El Caribe y Cuba
en la posguerra fría

Andrés Serbin / Joseph Tulchin
(compiladores)

Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos (INVESP)
Editorial Nueva Sociedad
Índice

Presentación
Andrés Serrín / Joseph Tulchin

Contexto político
Reconfiguraciones geoeconómicas y transiciones políticas en el Caribe de los noventa
Andrés Serrín

Dinámica geopolítica
Las relaciones internacionales caribeñas y Cuba
Anthony T. Bryan
Relaciones entre la Comunidad Europea y Cuba
Wolf Grabendorff
Cuba y la seguridad en el Caribe
Rafael Hernández
Las relaciones internacionales del Caribe insular y Cuba
Jacqueline Brewer-Wagner
Poderes, piratas y normas e instituciones internacionales en el Mediterráneo de América
Jorge Domínguez

Líbre comercio, integración y cooperación económica
El cambio del paradigma tecnológico, la globalización y las tendencias integracionistas en el hemisferio occidental: evolución social y económica del Caribe
Milbourne A. Watson
Los acuerdos regionales de libre comercio y el Caribe: retos y oportunidades del Tratado de Libre Comercio norteamericano
David E. Lewis
El Tratado de Libre Comercio: implicaciones para el Caribe y Cuba
Moby González Vilaseca
Relaciones Cuba-Caribe: cambios y continuidad en los noventa
Gerardo González Vázquez
Las relaciones Venezuela - Cuba: entre el enfrentamiento y la fragilidad cordial
Carlos A. Romero

Los flujos migratorios y su impacto económico-político
Más allá de la válvula de escape: tendencias recientes en la migración caribeña
Jorge Duany
Poderes, piratas y normas e instituciones internacionales en el Mediterráneo de América

Jorge I. Domínguez

Las relaciones internacionales en el Mediterráneo de América jamás se han limitado a las relaciones entre Estados. Desde el siglo XVI, las potencias y los piratas han ayudado a conformar el panorama internacional de las tierras y pueblos de los contornos del mar Caribe y del Golfo de México. Al hacerlo, han interactuado unos con otros y con actores "locales" dentro de y en torno al Mediterráneo de América. Estos actores locales han sido muy diversos, en un espectro que va desde los Estados hasta los individuos. Los asuntos sobre los que ha habido disputa abarcan la agenda de las relaciones internacionales, e incluyen el poder y el territorio, la riqueza y el status tanto como las esperanzas y los temores individuales.

Las relaciones internacionales de la región han tenido tanto un "sector formal", es decir, relaciones entre Estados, como un "sector informal", esto es, relaciones entre actores no estatales, y entre ellos y los Estados activos de la zona. En parte por la presencia de estos actores no estatales y en parte porque el Mediterráneo americano ha estado siempre bajo la influencia hegemónica de una gran potencia que ha tratado de darle forma a la conducta de los actores internacionales, el mar interior de América ha sido, durante mucho tiempo, un laboratorio para la formulación e instrumentación de normas y reglas de conductas "apropiadas" en los asuntos internacionales: las grandes potencias han buscado proscribir la piratería, prohibir la trata de esclavos y, más recientemente, fomentar la democracia y los mercados. Aunque se han dado cambios extraordinarios en detalles tanto de la estructura como de las normas, algunos rasgos estructurales y normativos de las relaciones internacionales de la región se han adaptado de manera notablemente flexible en las distintas épocas.

Hoy en día, como en el pasado, no se deja que los pueblos de la región se ocupen de sus propias alegrías y miserias. Cuando menos una gran potencia, Estados Unidos, reivindica el derecho de darle forma a las circunstancias internacionales y, hasta cierto punto, a las circunstancias domésticas de la región. Hoy, como en el pasado, importantes disputas territoriales entre varios de los Estados de la región permanecen sin solución. Tales disputas han llevado a los Estados, en el pasado reciente, hasta el borde del conflicto militar. A fines de la década de los ochenta, por ejemplo, el diferendo fronterizo entre Venezuela y Colombia casi llevó a sus armadas hasta el punto de los disparos; una de las explicaciones que por su actitud dieron los oficiales militares venezolanos que intentaron derrocar al gobierno en dos oportunidades en 1992 fue su creencia de que los civiles en el gobierno estaban "vendiendo" la patria.
Hoy en día, como en el pasado, los actores no estatales tienen un considerable poder militar y pueden amenazar de manera creíble a algunos gobiernos existentes. Durante muchos años, los insurgentes y narcotraficantes han luchado contra el gobierno colombiano; en su mayoría, esos actores no estatales conservan su poder y sus campos de batalla. Hoy, como en el pasado, los actores no estatales utilizan su considerable poder militar directamente, en actividades transfronterizas que sirven a sus fines lucrativos. Los piratas de ayer son los ancestros de los narcotraficantes internacionales de hoy.

Pero el presente no es simplemente como el pasado. En la década de los noventa, los países a los que bañan las aguas del mar Caribe pertenecen a un subsistema internacional cuya estructura ha cambiado y cuyas normas están evolucionando. Este ensayo pretende explorar las continuidades observables, con el fin de destacar lo que ha cambiado desde el fin de la guerra fría en Europa. Aunque se hará alguna referencia a varios países del mar interior de América, el punto focal de este trabajo está en las islas del Caribe y, en menor grado, en Venezuela.

La estructura del subsistema internacional del Caribe: Estados

Hegemonía militar

Desde fines del siglo XV, un solo poder ha tenido, normalmente, el comando militar del Caribe. Primero España, después Inglaterra y, durante el siglo XX, Estados Unidos, han sido los potenciales militares en el Caribe. Esta supremacía ha sido desafiada siempre por una o más potencias. Inglaterra desafió el poderío español ya en el siglo XVI. Francia desafió el poderío de Inglaterra hasta las guerras napoléonicas. En el siglo XX, primero Alemania, y luego la Unión Soviética, desafiaron el poderío estadounidense. Así llegamos a la primera transformación dramática de la estructura del sistema internacional en lo que esta última afecta al Caribe. Primero una vez, desde el siglo XVI, sólo una gran potencia tiene un impresionante e incuestionado poder en el Mediterráneo americano. El colapso de la Unión Soviética y el fin de la guerra fría en Europa han acabado con los desafíos militares al poderío estadounidense en el Mediterráneo americano. Por una parte de una potencia extracontinental. No hay alianza militar alguna entre Cuba y la Federación Rusa, incluso a pesar de que se conserve cierta colaboración en la recopilación de información y, en especial para propósitos comerciales) entre sus gobiernos.

Policentrismo político y económico

Por encima del poder militar, sin embargo, el subsistema internacional del Caribe sigue siendo extremadamente policéntrico. Muchísimos países externos a

la región —no sólo Estados Unidos— han tenido, y conservan, intereses sustanciales y compromisos activos en el Caribe. Francia, el Reino Unido y Holanda conservan algunos territorios en el área; aunque muchas de esas tierras tienen gobierno propio, la autoridad soberana tiene aún su centro en Europa (y con frecuencia recibe de él un considerable apoyo presupuestario).

Aún más importante: muchos Estados no caribeños tienen significativos intereses políticos y económicos en el Caribe. Durante los primeros años de la década de los noventa, Francia y Canadá han estado profundamente involucrados en negociaciones internacionales en torno al destino de Haití, especialmente en aquellos que intentan reinstaurar y consolidar un gobierno constitucional en la isla. Holanda continua desempeñando un importante papel económico y político en Surinam; de hecho, contribuyó en mayor grado democratización a comienzos de esta década. La Federación Rusa tiene importantes y amplias relaciones con países caribeños como Cuba, y también con países europeos y norteamericanos. Japón tiene significativos intereses en el continente y el flujo del tráfico marítimo a través del Canal de Panamá y las rutas del Caribe. El tratamiento comercial preferencial de la Comunidad Europea, coincidiendo con la Convención de Lomé por su documento fundacional, incluye a las antiguas colonias británicas y holandesas del Caribe y, más recientemente, a República Dominicana.

Por supuesto, Estados Unidos tiene un poder de primera línea en lo económico y lo político en el Mediterráneo americano, y gracias a la iniciativa para la Canción del Caribe, aprobada por vez primera a comienzos de la década de los ochenta, ha tenido su propio sistema comercial preferencial. Pero la preeminencia económica de Estados Unidos en esta área es marcadamente menos decisiva que en el área militar, en parte al menos porque, desde comienzos de la década pasada, la crisis de presupuesto del gobierno estadounidense ha limitado la disposición y capacidad de Washington de ejercer un mayor poder económico en la región.

Un buen número de organizaciones internacionales extrarregionales provienen de una considerable ayuda económica y, como resultado, despliegan un poder político y económico hasta cierto punto autónomo. Estas organizaciones incluyen al Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo.

En suma, a nivel político y económico, el Mediterráneo americano, y especialmente el Caribe, no son unipolares sino policéntricos. Muchos Estados extrarregionales y algunas organizaciones internacionales compiten, cooperan, participan e incluso intervienen en los asuntos de la región y dentro de algunos de los países que la conforman. Es mejor calificar a la relación con estos poderes externos como "policéntrica" y no "multipolar", porque, en su mayoría, los distintos poderes extrarregionales (aunque con ocasionales excepciones) no buscan consensuadamente "hacer de balance" al poder estadounidense y, por consiguiente, polos alternativos de poder, por el contrario, los europeos, los canadienses y los japoneses persiguen sus propios intereses. Estos intereses no están necesariamente en contra de los Estados Unidos, pero son con frecuencia diferentes y a veces compiten con éstos. En la década de los noventa, como en otros periodos del siglo XX, este policentrismo era, para los países del Mediterráneo. (Sobre la evolución de la hegemonía estadounidense en la región, véase Dexter Perkins, 1963.)
neoa americano, un espacio en el cual pueden maniobrar. En esta dimensión, el presente no es distinto del pasado.

Ideologías de “pequeña isla”

En el nivel de las actitudes, sin embargo, los países del mediterráneo americano pueden ser descritos (tomando algunas libertades) como islas con la espalda contra el mar. Sus pueblos y sus gobiernos han vivido durante largo tiempo en las garra de lo que podría llamarse las ideologías de “pequeña isla”, esto es: existen y actúan ignorando la presencia de sus vecinos, y son con frecuencia despectivos, suspicaces u hostiles hacia ellos. Estas ideologías, por su parte, tienen origen estructural en la diversa y fragmentada geografía de la región. Por supuesto, estas ideologías persisten por razones que están más allá de esos factores estructurales, ya que se dan cuerpo a la identidad, cultura e historia del pueblo que habita cada territorio.

Más técnicamente, el “subsistema internacional” del mediterráneo americano ha dependido siempre de la conducta de los actores extrarregionales. Los actores extrarregionales han creado este subsistema internacional, otorgándole mucho de su ritmo. España conectó a Cuba con Panamá, Inglaterra conectó a Guyana con Belice; Estados Unidos conectó a Puerto Rico con Nicaragua. Y, como veremos luego, los piratas de antes y de ahora siempre han llevado a las diversas partes del mediterráneo americano a un estrecho contacto. La falta de conexión entre los países de la región significaba que estos “aceitaban precios” y no los “fijaban” en el subsistema internacional mismo en el que han vivido: el subsistema en sí fue conformado para ellos por las dinastías exteriores y los piratas.

Ninguno de los países de América Central tiene su epicentro político, demográfico o económico en el Caribe; sus ciudades más grandes están en valles de montaña o en el oceano Pacífico. Es principalmente la concepción estadounidense de la influencia en América Central el que tie ne parte en la “cuenca del Caribe”, lo que ha forzado a las élites de dos subregiones distintas (América Central y el Caribe) a concentrarse específicamente cada una en la otra. A comienzos de la década de los ochenta, las preocupaciones de la administración Reagan en torno a Cuba, Nicaragua, el Salvador y Grenada, y el que adoptara la iniciativa para la Cuenca del Caribe como sistema comercial preferencial, finalmente obligaron a los gobernantes y los negocios de ambas subregiones a percatarse de que no sólo estaban en la misma “cuenca” sino, ¡ay!, en el mismo “barco”. Tenían que tratar con la otra para poder tratar con Estados Unidos. Y sin embargo, el asunto sigue siendo que los países de ambas subregiones no se conectan “naturalmente” entre sí.

En lo que se refiere a las islas del Caribe, la muy variada herencia colonial y las diferencias lingüísticas y culturales las han mantenido separadas durante siglos (Simmons, 1965). A pesar de los diálogos que han existido, a veces valientes, invariablemente románticos, el Caribe anglohúngaro y el hispanohablante podrían haber estado en distintos planetas, tan limitada ha sido su interacción de Estado a Estado. Incluso en el Caribe anglohúngaro, el sí mismo, la ideología de “pequeña isla”, tiene una poderosa influencia sobre la mente del pueblo. El Reino Unido

buscó concederle la independencia a una Federación de las Islas Occidentales, que a duras penas sobrevivió tres años. Incluso los esfuerzos de confederación más débiles han sido, cuando mucho, modestos éxitos. La independencia de los micro-Estados del Caribe oriental es testimonio del poder de las ideologías de “pequeña isla”.

Las Guyanas y Belice pueden ser descritas como islas rodeadas mayormente de tierra. Esta perogrullada busca llamar la atención sobre las relaciones, a veces indiferentes, a veces hostiles, que estos países tienen con sus vecinos de lengua española o portuguesa, y entre ellos mismos. Belice puede ser, geográficamente, parte de América Central, pero la identidad de su sociedad está localizada en algún lugar entre Barbados y Jamaica.

Aunque la metáfora “insular” es demasiado extrema como para caracterizar a países del tamaño de Venezuela y Colombia, éstos también tuvieron, hasta los setenta, una relación notablemente modesta con sus vecinos del cercano norte. En la década de los setenta, el gobierno venezolano se hizo muy activo en el Caribe y América Central. En la década de los ochenta, tanto Venezuela como Colombia desempeñaron un papel muy importante y en general constructivo en los intentos de resolver los conflictos internacionales en América Central. La metáfora de “espaldas contra el mar” se ajusta, sin embargo, a un importante rasgo de las relaciones bilaterales colombo-venezolanas. El tratado de 1943, que se suponía resolvía su diferendo fronterizo, negoció de manera lo suficientemente efectiva la frontera terrestre, pero se detuvo a la orilla del mar. La disputa en torno a la demarcación de las áreas marinas y submarinas en el Golfo de Venezuela se extiende hasta la década de los noventa (cf. Martz, 1988-1989, pp. 117-123; George, 1988-1989, pp. 129-165).

Las ideologías de “pequeño isla” han impedido la concertación de los esfuerzos políticos y económicos para promover los fines compartidos de los países del mediterráneo americano. A lo largo del tiempo, la fragmentación de la región ha facilitado el influjo e incluso la intervención extrarregional. Siempre se han dado esfuerzos sub-regionales de integración, especialmente en América Central y, separadamente, en el Caribe anglohablante. En la década de los noventa, hay intentos dispuestos de fortalecer esta integración subregional, pero aún es demasiado pronto para afirmar que estos esfuerzos no son una oscilación de un peldaño que podría no detenerse en los próximos años. En resumen, por lo tanto, se han dado pocos cambios en las actitudes heredadas de los países del mediterráneo americano en lo que se refiere a las relaciones uno a uno.

Entre Guillén y los liguierienses: Venezuela y Cuba

En la historia reciente del mediterráneo de América, Cuba y Venezuela han intervenido de una manera incierto en las interacciones de las relaciones de Estados Unidos con los países más pequeños de esta parte del continente. Si bien la fecha en que el mediterráneo americano nació como subsistema internacional

1Para una historia del periodo de medidas de la década de las noventas, véase Robert Bond (ed.), 1977.
es 1492, una fecha alterna de nacimiento podría ser 1588. Ese año se fundó el sistema democrático venezolano; Batista hubo de Cuba, y fue sustituido por el gobierno revolucionario de Fidel Castro; y el Reino Unido otorgó la independencia a la Federación de las Indias Occidentales. Venezuela y Cuba establecieron los regímenes distintivos que las caracterizarán en las décadas siguientes, y la Federación de las Indias Occidentales, que se fragmentaría pronto, originaría en la región un panorama político internacional más variado (las relaciones entre Venezuela, Cuba y América Central son tratadas más adelante).

Sin embargo, las relaciones de Venezuela con el Caribe anglofono se vieron complicadas de inmediato, por causa de su disputa territorial con la Guyana Inglesa, que en 1966 se convertiría en la República Independiente de Guyana. Venezuela reivindicaba para sí más de la mitad del territorio guyanés. Varios choques fronterizos en la década de los sesenta aumentaron mucho el nivel de tensión entre Venezuela y el Caribe angloparlante, que apoyó en bloque a Guyana (Rout Jr., 1971). Las dificultades en la demarcación de fronteras marítimas con Trinidad y Tobago contribuyeron a las tormentosas relaciones de Venezuela con el Caribe anglofono. Desde 1970, sin embargo, Venezuela ha insistido menos en sus reivindicaciones del territorio guyanés, y ha desarrollado relaciones más constructivas y cooperativas con sus vecinos cercanos del norte, buscando los beneficios mutuos que podrían trae unas relaciones más cooperativas. Comenzando sólo en la década de los setenta, y luego en conjunto con México en la década de los ochenta, Venezuela ha dado una significativa asistencia económica a la mayoría de los países independientes del Caribe y América Central, ayudándolos a ajustarse a los shocks del aumento de los precios de la energía que sucedieron durante esos años.

Cuba y el Caribe angloparlante se descubrieron la unía al otro a principios de la década de los setenta, y procedieron a desarrollar relaciones cordiales. Para fines de la década, las relaciones de Cuba con Jamaica y Guyana se habían tornado más estrechas; en 1979, la toma del poder en Guyana por parte del New Jewel Movement llevó a que este país se alineara cercanamente con Cuba. Entonces, cambió la marea. Durante la primera mitad de 1980, la Fuerza Aérea Cubana hundió un barco de la Guardia Costera de las Bahamas, matando a cuatro de sus tripulantes. La radicalización de la política del Caribe anglofono, ejemplificada por el régimen de Grenda, comenzó a aterrorizar a otros gobiernos. Durante el otoño de 1983, Jamaica, Barbudos, Dominica, Saint Vincent y las Granadinas, Santa Lucía y Antigua solicitaron, y se sumaron a, la intervención estadounidense destinada a tomar Grenda y de rocar su gobierno. Si bien las relaciones de Cuba con los gobiernos de las islas vecinas han mejorado desde entonces, no han alcanzado de nuevo la intensa cordialidad de la que brevemente disfrutaron.

Sin embargo, tampoco en esta dimensión la década de los noventa tiene diferencias apreciables con el período que va desde finales de la década de los cincuenta hasta finales de la década de los ochenta. Fa los noventa, como antes, Cuba y Venezuela buscan desempeñar algún papel en el Estados Unidos y los otros países de la región. Su importancia va claramente a la zaga de Estados Unidos; con frecuencia, tienen menos peso que otras potencias extra-regionales. Dos tendencias visibles de la década de los noventa han venido despliegándose por muchos años. Es primer lugar, exceptuando el periodo 1979-1983, Cuba es importante para el resto del Caribe y, a la hora del balance, las relaciones son buenas pero, admitámoslo, Cuba no es un factor importante en las relaciones internacionales de la región. En segundo lugar, entre la década de los sesenta y la de los noventa, las relaciones de Venezuela con el Caribe han dejado de ser conflictivas para tornarse cooperativas.

Estructura del subsistema internacional del Caribe: el sector informal

El desplazamiento “inlegal” de las personas

“L’état, c’est moi”, aunque atribuida al rey Luis XIV es, sin duda, la divisa de millones de personas del Caribe que han cruzado ilegalmente las fronteras. Los Estados no pueden evitar la migración ilegal internacional en el Caribe, a pesar de sus intentos de hacerlo. Los individuos actúan como sí fueran soberanos. De cada rincón y hendidero del mediterráneo de América, la gente se desplaza, como un rebaño, hacia Estados Unidos. Estados Unidos puede haber derrotado a Alemania e, indirectamente, a la Unión Soviética en el siglo XX, pero está indefenso a la hora de protegerse de esta invasión. Los haitianos, jamaiquinos, cubanos, salvadoreños, colombianos, nativos de Barbados, que viven principalmente a lo largo de la costa oriental de los Estados Unidos, son un testimonio viviente de la resistencia de la voluntad de emigrar y de cómo la inmigración enriquece la vida estadounidense. Por ejemplo, los dos ganadores caribeños del premio Nobel –el difunto sir Arthur Lewis y Derek Walcott– vivieron en Estados Unidos.

La migración que caracteriza al mediterráneo americano tiene múltiples destinos, sin embargo. Los haitianos van a República Dominicana, los trinitarios a Venezuela; gente de todos los países del Caribe oriental va a Trinidad o bien se desplaza de una isla a otra; los colombianos entran a Venezuela, los dominicanos se van a Puerto Rico, y así sucesivamente. Los caribeños también han emigrado en gran número hacia las antiguas metrópolis (el Reino Unido, Francia, Holanda y, hasta cierto punto, a España) y, más recientemente, hacia Canadá. A este respecto, sin duda el presente es igual al pasado.

Fuerzas militares cuasiestatales y no estatales

Desde sir Francis Drake hasta el renombrado narcotraficante contemporáneo de Colombia, Pablo Escobar, las fuerzas militares cuasiestatales y no estatales son un rasgo centenario de las relaciones internacionales del mediterráneo de Amérí-
ca (Parry, 1967). Desde el siglo XVI, ha sido útil distinguir entre el pirata y el corsario. El primero era un agente anónimo, el segundo cumplía una misión encomendada por algún gobierno. En la práctica, las diferencias entre uno y otro con frecuencia se borraban. En la guerra, los gobiernos les pedían a los piratas que se volvieran corsarios; en la paz, esos mismos gobiernos eran frecuentemente impotenles a la hora de impedir que los corsarios regresaran a la piratería. Un hito característico que conectaba a los piratas y los corsarios era, por supuesto, la búsqueda de riquezas.

Sin embargo, las fuerzas militares causantes en el siglo XX han estado menos motivadas por las riquezas que por la política. Lo que más se acerca a los corsarios (sin el anis de riquezas de éstos) son las fuerzas militares no estatales apoyadas por gobierno. En abril de 1961, Estados Unidos costeó una invasión de los exiliados a Cuba; en otros momentos, a todo lo largo de la década de los sesenta, el gobierno estadounidense apadrinó a grupos de exiliados que atacaron militarmente al gobierno cubano. Durante una gran parte de la década de los ochenta, el gobierno estadounidense entrenó y costeó fuerzas militares que pretendían derrocar al gobierno de Nicaragua. Por su parte, Cuba apoyó las actividades revolucionarias en Venezuela durante la década de los sesenta, en Nicaragua durante la de los setenta, en El Salvador durante la de los ochenta, y en Guatemala y Colombia en varias oportunidades a todo lo largo de esos treinta años. Tal y como sucedía con los corsarios, en Cuba ni Estados Unidos podían controlar siempre a aquellos a los que habían apoyado. De hecho, algunos de los exiliados cubanos empleados por la Agencia Central de Inteligencia de EEUU para luchar contra el gobierno de Castro estuvieron entre los que fueron atrapados en el escándalo del Watergate que eventualmente condujo a la renuncia del presidente Richard Nixon.

Así, encontramos otro cambio en el mediterráneo americano cuyo origen puede ser rastreado hasta el fin de la guerra fría en Europa. En la década de los noventa, Estados Unidos y Cuba abandonaron el negocio de apoyar a las fuerzas militares no estatales de la región. La eliminación del apoyo soviético y de Europa oriental a Cuba, el colapso de la economía cubana y el desmembramiento de la Unión Soviética contribuyeron a terminar con su apoyo tanto individual como colectivo a las insurgencias a todo lo largo y ancho del Mediterráneo de América. Con la derrota del gobierno sandinista en las elecciones nicaragüenses de 1990, Estados Unidos abandonó también su apoyo a las insurgencias. A comienzos de esta década, las fuerzas militares causantes en el siglo XX han tenido mucha importancia en la región. Sin embargo, los actores militares no estatales vinculados al narcotráfico sí son muy pertinente. Ya que es la riqueza a lo que motiva esta conducta, la concepción conceptual de los piratas de antaño es evidente. Los modernos piratas son importantes por su impacto en las economías de la región, por cómo corrompen al gobierno y a la sociedad y, en algunos casos (especialmente en Colombia, pero no sólo allí) por cómo utilizan la fuerza para lograr sus fines.

Para luchar contra los piratas, las grandes potencias deben comprometer a sus propias fuerzas militares. La primera intervención militar estadounidense en cualquier lugar del mundo después de la caída del muro de Berlín fue en Panamá, en 1989, y fue justificada, al menos en parte, por el supuesto de que el régimen del general Manuel Antonio Noriega estaba implicado en el tráfico de drogas. Desde comienzos de la década de los ochenta, habrían sido concebibles sendas intervenciones militares estadounidenses en las Bahamas y Antigua, de no haber tomado sus respectivos gobiernos acciones para acabar con la corrupción vinculada con el narcotráfico y, en algunos casos, para castigar a los oficiales gubernamentales responsables de esa corrupción. En las Bahamas, el electronazo sustituyó al gobierno que había sido acusado de este tipo de corruptelas. Menos reformas se han llevado a cabo en Antigua, que en 1989 estuvo involucrada en un envío de armas para fuerzas militares no estatales de Colombia. Vere Bird, ministro del gobierno de Antigua e hijo del primer ministro, junto al jefe del ejército de la isla, facilitó el trasbordo de armas y municiones destinadas a un barón colombiano de la droga. A veces, el buen trabajo policial y la suerte han "salvado la patria". Durante la década de los ochenta, el ministerio en jefe de las islas Turcos y Caicos tuvo la mala idea de pasar a través del Aeropuerto Internacional de Miami, donde fue arrestado por el FBI por cargos de complicidad en el tráfico de drogas. En 1981, el gobierno de la primera ministra Eugenia Charles fue salvado por el trabajo puntilloso del FBI que, en Nueva Orleans, arrestó y confiscó las armas de quienes pretendían perpetuar el golpe de listado.

En cierto modo, uno siente la tentación de afirmar que el significado de las fuerzas militares no estatales es apenas un ejemplo de la experiencia centenaria del mediterráneo americano. Y sin embargo, de manera general, la piratería y el tráfico de drogas en esta región llegaron a su fin a comienzos del siglo XIX. El contrabando (con violencia esporádica) fue uno de los legados; ha sido evidente entre Colombia y Venezuela Trinidad y Venezuela, Haití y República Dominicana, y entre las diferentes islas. Pero los contrabandistas, normalmente, no comandan una fuerza que sea capaz de amenazar a los gobiernos establécidos. El nuevo poderío de los actores militares no estatales desde la década de los setenta es suficientemente nuevo en la historia del mediterráneo americano, y constituye un cambio significativo.

El Estado malhechor y el futuro de la intervención militar

Para reflexionar sobre el futuro de la actividad militar en el Caribe, nos concentramos en la intersección entre los sectores formales e informales internacionales, para encontrar un causas belli probable: el Estado malhechor. 1. Supongase que el gobierno de una de las islas se involucrara más, y no menos, con los narcotraficantes y que ésta se tomara en un puerto abierto para las

---

1 Para una discusión más amplia, véase Donald I. Mabry, ed., 1989.
3 Maisong, en Domínguez et al., 1993.
actividades financieras, militares y de embarque de algún cartel de la droga.
2. Supóngase que, simplemente, el buen trabajo policial no pudiese salvar a los gobiernos de otras islas de ser derrocados por los sicarios del grupo.
3. Supóngase que un grupo religioso fundamentalista armado toma el control de una de las islas del Caribe, como estuvo a punto de suceder en Union Island (parte de Saint Vincent y las Granadinas) en 1979 y en Trinidad en 1990.

En tales casos, ¿Estados Unidos intervendrá militar y unilateralmente? ¿Estados Unidos y otros gobiernos del Caribe intervendrán por su propia cuenta, siguiendo el precedente de la intervención en Granada en 1992? ¿Los gobiernos afectados ¿conocerían a las Naciones Unidas a la Organización de Estados Americanos? ¿O tolerarían la soberanía majestad del Estado malhacer?

En el panorama internacional creado a partir del colapso de la Unión Soviética, las posibilidades de intervención colectiva internacional contra Estados malhechores ha aumentado. En esta región, a comienzos de la década de los noventa, el exotismo del desaparecido de la Unión Soviética y la vigilancia de las Naciones Unidas en Nicaragua y El Salvador ha incrementado las posibilidades de que la interención colectiva contra los Estados malhechores sea considerada como normativa superior y empíricamente más efectiva. Sin embargo, aún no se ha dado un caso que comprene esta hipótesis.

Estructura del subsistema internacional del Caribe:
organizaciones transnacionales y supranacionales

A partir de la década de los setenta, y por primera vez desde que Colón llegara por error al Mediterráneo americano, hay instituciones internacionales de considerable poder que tratan de darle forma a la conducta y normas de comportamiento de los actores de la región. Desde fines de los setenta, un concurso de financieras internacionales, coordinando el mundo, ha desempeñado un importante papel de tutela de los gobiernos del Caribe (Pastor, 1992, pp. 50 y 177). Desde hace aproximadamente el mismo tiempo, el Fondo Monetario Internacional ha ejercido su poder y desembarazado dinero, también en un papel tutelar, para estabilizar las economías de varios países de la región.

En términos económicos, ciertas compañías han tenido desde hace mucho tiempo un papel bien conocido y decisivo en los asuntos de estos países, lo que no parece haber cambiado de manera notable en el pasado reciente. El único cambio sustancial en el área es la creciente presencia de las multinacionales en el Caribe a comienzos de la década de los noventa, y el poder del turismo internacional y la inversión extranjera directa.

Desde principios de esta década, las Naciones Unidas, en dos oportunidades, han desempeñado un papel militar en América Central. Y también desde principios de esta década, y con la autorización de la Declaración de Santiago de 1991, la Organización de Estados Americanos se ha involucrado de manera mucho más activa en la defensa de los gobiernos constitucionales y la democracia; tuvo un importante papel a mediados de 1993 en la reversión de un golpe de Estado en Guatemala y, desde el derrocamiento del presidente Aristide en Haití, ha trabajado para restaurar el gobierno constitucional de ese país. La reinstalación de Aristide como presidente de Haití dependerá del despliegue de fuerzas internacionales en ese país -policía, quizá soldados- para proteger al régimen y a su Presidente.

La naturaleza de ciertas acciones estadounidenses también ha cambiado. Como se ha señalado anteriormente, la iniciativa para la Cuenca del Caribe de la administración Reagan obligó a los gobiernos y compañías del Caribe y América Central a incrementar la frecuencia y la intensidad de sus propios contactos diplomáticos. De hecho, el subsistema internacional, creado y sostenido por acciones externas, por fin comenzó a implicar relaciones directas entre la mayoría de sus actores.

La actividad supranacional también se ha acelerado dentro de las dos subregiones principales. Desde finales de la década de los ochenta, se han dado pasos para aumentar el nivel de integración económica de la América Central y, aunque separadamente, también del Caribe angloparlante. Gracias a la Comunidad del Caribe (CARICOM), el Banco de Desarrollo del Caribe, la Organización de Estados del Caribe Oriental (OECD), el Banco Central del Caribe Oriental y a la participación en la Convención de Lomé de la Comunidad Europea, el Caribe angloparlante ha desarrollado una consistente, y con frecuencia efectiva, red de instituciones supranacionales.

Las normas de "conducta civilizada"

En el siglo XVI, España intentó aplicar un código de conducta civilizada con los piratas que saqueaban su imperio. A mediados del siglo XIX, Gran Bretaña trató de detener el comercio internacional de esclavos (Murray, 1980). A todo lo largo del siglo XIX, las potencias europeas intentaron imponer un código de conducta económica civilizada en varios Estados del mediterráneo americano, utilizando la fuerza contra México y Venezuela con varios fines, incluyendo el cobro de deudas pendientes. A comienzos del siglo XX, bajo el Corolario Roosevelt, Estados Unidos asumió la carga de esta misión incluyendo el cobro de deudas; fuerzas estadounidenses ocuparon Haití, República Dominicana, Cuba, Puerto Rico, Nicaragua y Panamá durante períodos variables (Munro, 1964). En estos casos, la espada vestía hábito moral, pero seguía siendo una espada, incluso si algunos propósitos morales fueron por ella bien servidos.

Para fines del siglo XX, el régimen internacional de deuda ha cambiado en el mundo: descansaba ahora sobre medidas coactivas no militares. En la década de los noventa, el código internacional de conducta económica es aplicado a través de las agencias multilaterales, especialmente a través del Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, y además por Estados Unidos. Las instituciones financieras internacionales son más efectivas con relación a su costo que la diplomacia del buque cataleno.

Más que en el pasado, durante la década de los noventa existe también el
intentó de producir —si se puede— y de imponer —si se debe— un código de conducta civilizada en las relaciones entre los Estados y sus propias sociedades. La preocupación por el respeto de los derechos humanos y la democracia había de esta preocupación, comprendiblemente, motiva a muchos ciudadanos comunes; también motivaba a los altoísmos compromisos de las repúblicas de América consagrados en la Declaración de Santiago de 1991. Sin embargo, la aplicación de estas normas de conducta se ve todavía mantiendo por otras preocupaciones. La manera en la que el gobierno estadounidense trata las violaciones de derechos humanos en México, por ejemplo, es muy suave y permanece subordinada a un grupo más amplio de intereses estadounidenses en este país. La preocupación del gobierno de EEUU en torno a los derechos humanos y la democracia en el caso de Haití ha sido variable. En 1981, el acuerdo sobre migración entre EEUU y Haití señaló que la única preocupación verdadera de Estados Unidos era obtener la cooperación del gobierno de esta nación para detener la inmigración de los haitianos hacia EEUU (Steipick, en Mitchell, 1992). El interés de la administración Clinton en reiniciar el gobierno democrático en Haití tenía muchos nobles componentes, pero una razón importante era la de facilitar la afirmación de que ningún haitiano que huyera a Estados Unidos tenia el temor razonable de ser perseguido en su patria, y podría, por lo tanto, ser enviado de vuelta a Haití.

En nombre del nuevo código de conducta civilizada y a través de las Naciones Unidas y la Organización de los Estados Americanos, Haití se puede ser la primera intervención colectiva genuina de América llevada a cabo para deponer a un gobierno gobernanse e imponer a otro (“restaurar” es la palabra que usaron los aliados internacionales). No hay nada nuevo en lo que se refiere al significado de las normas internacionales en este sub sistema internacional, pero el hacer cumplir las normas internacionales a través de instituciones supranacionales y accionar colectivos es, ciertamente, el inicio de un nuevo camino. En la década de los noventa, en ningún lugar de la región el asunto de los derechos humanos es más comoveramente punzal que en el caso de Cuba, en torno a la cual no ha finalizado aún la guerra fría. Ha habido un creciente consenso general en América Latina y el Caribe sobre la necesidad de propiciar una democratización pacífica de Cuba. Tal consenso puede ser torpedeado por la unilateralidad estadounidense. En el otoño de 1992, Estados Unidos aprobó el Acta de Democracia Cubana. Motivada en parte por un genuino interés en el estado de los derechos humanos y la democracia en Cuba, esta acta impone sanciones a las compañías estadounidenses cuyas subsidiarias comercian con Cuba a través de tercero países. De manera nada sorprendente, los aliados y socios comerciales de EEUU en América y los demás continentes ponen fuertes objeciones a esta medida. A fines de 1992, y por primera vez desde que Estados Unidos lo impusiera a Cuba en 1960, la Asamblea General de las Naciones Unidas condenó el embargo comercial (sólo Israel y Rumanía apoyaron con su voto a EEUU). En julio de 1993, la Cumbre Iberoamericana de Jefes de Gobierno solicitó a Estados Unidos que levantaran el embargo a Cuba (la declaración de esa reunión cumbre no mencionaba ni a EEUU ni a Cuba, pero su significado era inequívoco). Por lo tanto, el Acta de Democracia Cubana permanece como un obstáculo a las acciones colectivas en favor de propiciar cambios pacíficos en lo que a derechos humanos y democracia en Cuba se refiere.

Conclusiones

Las relaciones internacionales en el mediterráneo de América nos obligan a ser realistas pero no "normo-realistas," las "otididades" que participan en este subsistema internacional nunca han sido Estados solamente. A lo largo de los siglos, las grandes potencias han utilizado la fuerza militar unas contra las otras y también contra los Estados locales, pero los actores internacionales que han estado activos en la región han terminado siempre enriquecidos por la importancia y el poder de los actores no estatales. Algunos han sido piratas de viejo o nuevo cuero. Otros han sido las compañías que han hecho que la región sufra y resplandezca al mismo tiempo. En ningún otro lugar del globo los actores no estatales son tan poderosos, político y económicamente; este rasgo señala el carácter único de este subsistema internacional.

A pesar de éstas y otras imponentes características continuas, los cambios estructurales específicos en este subsistema internacional se hacen evidentes al compararlo con su larga trayectoria histórica. En primer lugar, la hegemonía militar de un solo poder (Estados Unidos) es indiscutible. En segundo, las fuerzas militares cuasiestatales ya no son significativas. En tercer lugar, las fuerzas militares no estatales se han hecho más importantes que en ninguna otra época desde las guerras napoleónicas.

Los cambios normativos y estructurales se han combinado para darle una nueva prominencia al papel de las instituciones internacionales que, en el mediterráneo americano, participan de un modo más significativo que en cualquier otro lugar del mundo (exceptuando la Comunidad Europea) en la conformación de los eventos internacionales y domésticos. Ninguna potencia extranacional disputa el poderio estadounidense, y ningún conjunto alterno de valores se opone a la...
preeminencia de la democracia y los mercados. Pero el poderlo militar no estatal, en manos de los nuevos piratas, se levanta para desafiar el poderlo de Estados Unidos y sus aliados en varias localidades de la región.

Dos han sido las respuestas institucionales ante estos cambios estructurales. En lo que se refiere a la economía, gracias al liderazgo y poderlo de EEUU, las instituciones internacionales comenzaron a desempeñar un papel tutelar a finales de la década de los setenta, y lo han seguido haciendo. Una novedad de la década de los noventa han sido la importancia de las instituciones internacionales para la construcción y preservación de la paz, y quizás para el derrocamiento de gobernantes en ejercicio para favorecer las ideologías democráticas, el gobierno constitucional y los derechos humanos, aunque para combatir el poderlo militar de los actores no estatales.

La disposición hacia la intervención colectiva en el mediterráneo americano en la década de los noventa (en Nicaragua, Trinidad y Tobago, El Salvador, Haití y Guatemala) y la legitimidad normativa que tal acción ha adquirido, a su vez, llevan la atención sobre la renovada inestabilidad política de varios de los gobiernos de la región. ¿Llevan las crisis domésticas en la región hacia la repetida intervención colectiva en los asuntos domésticos de países específicos?

En 1990, el gobierno de Trinidad y Tobago estuvo a punto de ser derrocado; su primer ministro y varios miembros de su gabinete estuvieron secuestrados durante varios días. En 1991, el presidente de Haití fue derrocado. En 1992, hubo dos (fracasados) intentos de golpe para derrocar al presidente de Venezuela, destituido después por medios constitucionales en 1993. También en 1993, el presidente de Guatemala intentó (sin éxito) poner en práctica un golpe de Estado contra el Congreso, los tribunales y los partidos políticos. El gobierno de Cuba se ha vuelto vulnerable hasta un grado considerable. A finales de la década de los ochenta y comenzos de la de los noventa, elecciones desencantadas votaron contra partidos que habían detenido el poder por largo tiempo en Barbados, Jamaica, Guyana, Trinidad y Tobago y varios de los países más pequeños, y pusieron a sus gobiernos en manos de los partidos de oposición (por supuesto, estas elecciones siguieron procesos constitucionales, pero aún así reflejan una rabia subyacente). Desde comienzos de la década de los setenta, no se hacía evidente una inestabilidad política como la actual. Puede ser que Estados Unidos, como el indiscutible hegemonio militar de la región, y las recientemente fortalecidas instituciones internacionales, tengan de qué ocuparse en esta parte del mundo en los próximos años.

Dada la reactiva inestabilidad política y la posible aparición de Estados malhechores, y dada también la indiscutible primacía militar estadounidense en esta región, no es probable que Estados Unidos se niegue el derecho a intervenir militarmente en esta parte del mundo. La disyuntiva que enfrenta la región no es entre la presencia o la ausencia de coerción internacional, sino entre formas y agentes de coerción. La alternativa a la intervención unilateral por parte de Estados Unidos es el desarrollo de medios colectivos para proteger a los gobiernos constitucionales que enfrentan ataques de peso por parte de elementos criminales o de facciones de sus propias fuerzas de seguridad. Para prevenir la intervención unilateral de EEUU en el mediterráneo de América, debe haber instituciones internacionales dispuestas y capaces de actuar de manera efectiva en respuesta a las crisis que se acoplan en el horizonte.

Las relaciones internacionales del mar interior de América son "densas" e intensas porque todo el mundo puede recibir a las armas de fuego –las potencias, los piratas, e incluso los individuos - y porque cada uno puede afirmar que actúa según sus tradiciones centenarias y/o en nombre de los derechos morales consagrados por la comunidad internacional. De la rectitud y la guerra ha surgido una mezcla de formalidad e informalidad dentro y a través de las fronteras. Eso es el Caribe: una combinación de la belleza de sus paisajes y la furia de sus barricadas. Sus parapetos han dejado huellas sobre su pasado, y probablemente le des forma a su futuro.

Bibliografía

Rogersinksi, Jan A Brief History of the Caribbean, Pacts of Fate, New York, 1992.
