

Joaquín Balaguer. El eterno retorno de la política dominicana

Espinal, Rosario

Rosario Espinal: Socióloga dominicana, es profesora de Sociología en Temple University, Filadelfia. Autora de *Autoritarismo y democracia en la política dominicana* (CAPEL, 1987) y de numerosos artículos en revistas especializadas sobre política dominicana y latinoamericana.

Para comprender la larga y decisiva presencia de Joaquín Balaguer en la vida política, dominicana, el significado y arraigo de su figura política, acaso sea necesario entretener un análisis de sus características personales e ideología con el ensamblaje institucional en el que Balaguer ha gobernado. Se analizan tres etapas de su vida política: su colaboración con la dictadura de Trujillo (1930-1961), su gobierno de 12 años (1966-1978), y su retorno al poder en 1986

Es difícil condensar en pocas páginas la historia política de un hombre que ha pasado más de seis décadas en la actividad política, casi siempre vinculado directamente al manejo del Estado. Presidente reelecto en 1990 a los 84 años de edad, Joaquín Balaguer comenzó a destacarse como escritor y orador político a mediados de los años 20. Desde entonces comenzaron a forjarse sus ideas antioligárquicas y populistas que encontrarían expresión, paradójicamente, en una dictadura que fuera altamente excluyente como la del general Rafael L. Trujillo (1930-1961).

Balaguer nació el 1 de septiembre de 1906 en el poblado norteño de Navarrete, provincia de Santiago. Fue el único varón de la prole matrimonial de Joaquín Balaguer Lespier, de ascendencia catalana, y Cecilia Ricardo. Obtuvo el título de Bachiller en Filosofía y Letras en 1924 en la escuela normal de Santiago, y el de Licenciado en Derecho en 1929 en la Universidad de Santo Domingo. Posteriormente realizó estudios doctorales en la Universidad de la Sorbona, París.

Sus primeras obras literarias, *Psalmos Paganos* y *Claro de Luna*, fueron publicadas en 1922. Sus primeras obras históricas y políticas se publicaron en los años 40, cuando ya Balaguer se perfilaba como un consumado colaborador del dictador Rafael Trujillo. Sus publicaciones en el campo histórico y político continuarían por

cuatro décadas, siendo su obra más reciente *Memorias de un Cortesano de la «Era de Trujillo»* publicada en 1988¹.

Son muchos los cargos políticos que Balaguer ha ocupado a lo largo de sus más de seis décadas en la vida política activa: desde miembro de la delegación diplomática dominicana en España en los años 30, hasta Presidente de la República en seis ocasiones distintas. Son también diversas las situaciones en que Balaguer ha llegado a la Presidencia de la República Dominicana. Como presidente designado por el dictador Trujillo en 1960 (en esas funciones le tocó mediar la transición democrática al caer la dictadura en 1961). Como presidente electo en condiciones de dudosa legitimidad electoral en 1966 a raíz de una ocupación militar norteamericana. Como presidente electo sin oposición política en las cuestionadas elecciones de 1970 y 1974. Y finalmente, como presidente electo en elecciones competitivas en 1986 y 1990 respectivamente.

Quizás la pregunta más intrigante que con respecto a Balaguer podamos hacer se refiere a las condiciones que han hecho posible su larga vida política en condiciones tan disímiles de la historia política dominicana. Sus seguidores le atribuyen dotes especiales para explicar su larga vida política: inteligencia, capacidad de trabajo, honestidad. Sus adversarios enfatizan las características adversas: la frialdad en el cálculo político, la capacidad de corromper a otros, el uso de la violencia para silenciar la oposición, o los fraudes electorales.

La idea que quiero desarrollar en este trabajo es que para comprender el significado y arraigo de la figura de Balaguer en la política dominicana es necesario entretejer un análisis de sus características personales e ideología política con el ensamblaje institucional en que ha gobernado.

Para fines analíticos podemos dividir la vida política de Balaguer en tres etapas. Usando el título de sus memorias como referencia alegórica, se puede hablar del Balaguer cortesano de la era de Trujillo, aquel que supo subordinarse a los dictados del temible dictador. Del Balaguer artesano de un proyecto político propio que se inició en 1966 y que aún perdura en el balaguerismo. Y del Balaguer rezagado de estos últimos años, cuando los avances democráticos y las presiones económicas han hecho cada vez más insostenible su proyecto personalista y estatista de gobierno.

¹Joaquín Balaguer: *Memorias de un cortesano de la «Era de Trujillo»*, Editora Corripio, Santo Domingo, 1988.

A la sombra de Trujillo

El proyecto político de Trujillo tal y como se conformó en los años 30 fue un proyecto de recuperación de lo nacional a partir de un Estado tutelar-autoritario². Después de casi 100 años de proclamada la independencia, la República Dominicana continuaba en los años 1920 siendo un país de polarizaciones políticas y faccionalismos caudillistas carente de un proyecto nacional. La ocupación militar norteamericana de 1916-1924, aunque resolvió temporalmente la cuestión del orden político, no sentó las bases para el desarrollo de un proyecto nacional. De hecho, la ocupación produjo un gran descontento en las capas intelectuales del país que se forjaban a principios de siglo con ideas nacionalistas. Y fue en este contexto social y político que Balaguer llegó a la adultez. Según lo plasma en sus memorias, fue la impresión causada por la intervención que lo llevó a incorporarse al Partido Nacionalista y a la campaña cívica contra la ocupación, y que motivó en él la pasión por la oratoria política³.

Al terminar la ocupación norteamericana en 1924 no estaba claro quién reemplazaría al ejército de Estados Unidos en la dirección del Estado ni quién impulsaría las ideas nacionalistas. La solución inicial fue restaurar en el poder al caudillo Horacio Vázquez, que había gobernado antes de la ocupación. Pero esto produjo un movimiento opositor importante. Se estableció entonces una alianza entre sectores que fuera de oponerse al presidente Vázquez no tenían intereses comunes. Se trataba de la alianza entre sectores liberales-civilistas y el general Trujillo, jefe de la Guardia Nacional. La unificación de estos dos sectores para desplazar a Vázquez de la presidencia produjo la fuerza política que llevó a Trujillo al poder.

Trujillo se impuso prontamente y desplazó en pocos meses a sus colaboradores del movimiento civilista. Se le presentó entonces a la clase intelectual del país la necesidad de optar entre apoyar a Trujillo por miedo o convicción, o partir al exilio. Vale resaltar que la postura del sector intelectual no le era indiferente a Trujillo. Militar tosco, de origen social humilde, y sin mayor educación formal, Trujillo necesitaba para consolidar su régimen no sólo de la violencia militar, sino también de un programa que le permitiera trascender algunas de las debilidades fundamentales de la nación dominicana. Los puntos básicos consistían en afirmar la nacionalidad dominicana, unificar regionalmente el país, e impulsar el crecimiento económico. Y fue precisamente en torno a estos elementos que Trujillo logró concitar el apoyo de intelectuales importantes de la época, entre ellos, el de Balaguer.

² Para un análisis detallado del régimen de Trujillo, V. Rosario Espinal: *Autoritarismo y Democracia en la Política Dominicana*, San José de Costa Rica, CAPEL, 1987.

³ *Ibid.*, pp. 19 y 34-35.

En el ensayo «El principio de alternabilidad en la historia dominicana» escrito en 1952 en apoyo a Trujillo, en un ambiente internacional que se hacía cada vez más adverso a la dictadura, Balaguer expuso los méritos del régimen dictatorial de manera clara y elocuente⁴. Según Balaguer, Trujillo era una necesidad para el desarrollo y el bienestar del pueblo dominicano porque había terminado con el poder de la oligarquía, había unificado la nación, había incorporado la nación al trabajo, y había nacionalizado la economía e impulsado la industria y el crecimiento económico. En este ensayo Balaguer no sólo enaltecó las cualidades excepcionales de Trujillo, por las cuales justificó su permanencia en el poder. También planteó que el principio de alternabilidad con frecuencia asociado a la democracia era contrario a las leyes de la historia y de la propia naturaleza porque no todos los hombres estaban dotados de las virtudes excepcionales que se necesitaban para gobernar.

En este ensayo resumió Balaguer claramente las ideas que servirían por mucho tiempo de base a su propio proyecto político 1) la necesidad de «voluntades cesáreas» para lograr el progreso; 2) la separación entre la moral y la política; 3) la política como el arte de acomodar el derecho y la administración pública a las realidades concretas; y 4) la democracia como proyecto irrealizable en países atrasados como los de América Latina. Con estas ideas de fundamento, justificó Balaguer las atrocidades del régimen de Trujillo y las suyas propias una vez que asumió el poder en 1966. Su creencia en el continuismo, el uso de la violencia como medio para alcanzar fines políticos, la subordinación de los principios legales a la voluntad individual, y el personalismo reflejan en la práctica esos principios políticos.

El gobierno de los doce años

Balaguer llegó a la Presidencia de la República en 1966 en condiciones muy difíciles. El golpe de Estado de 1963, la guerra civil de 1965, y la subsiguiente ocupación militar norteamericana habían polarizado la política dominicana a tal extremo que tornaba inviables los acuerdos entre grupos opuestos. Por otro lado, Balaguer llegó al poder en un momento de crisis muy profunda de los poderes internos, civiles y militares, que habían fracasado en estabilizar un régimen político durante la primera mitad de los años 60. Al llegar a la Presidencia en estas condiciones y con una filosofía forjada durante la dictadura de Trujillo acerca de la necesidad de las voluntades cesáreas, Balaguer se erigió rápidamente en poder superior a todas las fuerzas políticas y sociales. El régimen adquirió rápidamente un carácter personalista que fue aceptado por los sectores que vieron en su acceso al poder la posibilidad

⁴Joaquín Balaguer: *El principio de alternabilidad en la historia dominicana*, Impresora Dominicana, Ciudad Trujillo, 1952.

de instaurar el orden político (este fue el caso de la débil burguesía dominicana, deseosa de que el gobierno impulsara el crecimiento económico y de sectores medios y populares aterrorizados con la guerra civil de 1965 y la intervención norteamericana).

En la campaña electoral de 1966 Balaguer anunció su programa que denominó «Revolución sin sangre». Lo de revolución se refería a su intención de introducir grandes reformas, y lo de sin sangre a realizar los cambios sin violencia. Pero esto último no pasó de ser una promesa ya que la violencia fue una característica determinante del régimen, particularmente en sus primeros años.

Aunque con ciertos puntos de continuidad con el trujillismo, Balaguer definió nuevas estrategias políticas. A diferencia de Trujillo que monopolizó la economía, el proyecto económico de Balaguer tuvo como uno de sus objetivos centrales desarrollar el sector privado. Con este propósito se introdujeron leyes de incentivo en el campo industrial, financiero y turístico. No obstante, el proyecto de Balaguer fue profundamente estatista y personalista. El gobierno tuvo no sólo gran incidencia en la distribución de los beneficios al sector empresarial privado, favoreciendo sobre todo a élites empresariales con mayor acceso a la administración pública, sino que Balaguer controló directamente una buena parte del presupuesto general de la nación. Muchos de esos recursos se utilizaron para el vasto plan de construcción del gobierno que sirvió de base al proyecto clientelista.

La corrupción pública fue otro de los fenómenos que caracterizó el gobierno de los 12 años. Para Balaguer, la corrupción en países pobres como la República Dominicana era un mal inevitable. Además de permitirla y justificarla, la corrupción fue uno de esos fenómenos que le permitió a Balaguer enaltecer su propia personalidad política: la corrupción era el mal de los demás, no el suyo propio.

Es también interesante hacer referencia al estatus dual que tenía la ley en el proyecto balaguerista. Similar a Trujillo, Balaguer proclamó la ley y el respeto a ella como mecanismo fundamental de convivencia política. En la práctica, sin embargo, la voluntad cesárea del Presidente se anteponía o sobreponía al estatuto legal. Esto se evidencia en las propias contradicciones discursivas de Balaguer, que unas veces alababa la Constitución como mecanismo regulador de la convivencia política y otras veces la definía como un simple pedazo de papel⁵.

⁵ En un discurso en el que se opone a la eliminación del derecho a la reelección, Balaguer se refiere a la Constitución como un simple pedazo de papel. Joaquín Balaguer: Listín Diario, 6/12/1966.

En la dirección personalista del Estado, Balaguer se asignó como objetivo de su gobierno el obtener la disciplina laboral y política. Al asumir la presidencia impuso un programa de austeridad salarial y reprimió violentamente a la clase obrera organizada y a la oposición política. Estabilidad, orden y progreso eran los emblemas del proyecto balaguerista. Y así como Trujillo se había propuesto en los años 30 reorganizar el país después de un siglo de luchas caudillistas e inestabilidad política, Balaguer hizo otro tanto después del corto pero intenso período de inestabilidad política que caracterizó los años inmediatamente posteriores a la caída de Trujillo.

En su ambigüedad con respecto a la demarcación entre la ley y la violencia, Balaguer retomó una vieja tradición de la política dominicana y latinoamericana. El planteamiento de que en una política de voluntades omnipotentes (caudillos) la ley tiene un lugar y espacio restringido, no importa cuánto se la alabe como el mecanismo más efectivo de gobierno en la nación moderna.

A partir de 1966 Balaguer fue resignificando y sintetizando los temas de ordenamiento, pacificación y progreso social que se habían trastocado al caer la dictadura de Trujillo. Para Balaguer, la democracia era un objetivo que pertenecía quizás al futuro lejano pero no al presente. Su visión sobre el tema la había plasmado en su ensayo «El principio de alternabilidad en la historia dominicana» de 1952 al decir:

«La Democracia, aun en los países latinoamericanos que se precian neciamente de poseer un buen régimen de gobierno, no es más que una palabra vacía que se traslada con frecuencia al papel, pero que no existe en hecho porque no puede haber justicia ni libertad en pueblos donde los hombres viven todavía como en plena Edad Media».⁶

La vuelta de Balaguer al poder en 1966 significó para la sociedad dominicana una vez más la estabilidad política impuesta desde arriba en detrimento del libre ejercicio de los derechos civiles y políticos. De esta forma se coartó por buen tiempo el brote de espontaneidad y disidencia política que habían caracterizado los años subsiguientes a la caída de Trujillo.

Para mediados de los años 70 el personalismo verticalista de Balaguer entró en crisis. Tres factores contribuyeron decididamente a producir y profundizar la crisis: 1) La ampliación de los sectores medios y burgueses, quienes demandaban mayor acceso a los mecanismos de decisión política; 2) la incapacidad del Partido Reformista de modernizarse e integrar sectores medios y burgueses emergentes a sus filas

⁶Ibid., pp. 17-18.

(el Partido Reformista continuó siendo un brazo clientelista del gobierno); y 3) el auge del Partido Revolucionario Dominicano (PRD) que se identificaba con ideales y proyectos de reforma democrática.

Con una Constitución que permitía la reelección, Balaguer manipuló los procesos electorales de 1970 y 1974 para asegurarse en ambas ocasiones la vuelta a la presidencia. Las condiciones, sin embargo, se presentaron adversas para 1978. Las demandas sociales de apertura, la reorganización del opositor PRD, y un contexto internacional favorable a la democratización, facilitaron un proceso electoral competitivo en que Balaguer perdió.

El triunfo del PRD en las elecciones de 1978 con un 52% de los votos y el intento de golpe de Estado orquestado por colaboradores del gobierno le presentó una gran disyuntiva a Balaguer: imponerse por la fuerza o reconocer la victoria del PRD y acceder a la transición. La elección no fue fácil para quien había justificado por mucho tiempo el continuismo. Finalmente el acuerdo que permitió la transición se logró en base a una manipulación de los resultados electorales en cuatro provincias que benefició al Partido Reformista con una mayoría en el Senado.

En resumen, los resultados de la gestión de Balaguer en sus doce años de gobierno (1966-1978) son ambiguos. Del lado positivo habría que señalar el crecimiento económico y el empuje a la industrialización que se produjo en esos años, el crecimiento de los sectores medios, y la decisión última de Balaguer de acceder a una transición democrática. Del lado negativo se puede señalar la represión que caracterizó el régimen, los sacrificios económicos impuestos a los sectores trabajadores en favor de la acumulación de capital, y la reafirmación del liderazgo personalizado, vertical, y autoritario.

El retorno de Balaguer

Cuando dejó la presidencia en 1978, el sentido común de los dominicanos indicaba que con la derrota electoral Balaguer había llegado al fin de su carrera política. El PRD se proyectaba como un partido con amplias posibilidades de gobernar por mucho tiempo y Balaguer ya alcanzaba la edad de 72 años. Pero contrario a esas predicciones, la pobre gestión gubernativa del PRD en dos períodos consecutivos (1978-82 y 1982-86) creó las condiciones para un retorno balaguerista a la Presidencia de la República en 1986. Con un 41% de los votos Balaguer ganó las elecciones nacionales, lo cual le permitiría investirse por quinta vez como Presidente de la República y, por primera vez, producto de unas elecciones libres y competitivas.

Si bien un tanto inesperada, su victoria no tomó muy de sorpresa a los dominicanos. Visto desde fuera asombraba que Balaguer, ciego y a los casi 80 años de edad, obtuviera una mayoría de los votos. Pero si bien su salud y edad preocupaban, había otros factores que daban cuenta de su triunfo electoral. Vale la pena enumerar tres. Uno fue, como ya se mencionó, la pobre gestión gubernativa del PRD. En vez de gestar consensos y atender las demandas sociales y necesidades de amplios sectores de la población dominicana, el PRD se consumió en luchas internas que fragmentaron el partido y obstaculizaron una gestión gubernativa mínimamente efectiva. Otro fue la consistencia del voto balaguerista que se había hecho evidente desde las elecciones de 1982. Contrario a la idea de que una vez fuera del poder Balaguer perdería su apoyo electoral, las elecciones de 1982 reflejaron que la base de apoyo electoral balaguerista era estable y abarcaba alrededor de un tercio del electorado (con un PRD todavía robusto y Balaguer haciendo poca campaña electoral, un 39% del electorado votó a su favor en las elecciones de 1982). Finalmente, el auge electoral de Juan Bosch y su Partido de Liberación Dominicana (PLD) que en un balance general favorecía a Balaguer porque los votos que ganaba el PLD provenían básicamente del electorado descontento con el PRD, y porque el paso de un sistema bipartidista a uno tripartidista beneficiaba a la fuerza pública capaz de asegurar por sí sola una mayoría relativa de los votos; en este caso el balaguerismo.

La campaña electoral de Balaguer en 1986 tuvo dos componentes esenciales. Por un lado se enfatizaron los logros del gobierno de los 12 años. Y ante una crisis económica que se agudizaba y un faccionalismo brutal en el PRD, la nostalgia por el crecimiento económico y el liderazgo unificado favorecía ciertamente a Balaguer. Por otro lado, éste enfatizó su intención de hacer un gobierno distinto a los anteriores. Con términos hasta poéticos, Balaguer declaraba que en una nueva gestión realizaría el gobierno de sus sueños que condiciones adversas le habían impedido realizar en el pasado. Así aseguró un 41% de los votos para lograr su victoria electoral (el PRD obtuvo un 39% y el PLD un 18%).

Al pasar los años resultó claro que el sueño de Balaguer no era muy distinto al recetario del pasado. Para reactivar la economía impulsó la construcción. Por otra parte, su estilo de gobernar se caracterizó rápidamente por el personalismo y el verticalismo que había aprendido a la sombra de Trujillo y que reafirmó en su gestión de los 12 años. Pero ante una sociedad más organizada y compleja, y sumida en una terrible crisis económica, ese estilo de gobernar y estrategia económica generaría fuertes tensiones con diversos grupos sociales, incluyendo sectores empresariales.

Presidente ciego a los 85 años de edad, en uno de los momentos más oscuros de la vida económica de la República Dominicana, Balaguer se refugia una vez más en la soledad que ha sido su compañera de vida. Sordo ante las demandas por cambios, Balaguer ha llevado últimamente a los más altos cargos en la administración pública a sus más cercanos colaboradores, diestros ejecutores de sus órdenes.

En resumen

En sus más de 60 años en la actividad política, Balaguer se ha caracterizado por consistencias y contradicciones. En su concepción de la política la noción de orden ha superado siempre la de libertad. De ahí su capacidad de usar cualquier recurso, incluso la violencia y represión, para instaurar el orden político por él definido. Aquí radica su concepción autoritaria de la política. Por otra parte, el progreso nunca le ha sido ajeno. Precisamente, su justificación por las voluntades cesáreas en el ejercicio del poder público se ha fundamentado en la necesidad de alcanzar el progreso social y económico. Populista y conservador, Balaguer se ha caracterizado por su personalismo y el clientelismo en la producción y distribución del crecimiento económico.

Entre las contradicciones habría que destacar que si bien el interés por la oratoria y la participación política fue producto de su oposición a la intervención norteamericana de 1916, Balaguer ascendió a la Presidencia de la República en 1966 ayudado por una intervención norteamericana (la de 1965). Por otro lado, mientras ha justificado los regímenes autoritarios como una necesidad para alcanzar un progreso que el mismo contenido autoritario de esos regímenes (encabezados por él o por Trujillo) ha impedido que se logre, pues los frutos del crecimiento económico no han sido democráticamente distribuidos.

Su base social de apoyo es heterogénea. Incluye sectores campesinos atraídos por la noción de orden jerárquico. Sectores urbanos pobres que han generado dependencia del clientelismo estatal. Algunos sectores medios que se beneficiaron del proceso de expansión económica que caracterizó el gobierno de los 12 años. Y élites empresariales a quienes Balaguer les ha garantizado el orden político y económico necesarios para la acumulación. Y ha sido con el apoyo explícito o implícito de estos sectores que Balaguer ha gobernado en la República Dominicana 17 de los últimos 25 años.

Hombre aparentemente afable, de estatura baja, ojos distantes, figura física frágil, e inclinación poética, Balaguer ha sido también, paradójicamente, intérprete y expre-

sión misma de la voluntad política autoritaria. Honrado y de reputación honorable dentro de un enjambre de corrupción que él mismo ha contribuido a consolidar. Dedicado incommoviblemente al trabajo en una sociedad de desempleados y subempleados que deambulan por las calles. De sólida formación académica y dedicación a las letras en un país donde muchos no alcanzan a completar la educación primaria. De esta forma Balaguer ha logrado definir para sí el lugar que ha soñado. En sus propias palabras, el de ser uno de los pocos dominicanos desprendidos con su Patria y dedicados a construir la Nación.

Su gestión gubernamental a partir de 1986 no ha variado en mucho su récord. Adverso a las reformas institucionales y apegado al estilo de gobierno personalista y clientelista, Balaguer ha desperdiciado la oportunidad de finalizar su carrera política democratizando el sistema político dominicano con una reforma constitucional importante. Por el contrario, parece concluirla atrapado dentro de los cambios y rezagado en su capacidad de dar nuevas respuestas a los viejos problemas de la sociedad dominicana.

Referencias

- *Balaguer, Joaquín, MEMORIAS DE UN CORTESANO DE LA «ERA DE TRUJILLO». - Santo Domingo, Editora Corripio. 1988;
- *Espinal, Rosario, AUTORITARISMO Y DEMOCRACIA EN LA POLITICA DOMINICANA. p19, 34-35 - San José de Costa Rica, CAPEL. 1987;
- *Balaguer, Joaquín, EL PRINCIPIO DE ALTERNABILIDAD EN LA HISTORIA DOMINICANA. - Ciudad Trujillo, Impresora Dominicana. 1952;
- *Balaguer, Joaquín, LISTIN DIARIO-PRENSA. 6/12. p17-18 – 1966.