

¿Existen Estados en el Caribe?

Van Eeuwen, Daniel; Pizetty-Van Eeuwen, Yolande

Daniel Van Eeuwen: Director del doctorado en Política comparada: América Latina y el Caribe del Instituto de Estudios Políticos de Aix-en-Provence, Francia.

Yolande Pizetty-Van Eeuwen: Directora científica del Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe (CREALC-IEP), Aix-en-Provence.

Si parece que en el Caribe existen Estados cuya diferenciación, efectividad e incluso viabilidad están sujetas a numerosas limitaciones, es fundamentalmente en relación con la soberanía donde aparecen los obstáculos cuantitativos y cualitativos para la plena existencia estatal. La región del Caribe sigue siendo, en el mundo, una de las que posee más territorios no soberanos. Esto provoca y a la vez es causa de un conjunto específico de circunstancias históricas, sociales y geopolíticas

Un periódico inglés se preguntaba hace algunos meses: «la ONU cuenta con 184 miembros, comprendiendo las minúsculas islas del Caribe, la Unión Postal Universal tiene 185 y el Comité Olímpico Internacional 186, mientras que el Stateman's Yearbook reseña 194 países y la International Standards Organization, encargada de otorgar los 'códigos-país' que permiten atravesar las fronteras aéreas tiene enumerados al menos 239. ¿Es suficiente tener una Constitución, un rey o un presidente, un ejército, una moneda, expedir pasaportes, ser reconocido por la comunidad internacional, disponer de estampillas propias o de código telefónico específico para constituir un Estado?»¹

Los politólogos y los juristas han sido presionados desde bastante tiempo atrás para que den una respuesta tratando de definir criterios para el Estado. Ciertamente, la concepción anglosajona de la autorregulación del cuerpo social no concibe más que un Estado débil, virtual mediador entre los diferentes grupos constitutivos de la poliarquía. Pero Hegel afirma que el Estado está separado de la sociedad civil que tiene bajo tutela y la teoría política contemporánea ve en el Estado un conjunto de instituciones fuertemente estructuradas, ejecutante del poder público y representante exclusivo de la soberanía nacional. Se trata de un «actor colectivo pro-

¹Mais combien y-a-t-il d'États dans le monde?» en The Economist, cit. en Courner International N° 154, 14/10/1993, p. 11.

piamente dicho dotado de recursos y de poder particular»², y de un lugar diferenciado desde el cual el pueblo es gobernado. Si admitimos que se trata de una organización que controla la población de un territorio dado, todavía falta investigar la marca específica del Estado entre esas organizaciones. Se puede tomar el criterio de la diferenciación, incorporando la concepción de Durkheim por la división del trabajo o la de Max Weber sobre el poder racional-legal.

Cuidándonos siempre de suscribir un evolucionismo mecanicista y etnocéntrico, que vería en el Estado occidental el modelo a importar para acceder a la modernidad y a quién sabe qué último estadio de la civilización³ e incluso de la historia, los indicadores de la separación fundamental entre espacio público y privado que ha propuesto Charles Tilly⁴ son los siguientes: a) existencia de una burocracia civil y militar al abrigo de las influencias, y especificidad administrativa garantizada por un derecho civil; b) un sistema estatal de control social que escapa a toda empresa particular y principalmente a la de la Iglesia; c) una organización administrativa-jerárquica de control del territorio y del poder local; d) un ejercicio del poder político desligado de las clientelas particulares; e) el control de estrategias económicas y políticas de desarrollo a cargo de la élite político-administrativa. Junto con esto, también conviene examinar en qué medida este núcleo institucionalizado y diferenciado es el ámbito concreto de ejercicio de un poder plenamente efectivo y soberano, tanto hacia el interior como el exterior. La afirmación nominal de independencia por parte de gobiernos de la periferia⁵ evidentemente puede ocultar una pérdida de autonomía e incluso una soberanía nula o restringida.

En América Latina, sociedades tan heterogéneas y con acceso más que tardío a la democracia han dado muestras de una constante debilidad frente al Estado, cuya centralidad es tal⁶ que se le ha podido describir como el inventor de las clases sociales y del mercado⁷. La élite estatal, distinta de la Iglesia católica, del poder económico y de una hipotética clase dirigente, ha ejercido allí por su intervencionismo un rol impulsor, directriz y controlador. ¿Qué sucede en el Caribe?⁸

²Pierre Birnbaum: «L'action de l'Etat. Différenciation et dédifférenciation» en M. Grawitz y J. Leca (dirs.): *Traité de Science Politique* PUF, París, 1985, p. 670.

³Ibid., p. 662.

⁴Charles Tilly (ed.): *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton University Press, Princeton, 1970.

⁵Sobre la existencia de «diferentes centros y capas de periferias», v. Jean Leca: Introducción al XV Congreso Mundial de la AISP: «Centres et périphéries dans la politique contemporaine: interdépendance et puissance asymétrique» en *Participation* vol. 14, N° 2, verano 1990.

⁶Alain Touraine: *La parole et lesang*, O. Jacob, París, 1988.

⁷P. Salama et J. Valier: «Etat et Privatisation en Amérique latine», comunicación para el coloquio «Réinventer la démocratie: le déficit latino-américain», París, enero 1990.

⁸Nuestro campo de estudio cubre el Caribe insular tanto como Guyana y Belice - incluso culturalmente próximos - pero excluye América central y los grandes Estados costeros tales como México,

Institucionalización y diferenciación

La fragmentación territorial. Los países del Caribe (un centenar de islas habitadas, más de 30 entidades soberanas y dependientes) se caracterizan por la extrema fragmentación de sus territorios. Los catorce Estados insulares se extienden sobre una superficie total de 229.532 km² y su extensión varía de 110.000 km² en Cuba a 276 km² en San Cristóbal-Nevis. Entre los 15 países del mundo más pequeños (menos de 500 km²), encontramos 5 en el Caribe: San Cristóbal-Nevis, Grenada (345 km²), San Vicente-Granadinas (389 km²), Barbados (430 km²), Antigua y Barbuda (442 km²). Esta situación mantiene, en lo esencial, la evolución histórica de la dependencia colonial. Desde el siglo XVII, cuatro potencias europeas (España, Gran Bretaña, Francia y los Países Bajos) han puesto en práctica en sus colonias una administración compartimentada, ligada directamente a las metrópolis, e hicieron muy pocos esfuerzos para unificar sus posesiones. Esto entrañó el desarrollo de culturas insulares «pueblerinas». Después de la independencia de Haití (1804), de República Dominicana (1865), de Cuba (1898), las dos olas de descolonización del siglo XX acrecentaron las divisiones, con el acceso a la soberanía en los años 60 de Jamaica, Trinidad y Tobago (1962), Barbados, Guyana (1966); después en los decenios 1970-1980 de Bahamas (1973), Grenada (1974), Suriname (1975), Dominica (1978), Santa Lucía, San Vicente-Granadinas (1979), Antigua y Barbuda, Belice (1981) y por último San Cristóbal-Nevis en 1983.

Estas entidades, a pesar de su dimensión reducida, están a menudo amenazadas por revueltas, que obedecen a particularismos inherentes a la insularidad, diferencias raciales, lingüísticas, culturales o religiosas y tensiones entre islas centrales y periféricas. Cuatro Estados al menos están compuestos por dos o más islas: San Cristóbal-Nevis, Trinidad-Tobago, Antigua-Barbuda, San Vicente-Granadinas: y también conocen revueltas internas, incluso secesionistas. Barbuda ha amenazado a menudo romper sus lazos con Antigua; la isla de Unión ha intentado, sin éxito, en 1979, separarse del conjunto San Vicente-Granadinas; San Cristóbal-Nevis ha debido, bajo la presión de Nevis, constituirse en federación. Por su parte, ciertos grupos de Tobago expresaron, en diferentes momentos, su deseo de secesión. En 1990 el Indesh Freedom Party - partido trinitario con base en Toronto - ha llamado a la creación de un territorio separado para los indo-trinitarios en la mitad sur de la isla. El Caribe continental no está exento de tales tentativas. Así, en los años 60 un grupo de ricos plantadores de Guyana, expulsados por los amerindios, se rebeló con la intención de separarse; pero la superioridad militar del gobierno de Georgetown hizo abortar su proyecto.

También, una de las islas del Caribe es un territorio dividida en dos Estados: República Dominicana y Haití, lo que se traduce en relaciones conflictivas, nacidas de los flujos migratorios, y permite a los dirigentes de uno de los países - bautizado «Dominicanie» por los haitianos - pesar sobre la política de su vecino-. Así, el embargo militar decretado contra los militares golpistas de Puerto Príncipe después de la destitución del presidente Aristide en 1991 fue eludido a través de entregas terrestres provenientes de la República Dominicana, donde los dirigentes neo-duvalieristas pudieron instalarse y reconstruir su capacidad de intervención gracias a numerosas complicidades con sectores deseosos de continuar beneficiándose con la mano de obra haitiana barata para la recolección de la caña de azúcar.

En cuanto al dominio marítimo, la zona económica de exclusión de 200 millas es de una importancia particular por los recursos ictícolas y minerales. Pero la mayoría de las islas no están separadas unas de otras por esa distancia y son incapaces de ejercer una soberanía efectiva sobre su mar territorial, proteger las zonas de pesca o asegurar la explotación submarina⁹. La delimitación de las fronteras resulta muy difícil, por ejemplo para Trinidad y Tobago, situadas muy cerca de la costa venezolana. La pesca ilegal entraña pérdidas de ingresos para los países más pequeños, desprovistos de medios para contrarrestarla, y sus reservas se encuentran disminuidas hasta desaparecer. Además, la región está en la proa del contrabando internacional y del tráfico de drogas y armas, sin contar una polución a la que las autoridades insulares no le ponen obstáculo alguno.

Además, la proximidad de Estados Unidos sitúa a las islas del Caribe en una suerte de continuum que une Florida al «Mediterráneo americano» y que conduce a menudo a Washington a ver allí su «patio trasero». Además del control de la tierra firme, extremadamente estrecha en el caso de archipiélagos como los cayos cubanos y sobre todo los 700 islotes de las Bahamas - situados a menos de 50 millas de las costas americanas -, los gobiernos deben vigilar un espacio aéreo atestado; los pequeños aparatos de los narcotraficantes escapan a su vigilancia y los pilotos cubanos disidentes consiguen huir a EE.UU., dándose incluso el lujo, algunos de ellos, de volver a buscar a su familia por vía aérea. En cuanto a las rutas de comunicación marítima, ellas comportan ejes y conexiones de importancia estratégica (Estrecho de la Florida, entre Cuba y Florida, Canal de Yucatán entre Cuba y México; Pasaje de la Mona entre República Dominicana y Puerto Rico o Canal del Viento entre Haití y Cuba) en donde el control es tanto más frecuentemente fuente de conflictos que lo constituido por las rutas de inmigración clandestina.

⁹Hilbourne A. Watson: «The Caribbean Nation-State. The Limits of Geography, Sovereignty and democracy» en *Caribbean Affairs* vol. 6, N° 1, 1-3/1993, pp. 97-110.

Poblaciones combinadas y migrantes.

Las catorce entidades soberanas del arco caribeño que se extiende de Cuba a Trinidad y Tobago tienen una población de alrededor de 36 millones de habitantes, pero las diferencias entre ellos resultan importantes. Si Cuba tiene 11 millones y República Dominicana y Haití alrededor de 7, nueve países - incluyendo Belice - cuentan entre 46.000 y 260.000 habitantes. En los territorios más pequeños la densidad es a menudo grande, sobrepasando los 200 habitantes por km² e incluso los 600 en Barbados; mientras que se sitúa en 3 y 4 en Suriname y Guyana, con no más de un millón trescientos mil personas sobre una superficie que supera, por ejemplo, los dos tercios del territorio de Francia.

Por su misma circunstancia histórica (importación de esclavos africanos para las plantaciones) las poblaciones de las sociedades caribeñas son de mezcla¹⁰. A los blancos, mestizos y negros se agregan, luego de la abolición de la esclavitud, inmigrantes originarios de la India (Trinidad y Tobago, Guyana) o de Java, que jamás se integraron. En estos últimos países, luego de la independencia han sido casi siempre las élites mulatas o negras las que gobernaron, excluyendo a los líderes hindúes de la competencia por el poder. Así, en Trinidad y Tobago, tanto el gobierno como la oposición han sido conformados por los partidos raciales con un estatuto de mayoría para los «criollos» y de minoría para los hindúes. El problema es aún más agudo en Suriname, donde la población amerindia autorizada a mantener su estructura social y política es «olvidada» por el poder central que la excluye del juego político.

Las diferencias raciales y regionales han entrañado numerosas crisis en Trinidad y Tobago y el legado esclavista se manifiesta aún en los enfrentamientos entre «obremos» negros y «patrones» blancos en las Islas Vírgenes británicas. Los esfuerzos para constituir sociedades multirraciales homogéneas no han alcanzado éxito, y el estallido segmentario consiste en un peligro real para las sociedades caribeñas¹¹. La cuenca caribeña es un espacio particularmente permeable, especialmente a los flujos migratorios, lo que entraña cierta inestabilidad de la población y un importante fenómeno de diáspora.

Desde hace 35 años, y hoy mucho más, la existencia de una comunidad de exiliados cubanos extremadamente activa en Miami representa para el régimen castrista a la vez una amenaza y un útil instrumento. Fidel Castro, considerando la concesión de visas como un instrumento de política interior, autorizó en 1980 la salida

¹⁰David Lowenthal: *West Indian Societies*, Oxford University Press, Londres, 1972.

¹¹Tony Thorndike: «Politics and Society in the South Eastern Caribbean» en Colin Clarke (ed.): *Society and Politics in the Caribbean*, Macmillan, Oxford, 1991, pp. 110-30.

de 125.000 marielitos para contener a los dirigentes de la oposición en el exilio. Las partidas de descontentos se aceleraron en 1991-1992, mientras que miles de balseiros intentan cada año atravesar el estrecho de Florida con peligro de sus vidas.

El caso de Puerto Rico es muy característico; 2,3 millones de puertorriqueños viven en EE.UU. mientras que la isla cuenta 3,6 millones de habitantes. La existencia de ese casi 64% de emigrados no deja de tener efectos políticos: así, en el referéndum sobre el estatuto de la isla de noviembre de 1993, aquéllos no han sido autorizados a participar de la consulta. Por otra parte, Puerto Rico acoge cada año varios miles de balseros dominicanos y haitianos. Asimismo la población neoyorquina cuenta con 400.000 inmigrantes originarios de Haití y casi un millón de dominicanoyorks. En el corazón de la crisis haitiana del año 1993 se encontraba la cuestión del flujo de refugiados económicos o políticos hacia las costas de Florida. Washington, repatriando a los inmigrantes interceptados por sus buques de guerra, intentó imponer a las autoridades de Puerto Príncipe el control, es decir, efectivamente la represión brutal de los candidatos a la partida.

Las otras fronteras terrestres son porosas: así, la que separa Suriname de la Guayana francesa ha acogido en Saint-Laurent du Maroni poblaciones que huían de la guerra civil, también es permeable la de Haití y República Dominicana. Además de la migración estacional de braceros haitianos, fuente de un tráfico oficial de mano de obra entre el Estado post-duvalierista y su homólogo en Santo Domingo, hay que señalar que luego de la caída del presidente Aristide, casi 50.000 inmigrantes clandestinos haitianos se han refugiado en el vecino país.

Poder efectivo pero espacio público insuficientemente diferenciado.

A la luz de los criterios de efectividad y diferenciación hay que subrayar que la exigüidad de la mayoría de las islas facilita sin ninguna duda el ejercicio de un poder efectivo, a diferencia de numerosos «Estados porosos» del continente latinoamericano - tales como Perú o Colombia - en donde vastas regiones escapan al predominio del poder central. En ausencia de «señores de la guerra» o de organizaciones guerrilleras que controlen una fracción del país, la ley del Estado se impone y sus representantes locales aseguran un cuadrículado del territorio. Esto es particularmente cierto en un país de «economía administrada» y planificada, organizada alrededor de un partido-Estado y de sus Comités de defensa de la Revolución, como en Cuba. Pero esto no significa que la aplicación de directivas nacionales se efectúe sin dificultades en las zonas más alejadas de los países más vastos (Suriname) o en las islas que soportan rebrotes secesionistas.

En cuanto al control social, no está totalmente sustraído a las iniciativas particulares, especialmente religiosas, pues una parte importante de la enseñanza es generalmente provista por establecimientos confesionales. La influencia de las Iglesias resulta, por otra parte, muy fuerte en países como Belice y República Dominicana. Fue un verdadero golpe de Estado «clérigo-militar» - que traduce el apoyo de la Iglesia al Ejército - el que derribó al presidente Juan Bosch en septiembre de 1963, y desde entonces el episcopado dominicano ejerce frecuentemente un rol mediador entre fuerzas sociales antagónicas. Al lado de una Iglesia popular opuesta a una jerarquía a menudo cómplice de los dictadores y las fuerzas armadas - simbolizada, en Haití por los «Ti l'Egliz» y el padre Aristide - emergen las sectas fundamentalistas de origen norteamericano que difunden la mayoría del tiempo una teología de la resignación que disciplina y desmoviliza a la mayoría de los pobres.

Son las élites político-administrativas las que controlan la aplicación de las estrategias económicas y políticas de desarrollo, y en ellas los Estados parecen diferenciarse, pero la elaboración de políticas económicas - lo veremos luego - apunta usualmente a los organismos internacionales, ya que esos programas no reflejan simplemente los deseos de las poderosas patronales nacionales y extranjeras. Cuando las élites no son cómplices de los narcotraficantes y se ponen a definir las orientaciones nacionales en materia fiscal o financiera, se enfrentan a los movimientos erráticos de los capitales procedentes del comercio de la droga.

Personalización del poder y clientelismo.

En cuanto a la existencia de las burocracias civiles y militares al abrigo de las influencias, o la existencia de un poder autónomo en el interior del Estado, el Caribe suministra el vivo ejemplo de los sistemas dominados por el clientelismo. Numerosos países de América Latina, junto a las modernizaciones en curso, reconocen la permanencia de los sistemas de dominación antiguos como el caciquismo y el caudillismo. El Caribe no escapa a esto y la personalización manifiesta del poder contribuye a la longevidad excepcional de ciertos gobiernos. Tanto da que se trate del benefactor Trujillo (1930-1961), del clan familiar de los Duvalier en Haití (1956-1986), de Fidel Castro en el poder en Cuba desde 1959, pero también de Joaquín Balaguer a la cabeza de República Dominicana desde comienzos de los años 60 (a excepción del paréntesis 1978-1986), de Williams en Trinidad y Tobago (1961-1981), de las familias Adams y Errol Barrow en Barbados (1951-1986), Vere Bird en Antigua (desde 1976), Forbes Burnham en Guyana (1970-1985), o aun de las reelecciones de John Compton en Santa Lucía, Michael Manley en Jamaica o Eugenia Charles en Dominica.

Este fenómeno se observa en las islas más grandes, pero se acentúa por la exigüidad territorial del Caribe anglófono donde el segmento elitario político es extremadamente estrecho. Los conflictos intergrupales se transforman allí a menudo en querellas interindividuales cuya resolución es menos institucionalizada que en las comunidades políticas más vastas, mucho más cuanto que tienden a polarizar al conjunto de la sociedad¹². Como el primer ministro o los ministros regulan los conflictos entre los ciudadanos y la administración, el carácter personal de ese poder de arbitraje se encuentra allí reforzado. El servicio público no escapa a esto, falta de la preservación del anonimato. Las relaciones personales tienden a abolir la distinción entre espacio público y privado y esta confusión se reencuentra en la escala de los partidos políticos.

Así, en Antigua las críticas de algunos de sus colaboradores contra el primer ministro Bird lo han llevado a abandonar su puesto de «líder» del Antigua Labour Party. Su hijo Lester, considerando que se trata de una cuestión de sucesión, entiende que tiene que heredar la cabeza del partido y del Ejecutivo, pero las fuertes oposiciones que encontró implican sin duda una grave crisis gubernamental y la desintegración partidaria. El reemplazo de un dirigente carismático se revela, en este caso, difícil; es también lo que sucede con Maurice Bishop en Grenada o con Barrow en Barbados. Desde entonces, el «carisma» tiende menos a la ecuación personal que al ejercicio de la función de primer ministro y a sus posibles recaídas económicas y financieras. La permanencia en el poder ha sido obtenida a veces por la coerción y el terror, pero ella resulta más a menudo de una práctica personal, incluso colectiva, de distribución de recursos a las redes de «agradecidos». Por lo módico de los bienes distribuibles, el Estado mismo será captado para convertirse en el «principal proveedor». Pero la individualización de la vida política se acompaña a menudo de la personalización de la gratificación.

Sabemos que el clientelismo consiste en «el intercambio recíproco de favores entre patrón y cliente, quienes controlan recursos desiguales»¹³. Es entonces una relación vertical y fundamentalmente asimétrica que reposa sobre la gratificación a través de bienes escasos. La mediación personal es así valorizada en relación a la mediación institucional y los sistemas políticos clientelistas corresponden a una lógica neo-patrimonial de construcción del poder¹⁴. «El Príncipe [...] se apropia del espacio político y, desde allí, de los principales recursos que hay en los espacios sociales

¹²Robert A. Dahl y Edward R. Tufte: *Size and Democracy*, Stanford University Press, Stanford, pp. 93-4.

¹³Bertrand Badie: *L'État irilporté*, Fayard, París, 1992, p. 37.

¹⁴Jean François Médard: *États d'Afrique noire. Formations, mécanismes et crise*, Karthala, París, 1991.

privados»¹⁵ y se convierte de este modo en el «patrón de su pueblo»¹⁶. El desarrollo de un sistema político relacional y prebendario - en detrimento de la lógica gestio-naria - resulta de una confusión entre sociedad y Estado, de la falta de diferencia-ción del espacio público y el privado, y en la parálisis misma de las instituciones estatales.

Jamaica ilustra bien este tipo de funcionamiento. En los años 70, la posibilidad de trabajar para el Estado y las empresas públicas estaba particularmente ligada al desempleo industrial. Una tradición de patronazgo¹⁷ se instaura entonces, la que consiste en intercambiar los apoyos políticos y los sufragios por un empleo e, incluso, por una vivienda. La participación popular estaba entonces directamente ligada a la capacidad de redistribución de los partidos y la oposición no tenía, en general, más que un acceso limitado a las larguezas del poder. Tanto el People's National Party, de Michael Manley, como el Jamaican Labour Party, de Edward Seaga, ejercerán un control y una manipulación clientelista sobre los sectores populares. El crecimiento económico nacido de una industrialización financiada por el extranjero es provechoso para las clases medias, que penetraron una burocracia estatal en expansión y llegarían a ser una burguesía de Estado en el poder¹⁸.

De una manera general, es el desarrollo de la función pública el que ha permitido tanto en el Caribe como en América Latina la existencia y el ascenso social de capas medias. Estas rápidamente han organizado, controlado y utilizado como base política y red clientelar a los grupos sociales de donde provenían¹⁹. En el caso de Trinidad y Tobago, con la llegada al poder de Eric Williams en 1961, es el control del People's National Movement sobre las masas negras lo que permitirá el ascenso y el enriquecimiento de la clase media negra y mulata así como la afirmación nacional de la cultura criolla a expensas de la minoría hindú²⁰.

La soberanía condicionada

Si parece que existen en el Caribe Estados cuya diferenciación e incluso efectividad están sujetas a numerosas limitaciones, es fundamentalmente en relación con la so-

¹⁵B. Badie: op. cit., p. 23.

¹⁶J. Galtung: «A Structural theory of Imperialism» en Journal of Peace Research vol. 8, N° 2, 1971, pp. 81-117.

¹⁷Marvin Will: «A Nation divided» en Latin American Research Review vol. 26, N° 3, 1991.

¹⁸Carlene Edie: Democracy by Default, Lynne Reiner Publishers, Boulder, Colorado, 1991.

¹⁹Marcos Kaplan: «La théorie de l'Etat et le tiers monde» en Ali Kazancigil (dir.): L'État au pluriel, Economica/Unesco, París, p. 288.

²⁰Colin Clarke: «Society and Electoral Politics in Trinidad and Tobago» en Colin Clarke (ed.): op. cit., pp. 47-77.

beranía donde aparecen los obstáculos cuantitativos y cualitativos para la plena existencia estatal.

Multiplicidad de entidades no soberanas.

La región Caribe sigue siendo, en el mundo, una de las que posee más territorios no soberanos: seis dependencias del Reino Unido: Montserrat, islas Caimán, Islas Vírgenes, Turcas y Caicos, Anguila, así como las Bermudas (en el Atlántico), seis islas de las Antillas holandesas, tres Departamentos franceses de Ultramar, las Islas Vírgenes estadounidenses y el «Estado Libre Asociado» de Puerto Rico. La voluntad de independencia para acceder al estatus de Estado jurídicamente soberano casi no se expresa en ellos.

Es verdad que Puerto Rico dispone de su propia Constitución, elige un gobernador y una Asamblea legislativa, pero el Ejecutivo no dispone de ningún poder en materia de defensa, relaciones internacionales, legislación social o transportes marítimos o aéreos. Además, un tercio de las tierras cultivables de la isla están ocupadas por bases americanas²¹. La cuestión del estatus es una apuesta central en las contiendas políticas - incluso cuando no parece ser una prioridad para la población - y luego del de 1967, se hizo un nuevo referéndum el 14 de noviembre de 1993. Los puertorriqueños han rechazado la independencia, solamente 4,42% ha votado por esta solución.

En las Antillas holandesas, Aruba ha obtenido en 1986 un estatus aparte y debe acceder en 1996 a la plena independencia, pero la población no lo desea, viendo incluso en esta iniciativa una sanción impuesta por los Países Bajos, que propone separarla de la Federación, como así también la autonomía de Curazao, Aruba y Saint Martin, donde las tesis independentistas ya no encuentran la adhesión popular. En cuanto a las islas más pequeñas, Saint Eustache (2.000 habitantes) y Saba (1.000 habitantes), temen por sobre todo ser abandonadas. Cuando la descolonización ha perdido su potencial revolucionario, las tentativas de «desengancharse» de la metrópoli encuentran sociedades insulares que no quieren ser obligadas a independizarse, pues a las micro-islas septentrionales y a Bonaire les resulta imposible asumir la independencia.

En cuanto a las Antillas-Guayana francesas, el estatus establecido por la Ley de Asimilación de 1946, y más tarde por la creación en 1982 de regiones monodepartamentales, no parece puesto en cuestión; los porcentajes de los independentistas

²¹Maurice Lemoine: «Puerto Rico, une fois encore à la merci de Washington» en *Le Monde Diplomatique*, 6/1993, p. 15.

(46,7 % en las legislativas de 1993 para el líder del Movimiento Independentista Martiniqués, Alfred Marie-Jeanne) traducen más un voto protesta que negativa a pertenecer a Francia.

Por último, en el Caribe anglófono, desde el fracaso electoral en Montserrat de John Osborne, que utilizó la cuestión del estatuto como argumento táctico en los debates políticos, el problema de la independencia ya no se plantea. Se observó, por el contrario, en 1978 la demanda de la isla de Barbuda de convertirse en colonia de la corona británica antes que acceder, con Antigua, a la soberanía. Esta reivindicación fue rechazada por Londres; en cambio en 1980, Anguila volvió a ser colonia, luego de haberse separado de San Cristóbal-Nevis que se había convertido en Estado independiente.

Territorios enajenados.

En cuanto a los Estados jurídicamente independientes, su soberanía territorial es a menudo poco efectiva. Cuba (con 180.500 hombres activos y 130.000 reservistas), República Dominicana, Haití y Suriname disponen de verdaderos ejércitos aunque su capacidad de respuesta a una invasión está lejos de ser idéntica. En el Caribe anglófono no existen más que fuerzas de seguridad poco numerosas²² y destinadas a cuestiones internas. Por el contrario, en el conjunto del «Mediterráneo americano», EE.UU. dispone de 21 bases militares así como fuerzas destinadas a asegurar la libre circulación de las vías marítimas y para proteger su aprovisionamiento energético. Los micro-Estados que casi no tienen los medios de asegurar su propia defensa ya no son entonces capaces de oponerse a la enajenación - a veces consentida - de su territorio. Así, el aeropuerto internacional de Barbados sirvió vuelta a vuelta de base para el envío de tropas cubanas a Angola y para el transporte de material americano y británico durante la guerra de las Malvinas.

La incapacidad para luchar contra los traficantes de droga lleva a los gobiernos a solicitar la ayuda de la DEA, que ejerce una vigilancia regional desde República Dominicana hasta Aruba. Por último y especialmente, el Caribe, fragmentado, es de alguna manera unificado por su posición, que Washington considera como su zona de seguridad, incluso como su «patio trasero». Después de haber sido, durante la colonización, peones sobre el tablero internacional a causa de las rivalidades entre potencias europeas, las islas pasaron a ser verdaderas piezas de los conflictos Este-Oeste (como la crisis de los misiles en Cuba) y Washington se ha arrogado,

²²El total de fuerzas de seguridad para Antigua-Barbuda, Bahamas, Barbados, Dominica, Grenada, San Vicente-Granadinas, Santa Lucía, San Cristóbal-Nevis, Trinidad y Tobago se eleva a 10.380 hombres. Cf. H. García: La estrategia de Estados Unidos y la militarización del Caribe, Institute of Caribbean Studies, Universidad de Puerto Rico, San Juan, 1988, p. 279.

como en Grenada en 1983, el derecho de intervenir contra la instauración de regímenes revolucionarios, socialistas o de «tercer camino».

Mimetismo y conformismo institucional.

Los Estados caribeños no están entonces libres de elegir su orientación ideológica o su forma de gobierno. Más bien, practican un mimetismo político e institucional, importando modelos que los identifican con su Estado-patrón. Es el caso de Cuba que instaura el partido único, crea los órganos de la economía administrada y adopta hasta los símbolos (retratos, emblemas) del marxismo-leninismo soviético. En el Caribe anglófono, es el «modelo de Westminster» el que se impone: ejecutivo fuerte en manos de un Primer Ministro, parlamento bicameral compuesto de una asamblea elegida por sufragio universal y de un senado con miembros nombrados por el gobierno general, este último designado por la Reina bajo propuestas del Primer Ministro que elige un miembro de su grupo político. Aunque algunas modificaciones desde las independencias (Trinidad y Tobago se convierte en república en 1976 y la Guyana en república cooperativa en 1972), las instituciones políticas y administrativas continúan calcándose sobre las de Gran Bretaña, y si la personalización del gobierno en provecho de líderes carismáticos entrafia cierto autoritarismo, no afecta realmente el reparto de los poderes.

Una renuncia semejante del Estado a sus funciones de innovación institucional se corresponde con la estrategia de las élites importadoras, con un cálculo racional de actores que legitiman su poder a través de la competencia por generar una racionalidad estatal de inspiración occidental²³. Los líderes nacionalistas caribeños, futuros dirigentes de las islas independientes, provienen de la clase media (pequeños empresarios, sindicalistas, abogados) y están impregnados por la cultura política europea de los siglos XVII y XIX, lo que contribuirá a hacerlos adherir al sistema parlamentario británico y elaborar constituciones que lo mantengan.

Las instituciones representativas, así introducidas, contribuirán a asentar la dominación de una limitada élite de funcionarios y de elegidos, representantes de los grupos de intereses de la clase media, que controlan el Estado y se procuran, cerca de los «patrones», extranjeros, los recursos necesarios para el funcionamiento del clientelismo interno.

Estados-clientes.

La enajenación de su territorio, que se acompaña a menudo de graves atentados contra el ambiente - como resultado, especialmente de infraestructuras destinadas

²³Bertrand Badie: op. cit., pp. 66 y 42.

al turismo - no es el único favor que consienten los Estados caribeños. Están igualmente expuestos a las demandas de la potencia imperial tendiendo a abandonar sus derechos como actores autónomos de la comunidad internacional.

Washington, como se ha indicado, respeta la soberanía política de los Estados del «patio trasero» en la medida en que no vaya en contra de los intereses de EE.UU. Así el embajador en Barbados se ha lamentado de que los países de la ex-Unión Soviética votan «mejor» en la ONU que los del Caribe.

Muy a menudo, las islas de la región han aportado su apoyo al «Estado-patrón» en el cuadro de conflictos armados (República Dominicana en 1963, Grenada en 1983, crisis norteamericana de los años 80). Cuba ha servido a los intereses estratégicos de Moscú en Angola, adherido al Comecom, aprobado las intervenciones en Checoslovaquia y Afganistán y dado muestra de un «no alineamiento» singularmente pro-soviético. Hoy, cuando el país se hunde en la crisis, e intenta multilateralizar sus intercambios, la sobrevivencia del régimen castrista pasa por una inserción en la comunidad internacional que implica tanto reformas interiores como una reorientación - ya iniciada - de su diplomacia²⁴.

La tutela económica.

Más allá del problema del estatus, de la soberanía nominal, la independencia de los Estados y territorios, la región se ve afectada también por cuestiones de viabilidad económica, inserción geopolítica y penetración cultural. A causa de su extensión y sus débiles recursos, ciertos micro-Estados que podrían reivindicar su independencia, no son viables económicamente. Les haría falta imperativamente aprovechar las transferencias de la metrópoli o ex-metrópoli europea, dirigiendo esta ayuda a la integración en la «zona del dólar». El comercio de todos estos países depende completamente de EE.UU. (el 87% de las exportaciones de Puerto Rico, 83% de las de Bahamas, 70% de República Dominicana, 61% de Trinidad y Tobago se dirigen al mercado estadounidense). Son extremadamente vulnerables a las variaciones de las cuotas azucareras (disminución de la mitad de las exportaciones de azúcar de la República Dominicana entre 1980 y 1987), ventas de petróleo (reducción del 50 % para Trinidad entre 1980 y 1986) o de bauxita (caída de 2/3 de las entradas de Jamaica entre 1978 y 1985). Se moldean sobre la retracción de las firmas extranjeras (cierre de refinerías en las Antillas holandesas), la escasez de capitales (45% de reducción de recursos financieros entre 1981 y 1986) y un aumento del endeudamiento (+ 125 % en el curso del decenio 1980, para alcanzar en 1989, 20 a 25

²⁴Convendría desarrollar la «excepción cubana» ya que no podemos analizar el Estado en ese país con los mismos paradigmas que para sus vecinos. Los límites de este artículo no lo permiten. Por lo demás, los trabajos sobre esta «excepción» no faltan.

millones de dólares). Cuando intentan diversificar sus actividades y escapar al modelo agroexportador, optan por el modelo puertorriqueño de industrialización para la inversión extranjera, para el turismo, las actividades financieras off-shore, las zonas francas económicas, la defiscalización, el otorgamiento de divisas preferenciales, sin contar el tráfico de drogas y el contrabando. Sus economías no son allí menos dependientes: así, las actividades de ensamblaje ligadas al costo diferencial de la mano de obra son poco estables y un mercado integrado EE.UU.-México podría arruinar a estos países caribeños. Del mismo modo, la adopción de medidas contra los narcotraficantes entraña la caída del mercado inmobiliario en República Dominicana. En cuanto a los planes de austeridad impuestos particularmente por el FMI, se conocen sus consecuencias sociales y las revueltas que han generado en Jamaica, Guyana o República Dominicana. La decisión de ceder a los organismos financieros internacionales o de intentar, al contrario, oponerles resistencias, es una verdadera apuesta política y ciertos gobernantes hostiles al «diktat», del FMI, han resuelto finalmente satisfacer sus exigencias (Hoyte en Guyana, Manley en Jamaica)²⁵.

La capacidad de los Estados para formular y aplicar una política autónoma es excepcionalmente débil en el Caribe anglófono. En los años 80, las tentativas nacionalistas fueron destruidas. Así, en Jamaica, el FMI consiguió manipular el proceso político para conseguir la derrota del PNP de Manley. Su sucesor, Seaga, ligado a la administración Reagan, coloca deliberadamente a su país en la periferia de EE.UU., en relación con la Dominica de Eugenia Charles y la Barbados de Tom Adams. El ministro de Asuntos Exteriores Jamaicano afirma entonces: «Los gobiernos deberían adoptar políticas que reflejen las preocupaciones de los principales países industriales que controlan las instituciones multilaterales»²⁶. Tiempo después, el retorno del PNP se efectúa en conformidad con el FMI y EE.UU.

La libertad de maniobra de los gobiernos se ha reducido considerablemente: dependen de inversores foráneos para sus infraestructuras camineras o escolares y si intentan aumentar los impuestos, las industrias extranjeras amenazan con instalarse en otra parte. Además, en períodos de crisis, en que los gobiernos imponen políticas de austeridad para satisfacer a las organizaciones financieras internacionales proveedoras de recursos, y cuando los ciudadanos no esperan de un equipo dirigente que sea más expeditivo que otro, las lealtades se apartan de los partidos. Ade-

²⁵Este análisis está extraído de una obra a aparecer en la editorial Karthala (París), bajo la dirección de D. van Eeuwen titulada - provisoriamente - *Transformer l'État. Légitimation et intégration en Amérique latine*.

²⁶Discurso en la décimoctava sesión de la Asamblea General de la ONU sobre la cooperación económica, citada en S. Ryan: «The Caribbean State in the 21 th. Century» en *Caribbean Affairs*, vol. 3 pp. 4-12.

más, por la falta de medios las prebendas ya no se conceden y se olvidan las fidelidades clientelistas. Sin contar que en tanto «la acumulación aventaja la distribución»²⁷, en la medida en que los funcionarios necesitan salarios decentes y recurren a una corrupción generalizada, las reticencias e incluso el rechazo al Estado se instalan. Sobre todo mientras éste, repartiendo la pobreza, elige agravar los costos sociales de las políticas de ajuste en los sectores más pobres, preservando a las clases medias y superiores y sin asegurar sus funciones de servicio público (infraestructuras, educación, salud).

En cuanto a la reestructuración de las economías «neocoloniales» impuesta por el BM o el BID, ella pone en evidencia una autonomía decisional fuertemente condicionada. De una manera general, esta captación de la soberanía socioeconómica parece asumida por numerosos dirigentes del Caribe que, sin duda, no están alejados de la reflexión de Teodoro Moscoso, brazo derecho del líder político Luis Muñoz Marín: «Siempre he sabido que mi país sería pobre o dependiente»²⁸ o aun de la declaración de un líder político de Grenada, en 1988: «Estados Unidos nos ha adoptado y nosotros no le permitiremos dejarnos caer»²⁹. Los territorios más «ricos» de la región caribeña son los dependientes, no los viejos Estados soberanos, y las élites estiman cada vez más que el alineamiento con el orden económico neoliberal de Washington es legítimo.

Cuba no es la excepción a la regla más que en la elección de su protector. La isla ha recibido, según la Academia de Ciencias de la ex-URSS, 100.000 millones de dólares de ayuda soviética en treinta años y su comercio con el bloque del Este implicaba el 85% del total, acentuando su dependencia azucarera y energética. Más dura fue entonces la caída cuando se rompieron sus lazos privilegiados.

Por último, la permeabilidad del espacio caribeño favorece la penetración de los flujos transnacionales, ya sean financieros, demográficos, mediáticos, culturales o religiosos. La amplitud del rebrote de las sectas fundamentalistas de origen norteamericano es la traducción de un universalismo religioso que encuentra esencialmente su terreno en la deslegitimación de los Estados y los contextos sociopolíticos de exclusión, pero insertando las entidades soberanas en nuevos lazos de dependencia. ¿Qué queda de los Estados del Caribe? Lo más común, el conjunto institucional captado por las élites que funcionan clientelaramente e impide ejercer lo esencial de las funciones soberanas. En el extremo, el caso de Haití, no queda nada.

²⁷Jean-Francois Médard: op. cit.

²⁸Citado en Michael Elliott: «The Caribbean-Columbus islands» en *The Economist*, 6/8/86.

²⁹Citado en Colin Clarke: «Grenada: Society and Politics in a small State» en C. Clarke: op. cit., pp. 131-44.

La ausencia de Estado: Haití 1993

Tal como lo afirma Mario Bettati, uno de los fundadores del 'derecho de ingerencia', «los militantes de los derechos humanos se levantan continuamente contra los dictadores, contra el 'golpe de Estado'. Hay que saber que la ausencia de Estado es también peligrosa. En cualquier lugar donde haya un empobrecimiento de las estructuras estatales los derechos del individuo son maltratados [...] La injerencia democrática [responde a] la necesidad de reconstruir un Estado»³⁰. La situación planteada es la de Somalia, pero este análisis también podría aplicarse hoy al caso haitiano. Desde la independencia, obtenida luego de una larga lucha a comienzos del siglo XIX, la cuestión de la naturaleza del Estado en Haití está siempre presente. Sus numerosos presidentes fueron la emanación de facciones políticas, sostenidos por el conjunto o parte del ejército y cuyo fin era repartirse los recursos públicos. La conquista del poder y sus ventajas materiales fueron la causa de luchas guerrilleras incesantes y de una gran inestabilidad política. Este tipo de poder, en manos de una «cleptocracia» dependiente de las fuerzas armadas, ha sido a menudo designado como «Estado-depredador». El duvalierismo, sin cambiar la naturaleza del «Estado» haitiano, le ha sustraído uno de los elementos esenciales, el Ejército. A éste y a la burguesía mulata o negra suceden Duvalier y algunos incondicionales de la dictadura. El poder se ejerce por el terror institucionalizado que descansa sobre el cuerpo de voluntarios de la seguridad (VSN o tontons Macoutes) ligados por juramento al único jefe del Estado.

En diciembre de 1990, por primera vez desde 1804, las condiciones del establecimiento de un Estado soberano fundado sobre un sistema democrático parecían reunidas con la elección de un presidente por sufragio universal y con una gran mayoría (68% de los votos). Pero las fuerzas políticas tradicionales, el ejército, la burguesía, privadas de los beneficios estatales durante el duvalierismo, intentaron renovar el viejo sistema. En septiembre de 1991, el presidente Aristide es derrocado y un poder de facto, asentado sobre una fuerza brutal, se instala.

En el Caribe, el Estado está suficientemente institucionalizado y alejado del modelo político de Clastres o del «Estado blando» de Myrdal para que se tome en cuenta su existencia. Sobre todo si con J. P. Magnant consideramos que hay Estado a partir del momento en que el poder político se diferencia de los otros al punto que algunos viven de la política mientras que otros trabajan para aquellos³¹. Pero más allá

³⁰Mano Bettati: *Le Nouvel Observateur*, 1993, p. 68.

³¹En Jean François Médard: *op. cit.*

de lo cuantitativo de la institucionalización, podemos subrayar que esto es insuficiente para satisfacer las exigencias cualitativas de una democracia real.

En fin, habría que preguntarse sobre un eventual desquite de las sociedades frente al fracaso económico y social de los Estados que no serían más que uno de los centros de enunciación política. Las dinámicas caribeñas de producción de lo político son débiles, la desestatización limitada, la confianza ciudadana en conjuntos más vastos, improbable; el reagrupamiento regional de las islas se opone al hecho de que son más rivales que complementarias. El rol de las sociedades «civiles» de la Cuenca del Caribe sigue siendo hoy un elemento muy débil para una plena participación ciudadana condicionada por el fin de la marginación de grandes sectores de las poblaciones, el cese de los fraudes electorales, el retiro de los militares y el abandono del sistema clientelista.

Traducción: Raquel Ardiz

Referencias

- *Anónimo, COURNER INTERNATIONAL. 154. p11 - 1993; Grawitz, M.; Leca, J. -- Mais combien y-a-t-il d'États dans le monde? THE ECONOMIST-PRENSA.
- *Birnbaum, Pierre, TRAITE DE SCIENCE POLITIQUE. p662, 670 - París, Francia, PUF. 1985; Jacob, O. -- L'action de l'Etat. Différenciation et dédifférenciation.
- *Charics, Tilly, THE FORMATION OF NATIONAL STATES IN WESTERN EUROPE. - Princeton, Princeton University Press. 1970; Clarke, Colin -- Centres et périphéries dans la politique contemporaine: interdépendance et puissance asymétrique.
- *Leca, Jean, PARTICIPATION. 14, 2 - 1990; Kazancigil, Ali -- Etat et Privatisation en Amérique latine.
- *Touraine, Alain, LA PAROLE ET LESANG. - París, Francia. 1988; Clarke, Colin -- The Caribbean Nation-State. The Limits of Geography, Sovereignty and democracy.
- *Salama, P.; Valier, J., REINVENTER LA DEMOCRATIE: LE DÉFIT LATINO-AMERICAINE. COLOQUIO. - París, Francia. 1990; Clarke, Colin -- Politics and Society in the South Eastern Caribbean.
- *Watson, Hilbourne A., CARIBBEAN AFFAIRS. 6, 1. p97-110 - 1993; A Structural theory of Imperialism.
- *Lowenthal, David, WEST INDIAN SOCIETIES. - Londres, Inglaterra, Oxford University Press. 1972; A Nation divided.
- *Thorndike, Tony, SOCIETY AND POLITICS IN THE CARIBBEAN. p110-130 - Oxford, Macmillan. 1991; La théorie de l'Etat et le tiers monde.
- *Dahl, Robert A.; Tufte, Edward R., SIZE AND DEMOCRACY. p93-94 - Stanford, EEUU, Stanford University Press; Society and Electoral Politics in Trinidad and Tobago.

- *Badie, Bertrand, L'ETAT IRILPORTE. p23, 37, 42, 66 - París, Francia, Fayard. 1992; Puerto Rico, une fois encore à la merci de Washington.
- *Médard, Jean François, ETATS D'AJRIQUE NOIRE. FORMATIONS, MECANISMES ET CRISE. - París, Francia, Karthala. 1991; The Caribbean State in the 21 th. Century.
- *Galtung, J., JOURNAL OF PEACE RESEARCH. 8, 2. p81-117 - 1971; The Caribbean-Columbus islands.
- *Will, Marvin, LATIN AMERICAN RESEARCH REVIEW. 26, 3 - 1991; Grenada: Society and Politics in a small State.
- *Carlene, Edie, DEMOCRACY BY DEFAULT. - Boulder, Lynne Reiner Publishers. 1991;
- *Kaplan, Marcos, L'ETAT AU PLURIEL. p288 - París, Francia, Económica/Unesco;
- *Clarke, Colin, SOCIETY AND POLITICS IN THE CARIBBEAN. p47-77 - Oxford, Macmillan. 1991;
- *Lemoine, Maurice, LE MONDE DIPLOMATIQUE. p15 - 1993;
- *Garcia, H., LA ESTRATEGIA DE ESTADOS UNIDOS Y LA MILITARIZACION DEL CARIBE. p279 - San Juan, Puerto Rico, Institute of Caribbean Studies, Universidad de Puerto Rico. 1988;
- *Eeuwen van D., TRANSFIORMER L'ETAF. LEGITIMATION ET INTEGRATION EN AMERIQUE LATINE. - París, Francia;
- *Ryan, S., CARIBBEAN AFFAIRS. 3. p4-12 - 1986;
- *Elliott, Michael, THE ECONOMIST-PRENSA. 6/8 - Oxford, Macmillan. 1991;
- *Clarke, Colin, SOCIETY AND POLITICS IN THE CARIBBEAN. p131-144 - 1993;
- *Mano, Bettati, LE NOUVEL OBSERVATEUR. p68 -