos podían lograr que se redujera sustantivamente el flujo de emigrantes hacia Estados Unidos.

Desde esta perspectiva la crisis haitiana constituye un caso paradigmático —como lo es el cubano también— de una permanente tensión entre la vieja y la nueva agenda de seguridad de Estados Unidos en sus relaciones con el Caribe. En efecto, los mismos dirigentes políticos y estrategas norteamericanos en ocasiones parecen no saber si seguir acogiéndose a la vieja agenda de seguridad, propia de la Guerra Fría —las largas negociaciones y medidas adoptadas para el retorno de Aristide a Haití posiblemente constituyen el ejemplo más elocuente—, o encuadrar sus acciones dentro de una nueva agenda de seguridad, fruto de la *postguerra fría*.

3. *Libre mercado e integración.* Para Estados Unidos, la competitividad tecnológica, económica y comercial constituye un aspecto prioritario en su agenda de seguridad, toda vez que el denominado declive de dicha nación parece tener allí su punto crítico. Durante buena parte de la Guerra Fría, mientras Estados Unidos, como superpotencia militar, realizaba enormes inversiones en la industria bélica, con miras a detener el avance del "comunismo internacional", y con un relativo descuido de su infraestructura económica, Japón y Alemania, en cambio, centraron todos sus recursos a nivel de grandes inversiones en

investigaciones tecnológicas e infraestructura de la industria civil, que las convertirían en verdaderas superpotencias económicas. Con el inesperado derrumbe del Muro de Berlín y el colapso de la Unión Soviética, las reglas de juego se modificarían y Estados Unidos descubriría sus limitaciones —o dichas limitaciones se harían más evidentes— para competir a nivel económico en el nuevo mercado mundial que se abría como producto del fin de la Guerra Fría.

Ante la conformación de dos grandes bloques económicos, el asiático, bajo el liderazgo de Japón, y el europeo, de Alemania, a Estados Unidos no le quedaba otra opción que replegarse a su zona geográfica natural, es decir, a Canadá, América Latina y el Caribe —donde por supuesto sigue teniendo una enorme influencia y competitividad económica— para tratar de crear un tercer megabloque económico, bajo su liderazgo. De ahí la propuesta de la administración Bush para desarrollar la Iniciativa para las Américas, y sobre todo del Tratado de Libre Comercio, TLC o NAFTA ("North American Free Trade Agreement"), entre Estados Unidos, México y Canadá, así como posteriormente, en diciembre de 1994, la propuesta de la administración Clinton, en la Cumbre de las Américas, para la creación del megabloque denominado Área de Libre Comercio de las Américas, ALCA.

La Iniciativa de las Américas, de Bush, nunca llegó a superar la retórica discursiva. En cambio, el TLC —que ocupa un lugar prioritario en la agenda de seguridad para los estrategas norteamericanos—²⁶ rápidamente avanzó en su propuesta, hasta ser aprobado en 1993 por Estados Unidos, Canadá y México. Sin embargo, este esquema de integración ha generado diversas inquietudes entre los gobernantes y sectores empresariales del Caribe, que de inmediato lo vieron como una seria amenaza a sus intereses. El temor ha consistido en que las inversiones de capital se desplacen hacia México, y que una serie de beneficios comerciales de que gozaba el área a partir de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (ICC), sean perdidas por dichos países, para favorecer a México.²⁷ De ahí que, además de las propuestas formuladas para que los países de la región fueran beneficiarios del TLC, también comenzaron a surgir planes de nuevos esquemas de integración, o por lo menos del reforzamiento de los ya existentes, como el CARICOM.

Es en este marco de búsqueda que en 1994 se constituye la Asociación de Estados del Caribe, AEC, (Regueiro Bello, 1995; García Lorenzo, 1995) como

²⁶ Cf. Anthony Lake, *op. cit.*, 1993; Alexander Watson, "U.S.-Latin America relations in the 1990s: toward a mature partnership", *op. cit.*, 1994; Peter Hakim, *op. cit.*, 1993.

²⁷ Cf. David E. Lewis, "Los acuerdos regionales de libre comercio y el Caribe: retos y oportunidades del Tratado de Libre Comercio norteamericano", en Andrés Serbin y Joseph Tulchin (comps.), *El Caribe y Cuba en la posguerra fría*, Caracas, Venezuela, Ed. Nueva Sociedad, 1994; en el mismo libro puede consultarse "El Tratado de Libre Comercio: implicaciones para el Caribe y Cuba", pp. 171-183.

una iniciativa propia del área, la cual fue ratificada por los jefes de Estado y gobierno de los países miembros, en la reunión celebrada en Trinidad-Tobago, en agosto de 1995. El objetivo de la AEC, –conformada por 25 países, que cuentan con un mercado de 200 millones de personas y un Producto Interno Bruto de 500 mil millones de dólares– es crear una de las zonas de libre comercio más grandes del mundo en un plazo de cinco años.²⁸

Por otro lado, y nuevamente a iniciativa de Estados Unidos, en la Cumbre de las Américas, celebrada en Miami, en diciembre de 1994, fue creada el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), donde tienen cabida todos los países del Caribe, al menos los independientes. Este esquema de integración estaría llamado a ser uno de los más importantes megabloques del mundo de la globalización, aunque sin pretender, como sostienen algunos, que los cientos de millones de habitantes que tiene, sean equivalentes a consumidores. Estratégicamente no podemos perder de vista que, aun sin la presencia de Cuba, de los 34 países de ALCA, el 44 por ciento es del Caribe.²⁹ Pero Cuba, siendo el único país de la región que no fue invitado a la Cumbre, –por razones geopolíticas que aún hoy día se sobreponen a las geoeconómicas, y que deberían estar ya superadas, pues son propias de la Guerra Fría, y no del proceso de globalización– es el que, paradójicamente, tendría mejores posibilidades en el Caribe, en términos de su infraestructura, de realizar valiosas aportaciones a dicho esquema de integración.

Otro aspecto de los resultados preliminares interesantes de esta globalización e integración, es que países como República Dominicana, que hasta ahora se habían mantenido de espaldas al Caribe, no sólo han volcado su mirada hacia la región, y comienzan a adquirir conciencia de su caribeñidad, sino que incluso han intentado asumir el liderazgo del Caribe, como lo ha pretendido precisamente República Dominicana en los últimos años con la AEC, quizás olvidando que durante décadas el país ha descuidado sus relaciones con los pueblos y gobiernos de la región.

Sin embargo, el Caribe –independientemente de la importancia que como mercado pueda tener– por su posición geoestratégica está llamado a ser influido –si no es que disputado– por los tres megabloques comerciales que luchan por

²⁸ Cf. *La Jornada*, 21 agosto 1995, México; *Cuadernos de la Coyuntura Caribeña*, núm. 2., órgano de la Asociación de Economistas del Caribe, Santo Domingo, Rep. Dominicana, 1994.

²⁹ Estos son Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Rep. Dominicana, Granada, Guyana, Haití, Jamaica, St. Kitts-Nevis, Sta. Lucía, San Vicente y Las Granadinas, Surinam y Trinidad-Tobago. Si incluyéramos a Panamá y demás países centroamericanos, se llegaría al 59 por ciento de toda el ALCA.

la hegemonía del mercado mundial.³⁰ Además del megabloque americano, liderado por Estados Unidos –y al que el Caribe estaría llamado a insertarse, por razones de cercanía y de mantener estrechos vínculos económicos, entre otros factores–, está el europeo, que tiene incidencia en los antiguos territorios coloniales, y ha extendido dicha incidencia al resto de la región a través de la Convención de Lomé IV,³¹ de diciembre de 1989; en último lugar está el bloque asiático, liderado por Japón. Este último bloque, que es el que al parecer tiene menos presencia en la región, –y quizás uno de los más descuidados por los investigadores del área, en cuanto a su penetración en la zona se refiere– para finales de la década de los ochenta tenía una inversión en el Caribe de 12547 millones de dólares, lo que representaba el 34 por ciento de la inversión japonesa en toda América Latina (Jiménez, 1991).

No obstante, esta globalización e integración de libre mercado –independientemente de que constituya el signo de los tiempos, aunque no el último– está llamada a tener serias implicaciones para los países de la región.³² Algunos de sus gobernantes y dirigentes empresariales no han dejado de percibir esta situación. En la Cumbre de las Américas, en Miami, al menos varios gobernantes supieron externar sus inquietudes. Cheddi Jagan, el presidente de Guayana, fue muy claro al manifestar que “el libre comercio podría eliminar nuestras economías”.

4. *Lucha contra el narcotráfico.* El cuarto eje de la agenda de seguridad para el Caribe lo constituye la *lucha contra el narcotráfico*, región que desempeña un destacado rol en el tráfico de estupefacientes procedentes de Sudamérica hacia Estados Unidos. Según Rosa del Olmo, “Hoy día, América Latina y el Caribe son la fuente y los puntos de transferencia de toda la cocaína, una tercera parte de la heroína y una cantidad indeterminada de la marihuana que entran a Estados Unidos” (Del Olmo, 1991: 243). Pero exceptuando a Jamaica, Belice,

³⁰ Aunque no está referido al Caribe, es interesante, desde el punto de vista de la lucha entre los tres megabloques, el libro de Lester Thurow, *La guerra del siglo XXI*, Argentina, Ed. Javier Vergara, 1993; también resulta sumamente interesante, desde otra perspectiva, el libro de Víctor López Villafañe, *La nueva era del capitalismo. Japón y Estados Unidos en la Cuenca del Pacífico, 1945-2000*, México, Siglo XXI, 1994.

³¹ “Con la excepción de Cuba, todos los países independientes del Caribe son signatarios de la Convención de Lomé; totalizan 15 y conforman un segmento del grupo de países ACP (África, Caribe, Pacífico), el cual ha pasado de sus 46 miembros fundadores en 1975 a un total de 69, incluida toda el África negra al sur del Sahara”. Cf. SELA, *América Latina y el Caribe ante el nuevo escenario europeo*, Caracas, Venezuela, Ed. Nueva Sociedad, 1993, p. 23.

³² Para el caso dominicano, Cf. Constantino Vaitsos, *Opciones dominicanas en tiempos de globalización e integración*, Santo Domingo, Rep. Dominicana, FNUD, 1994; Bernardo Vega y Carlos Despradel, *Estudio sobre la estrategia de integración económica de la República Dominicana*, Santo Domingo, Rep. Dominicana, 1994.

y escasos países de la región, lo cierto es que el Caribe no se caracteriza por el cultivo y el procesamiento de las drogas, sino, fundamentalmente por servir de puente en el tráfico y, secundariamente, por su participación en las redes financieras. Tampoco los países del Caribe son importantes, como mercado, en el consumo de la misma. De manera tal que en cualquier estrategia diseñada para combatir el narcotráfico, en lo que al Caribe se refiere, se tendrían que poner en operación los mecanismos de interdicción en el tráfico, así como los de desmantelamiento de las redes financieras (Cimadamore, 1995:17).

Esto significa que para una agenda de seguridad de Estados Unidos, en lo concerniente al narcotráfico el Caribe sólo es importante en función de la prioridad estratégica que se le asigne a los diferentes elementos componentes del combate. Tradicionalmente los estrategias norteamericanos han descuidado la lucha contra el consumo, a nivel del mercado interno estadounidense, para privilegiar el combate a nivel externo, no obstante el poco éxito que ha tenido dicha política. Habría que reconocer que no es nada sencillo el combate al tráfico de estupefacientes en el Caribe, no sólo por la diversidad de islas, islotes y territorios del mismo, sino, fundamentalmente por la carencia de recursos, sobre todo de tecnología en dichos países, y, más que nada, por la corrupción imperante en los mismos a nivel de los organismos e instituciones oficiales llamados a combatirlo.³³

Lo cierto es que no pocos países de la región han sufrido el impacto del narcotráfico, en ocasiones con serios escándalos que han involucrado a altos funcionarios del gobierno. Tal fue el escándalo cubano de mediados de 1989, cuando se siguió proceso a Arnaldo Ochoa Sánchez, Jorge Martínez Valdés, Antonio de la Guardia y Amado Padrón Trujillo, entre otros. Posiblemente este haya sido el más relevante escándalo de narcotráfico producido en la región en los últimos años.³⁴ Durante la crisis haitiana el narcotráfico constituyó uno de los principales soportes económicos al gobierno de facto del general Raoul

³³ En la declaración de principios de la Asociación de Estados del Caribe, celebrada en Trinidad-Tobago en agosto de 1995, Jamaica propuso que se incluyera el compromiso de combatir el narcotráfico "pero el texto que se presentó a última hora para 'aterrizar' la moción jamaicana dejó helados a los presidentes. A algún sesudo se le ocurrió poner unas líneas que sugerían que el narcotráfico prende en el área porque hay corrupción a todos los niveles. Por supuesto que todos brincaron. Era pretender que los gobiernos suscribieran una declaración que los descalificaba. De inmediato los expertos de las cancillerías comenzaron a trabajar en la 'redacción final' del texto, el cual quedó de la siguiente manera: 'Reconocemos que la producción y el consumo de drogas ilegales, así como el narcotráfico en todos sus aspectos, constituyen un serio obstáculo al turismo, comercio y transporte y ponen en peligro la soberanía y la seguridad de los Estados. En vista de ello, solicitamos fortalecer la cooperación en la región para combatir la amenaza de la droga y mantener el orden y la estabilidad social'", Cf. *La Jornada*, México, 19 agosto 1995:8.

³⁴ Cf. *Causa 1/89, Fin de la conexión cubana*, Cuba, Ed. José Martí, 1989.

Cedras, como lo denunciara en su momento el presidente Jean-Bertrand Aristide. Sólo durante 1994 Haití recibió "más de 100 millones de dólares de narcotraficantes colombianos destinados a permitir el libre funcionamiento de bimotores privados en 72 pistas clandestinas distribuidas en toda la nación".³⁵ De la misma manera habría que señalar que sólo "los carteles colombianos estarían exportando desde Haití tres cuartas partes de la cocaína que ingresa a los Estados Unidos". No cabe la menor duda de que el narcotráfico jugó un papel importante, en términos de recursos económicos, para que el gobierno de *facto* haitiano tuviera capacidad de importar toda clase de mercancías, y así vulnerar el embargo internacional y mantenerse en el poder durante tres años. Sin embargo, resulta sumamente extraño que a raíz de la ocupación militar norteamericana de 1994, Washington no diera a conocer ningún desmantelamiento de las redes que operaban en dicho país. ¿Acaso las negociaciones establecidas entre los emisarios estadounidenses y el alto mando militar golpista, para que no se produjera resistencia de estos últimos y la ocupación fuera pacífica, implicaron el mutismo de Norteamérica ante tal situación?

Pero Haití es apenas un caso más de las tantas islas y territorios del Caribe que sirven como tránsito del flujo de estupefacientes producidos en los países de América Latina, y que tienen como destino final el mayor mercado consumidor de estupefacientes: Estados Unidos.

Quizás por esto último el elemento de mayor novedad introducido bajo la administración Clinton en este eje de la agenda de seguridad lo constituya la prioridad anunciada para combatir también el consumo, a nivel doméstico en Estados Unidos, y no sólo la producción y el tráfico, a nivel externo, como lo había venido haciendo la *Drug Enforcement Administration* (DEA), durante años, sin éxito alguno. Sin embargo, tal propuesta de la administración Clinton tendrá que librar una fuerte batalla en el Congreso, contra los sectores identificados con la vieja agenda, en darle prioridad al combate en el campo internacional, con sus implicaciones de carácter intervencionista, violatorias de la soberanía nacional, como ha ocurrido hasta ahora. De manera tal, que también en este eje nos encontramos con una fuerte tensión entre la vieja y la nueva agenda de seguridad.

5. *Protección al medio ambiente.* El último lugar de lo que consideramos constituirían los ejes principales de la agenda de seguridad para el Caribe en esta *postguerra fría*, lo ocupa la *protección al medio ambiente*, aspecto en el que

³⁵ Cf. *Le Point*, núm. 1132, mayo de 1994, y reproducido, a manera de síntesis, por *Panorama*. Observatorio del Narcotráfico, Colombia, núm. 2, mayo-agosto 1994.

Clinton se distanció, desde su campaña electoral, de la política asumida por el presidente George Bush. Como lo plantea la investigadora Lilia Bermúdez (1993), Bush se "pronunció por una reducción de desperdicios sólidos y tóxicos con incentivos en impuestos para el reciclaje y créditos para compañías que reduzcan los desperdicios; la disminución de los niveles de bióxido de carbono en un 20 por ciento para el año 2000; y recompensar prácticas ecológicas de las empresas y penalizar a las contaminantes".³⁶

Para Estados Unidos, por los estrechos vínculos que mantiene con el Caribe –incluso compartiendo sus mares–, la defensa del medio ambiente constituye un eje importante en su estrategia de seguridad. Sin embargo, entendemos que los propios países del Caribe deben jugar un papel más activo en la política de dicha defensa, pues independientemente del lugar que ocupe el medio ambiente en la agenda de seguridad de Washington, y de las normas que en el territorio norteamericano se practiquen al respecto, lo cierto es que el turismo internacional (Serbin, 1992) –que hoy en día ha venido a desplazar los rubros más importantes de la economía de la región– y el propio capital transnacional que opera en el Caribe, constituyen, entre otros, serios peligros para el medio ambiente del área. Por otro lado, en años anteriores no son pocas las denuncias producidas de barcos estadounidenses que han arrojado –o intentado hacerlo– desperdicios tóxicos en el Mar Caribe, con todas las implicaciones que ello acarrearía para los habitantes de la región.

Consideraciones finales

A lo largo de todo el trabajo se presenta una permanente tensión entre lo que denominamos la vieja agenda de seguridad, propia de la Guerra Fría, y la nueva agenda, producto de la *postguerra fría*. Entendemos que tal situación se produce, en primer lugar, porque todavía nos encontramos en un momento de transición donde, si bien es cierto que la Guerra Fría concluyó en Europa, en el Caribe no ha sido así, necesariamente, o por lo menos lleva un ritmo diferente. De lo contrario no se explicaría la permanente hostilidad de Washington contra Cuba, no obstante las reformas estructurales económicas, así como políticas, que se han venido produciendo en los últimos años en la isla caribeña (Lessmann, 1994; Dilla, 1995). En segundo lugar, la tensión se produce porque al Caribe haber perdido importancia geopolítica en los últimos años para Estados Unidos, los estrategas norteamericanos no se han sentido a elaborar una nueva agenda de seguridad específica para la región, por lo que se ven en la necesidad de recurrir a la que ya tenían, y en situaciones muy coyunturales, como la crisis

³⁶ Cf. Lilia Bermúdez, 1993, *op. cit.*

haitiana, acogerse a los lineamientos de una nueva agenda de seguridad hemisférica, también muy poco elaborada. En tercer lugar, la referida tensión se produce como expresión de la lucha política al interior de la sociedad norteamericana, entre el Partido Republicano y el Partido Demócrata. En última instancia, las posibilidades de que Estados Unidos aplique una nueva política hacia el Caribe, acorde con el fin de la Guerra Fria, a la larga va a depender mucho de quienes gobiernen en la Casa Blanca, demócratas o republicanos. Los signos de apertura hacia Cuba mostrados por Clinton, y la cerrazón de los republicanos son bastante elocuentes al respecto. No obstante, la política estadounidense hacia Cuba se torna mucho más compleja, en tanto forma parte de la política interna de Estados Unidos, sobre todo en la agenda electoral, a causa de la presencia de la comunidad cubana en la potencia del norte.

La promulgación por el Congreso de Estados Unidos de la Ley de Solidaridad Democrática y Libertad Cubana, mejor conocida como Ley Helms-Burton, es el más fiel reflejo de la tensión que venimos planteando entre la vieja y la nueva agenda de seguridad. La ley, que había sido derrotada en el propio Congreso estadounidense y rechazada por el mismo presidente William Clinton, sin embargo fue aprobada a principios de 1996, en el marco de la contienda electoral de la Unión Americana. Clinton se ha visto en la necesidad de disputar el apoyo de los sectores más conservadores, especialmente en el estado de la Florida, donde la comunidad cubana cuenta con una presencia significativa. Pero lo que parecía ser un simple residuo de la Guerra Fria, ha alcanzado una repercusión internacional sin precedentes. Posiblemente ni los mismos autores de la referida ley —los senadores Helms y Burton— ni los estrategas estadounidenses, llegaron a sospechar jamás el nivel tan grande de rechazo. En vez de aislar a Cuba, es el propio Estados Unidos el que se ha quedado aislado, incapaz de lograr apoyo a su referida ley en nación, organismo multilateral o empresarial alguno.

La Helms-Burton, que parece responder a intereses geopolíticos, en realidad tiene claros objetivos geoeconómicos: impedir que el capital latinoamericano y europeo, fundamentalmente, llegue a Cuba y comience a operar en los diferentes sectores de la economía y ramas de la producción industrial y de servicios, como lo han venido haciendo en los últimos años, a partir de las reformas que ha implantado el gobierno cubano y que permite brindar amplias facilidades a los inversionistas extranjeros, sin excluir a los estadounidenses, que también han manifestado interés de invertir en Cuba. Sin embargo, son las propias leyes de Estados Unidos, y no las cubanas, las que se lo han impedido.

Esto ha dado lugar a que sean los empresarios europeos, canadienses, latinoamericanos y caribeños, quienes hayan logrado insertarse en los sectores de punta de la economía cubana, y no los estadounidenses, como históricamente había ocurrido hasta el triunfo de la Revolución cubana, en 1959. De manera

tal, que es el empresariado estadounidense el que está pagando el costo de la política de su gobierno con la isla caribeña durante la Guerra Fría, quedándose a la zaga con respecto a los inversionistas de los demás países.

Así, la Ley Helms-Burton intenta impedir la libre concurrencia de capital a Cuba, ante el temor de no encontrar espacio competitivo en un futuro no muy lejano, cuando se produzcan en la isla caribeña los cambios políticos esperados por Estados Unidos. De ahí su necesario carácter de extraterritorialidad, sin el cual no podría pretender lograr sus fines geoeconómicos ocultos. Pero de ahí también la condena unánime que ha generado a nivel continental, desatando lo que se podría considerar la primera gran batalla de la guerra de mercado a que el mundo de la globalización e integración en megabloques está llamado a librar durante el siglo XXI.

En síntesis, la Helms-Burton se coloca exactamente en el filo de los intereses geopolíticos y geoeconómicos, o más bien enarbola los referidos propósitos para ocultar los de carácter geoeconómico, que son propios de la *postguerra fría*.

Otro aspecto que nos interesa subrayar es que lo que nos hemos propuesto analizar en el presente trabajo es una posible agenda de seguridad de Estados Unidos para el Caribe, y no así una agenda de seguridad *del* Caribe, surgida en el mismo seno de la región, en función de sus propios intereses, ya que esta última agenda no existe. Por lo tanto, con estos fines habría que destacar que en cada uno de los ejes de la agenda analizada, las propuestas, perspectivas y énfasis podrían ser significativamente diferentes si respondieran a un proyecto del Caribe, con sus intereses regionales propios. Pongamos algunos ejemplos al respecto. En lo que a *política migratoria* se refiere, el Caribe podría estar interesado en analizar y combatir las razones causales de la emigración, así como luchar porque los inmigrantes en Estados Unidos, indocumentados o no, reciban un trato apegado a las leyes de dicho país, sin racismo ni xenofobia. Pues aun a sabiendas de que la emigración masiva puede causar serios problemas para los países de la región, lo cierto es que las remesas enviadas por dichos emigrantes constituyen, en muchos de los casos, aportaciones económicas que llegan a equiparar o sobrepasar los ingresos en divisas de importantes rubros de exportación.

En cuanto al *libre mercado e integración*, aunque las posibilidades de maniobra del Caribe son limitadas, en lo que a propuestas alternativas se refiere, y muchos quisieran seguir disfrutando de las medidas preferenciales que el viejo orden le otorgaba, lo cierto es que el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), no constituye ninguna propuesta que le permita al Caribe un grado de inserción acorde con sus diversas particularidades como región. Incluso la exclusión de Cuba de ALCA es algo inconsistente –y que sólo se explica por razones políticas, propias de la Guerra Fría– ya que constituye, paradójicamente,

el único país del Caribe que tendría mayores posibilidades, por su grado de desarrollo e infraestructura, de aportar a dicho esquema de integración.

La alternativa, como agenda, en este ámbito, la encontramos en la Asociación de Estados del Caribe, a la que sí pertenece Cuba, y donde su presencia no ha dejado de causar ciertos resquemores en la región, no por cuestiones políticas, sino por la eventual competencia que pueda significar Cuba para el resto de los países del área, debido a su mayor grado de desarrollo.³⁷ Respecto a *la lucha contra el narcotráfico*, más allá de que éste pueda generar serios problemas de desestabilización en los países del área, lo cierto es que mientras Estados Unidos puede estar interesado en el combate al tráfico, por medio de la interdicción—como lo ha venido haciendo hasta ahora— el Caribe, en cambio, pondría énfasis en el control del consumo, o propugnar por su despenalización y legalización. En el mismo tenor podríamos ir considerando cada uno de los ejes de la presente agenda de seguridad, y así veríamos la necesidad de que el Caribe, como región, pudiera tener la suya propia, en función de sus intereses muy particulares, que no son los de ninguna potencia europea, ni tampoco los de Estados Unidos o del capital trasnacional.

Bibliografía

- Bermúdez, Lilia, *Guerra de baja intensidad. Reagan contra Centroamérica*, México, Siglo XXI, 1987.
- Bermúdez, Lilia, "América Latina y Estados Unidos: definiciones de una nueva agenda", *El Día*, México, 9 y 10 de noviembre, 1993.
- Betances, Ramón Emeterio, *Las Antillas para los Antillanos*, San Juan de Puerto Rico, Instituto de Cultura Puertorriqueña, 1975.
- Cimadamore, Alberto D., "La política anti-drogas de EE.UU: condicionantes internos y efectos intra-hemisféricos", Ponencia presentada en el XIX Congreso Internacional de la Latin American Studies Association, Washington, 28-30 de septiembre, 1995.
- Del Olmo, Rosa, "Las drogas y el Caribe", en Andrés Serbin/Anthony Bryan (coords.), *El Caribe hacia el 2000. Desafíos y opciones*, Caracas, Editorial Nueva Sociedad, 1991.
- Dilla, Haroldo (compilador), *La democracia en Cuba y el diferendo con los Estados Unidos*, La Habana, Cuba, Centro de Estudios sobre América, 1995.
- Duany, Jorge, "Más allá de la válvula de escape. Tendencias recientes en la migración caribeña", *Nueva Sociedad*, núm. 127, Caracas, 1993.

³⁷ Cf. *La Jornada*, 19 de agosto de 1995, México.

- Ezcurra, Ana María, *Clinton, ¿Una nueva política exterior?*, México, Ed. El Juglar, 1992.
- Fernández Soriano, Armando, "Reestructuración económica, mercado laboral y movimiento poblacional en el Caribe de los noventa", en Serbin, Andrés/Tulchin, Joseph, *El Caribe y Cuba en la posguerra fría*, Caracas, Venezuela, Ed. Nueva Sociedad, 1994.
- García Lorenzo, Tania, "La Asociación de Estados del Caribe. Potencialidades y desafíos", *Comercio Exterior*, vol. 45, núm. 4, México, 1995.
- Hoffmann, Bert (editor), *Cuba: apertura y reforma económica. Perfil de un debate*, Caracas, Venezuela, Ed. Nueva Sociedad, 1995.
- Jiménez, Dolores, "Estado actual y perspectiva de las relaciones del Japón con el Caribe", *El Caribe Contemporáneo*, núm. 23, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, 1991.
- Lessmann, Robert, *Empresas mixtas en Cuba*, Caracas, Fundación Friedrich Ebert y Nueva Sociedad, 1994.
- MacEwan, Arthur, "Por qué el emperador no puede adquirir ropaje nuevo. Cambio internacional y desorden fiscal en los Estados Unidos", en Cusminsky, Rosa, (editora), *Mito y realidad de la declinación de Estados Unidos*, México, Centro de Investigaciones sobre Estados Unidos de América, UNAM, 1992.
- Maingot, Anthony P., "Todos los caminos llevan al Norte: crisis económica y migraciones en el Caribe", en Serbin, Andrés/Tulchin, Joseph, *El Caribe y Cuba en la posguerra fría*, Caracas, Venezuela, Ed. Nueva Sociedad, 1994.
- Mariñez, Pablo A., "República Dominicana: entre la lucha popular y la presión del FMI", *El Caribe Contemporáneo*, núm. 10, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, 1985.
- Mariñez, Pablo A., "Procesos de integración e identidad cultural en el Caribe", *Integración Latinoamericana*, núm. 185, Buenos Aires, Argentina, 1992.
- Mariñez, Pablo A., "Crisis económica y nuevas alternativas políticas en el Caribe", *Economía de América Latina*, núm. 16, CIDE, México, 1987.
- Mariñez, Pablo A., "Problemas y perspectivas del Caribe en la década de los noventa", *El Caribe Contemporáneo*, núm. 23, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, 1991.
- Regueiro Bello, Lourdes María, "Asociación de Estados del Caribe: ¿hacia qué regionalización?", Ponencia presentada en el evento América Latina: procesos de regionalización y perspectivas del Estado-Nación, Colima, México, 1995.

- Robinson, William I., "El rol de la democracia en la política exterior norteamericana y el caso de Cuba", en Dilla, Haroldo (comp.), *La democracia en Cuba y el diferendo con los Estados Unidos*, La Habana, Cuba, 1995.
- Rodríguez Chávez, Ernesto, "El patrón migratorio cubano: cambio y continuidad", *Cuadernos de Nuestra América*, vol. IX, núm. 18, La Habana, Cuba, 1992.
- Rodríguez Chávez, Ernesto, "La crisis migratoria Estados Unidos-Cuba en el verano de 1994", *Cuadernos de Nuestra América*, vol. XI, núm. 22, La Habana, Cuba, 1994.
- Serbin, Andrés, *Medio ambiente, seguridad y cooperación regional en el Caribe*, Venezuela, Ed. Nueva Sociedad, 1992.