

Introducción:

# **Control Civil Democrático de las Fuerzas de Seguridad en el Caribe**

*Lilian Bobea*

## **El debate sobre fuerzas de seguridad y sociedad en el Caribe**

El objetivo y mérito del presente volumen es el de rescatar una dimensión determinante de la consolidación institucional y de la construcción democrática de la seguridad en el Caribe: el estado de arte de las Relaciones Cívico-Militares (RCM).

Por largo tiempo los países caribeños se quedaron fuera del debate sobre la cuestión del control civil de la esfera militar y del ámbito de la seguridad<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Excepciones importantes a esta tendencial ausencia de estudios sobre las relaciones cívico-militares en la región lo constituyen los estudios de Laguerre, con su libro *The Military and Society in Haiti* (1993), Dion Phillips y Alma Young en su publicación *Militarization in the Non-Hispanic Caribbean* (1986), Pablo Mariñez, "The Armed Forces in the Dominican Republic: Professionalization and Politization", en Jorge Rodríguez Beruff et al., eds., *Conflict, Peace and Development in the Caribbean* (London: Macmillan, 1991), 81-109; Pope Atkins, *Los militares y la política en la República Dominicana* (1987), Piero Gleijeses, *The Dominican Crisis: The 1965 Constitutionalist Revolt and American Intervention* (1978) y Howard Wiarda, *Democratic Development in the Dominican Republic: Historic Casualty and Some Tests of a Model* (1986) constituyen contribuciones fundamentales para entender la cuestión militar dominicana y su articulación a los escenarios políticos durante el momento trujillista y la coyuntura histórica de la guerra de abril. Jorge Rodríguez Beruff, en "Vieques y la Construcción de un Poder Civil en Puerto Rico", *Revista Nueva Sociedad*, Julio-Agosto 2000 No. 168 y Humberto García-Muñiz han estudiado la cuestión de intereses estratégicos estadounidenses vis a vis las presiones por la auto determinación del pueblo puertorriqueño. Ivelaw Griffith, en su artículo "Guyana: The Military and the Politics of Change" publicado en Ivelaw Griffith, *Strategy and Security in the Caribbean* (New York: Praeger, 1991) aborda

Una posible explicación del reducido sino interés, por lo menos profusión del análisis, tiene que ver con un hecho pragmático: como bien señala Michel Laguerre en su libro "The Military and Society in Haiti", hasta los 60s solo Haití, Cuba y la República Dominicana (y más tarde Jamaica), podían considerarse como los únicos países con un sistema militar propio en rigor. Para el resto de países de la región la fórmula predominante era y en muchos casos continúa siendo una especie de fuerza constabularia, una suerte de guardia nacional con funciones policiales<sup>2</sup>.

En el plano de la reflexión teórica podría decirse que ese letargo guarda relación con el carácter paradigmático que adquirieron los modelos de supremacía militar experimentados por los países del Cono Sur y Centroamérica, durante las décadas de los 70s y 80s, sustentados en esquemas de gobiernos de excepción, golpes de estado militares y guerras internas entre élites militares en el poder y fuerzas insurgentes. Estas experiencias diferían en muchos aspectos de los escenarios de poder predominantes en el Caribe, controlados por élites políticas con un pesado referente caudillista como en los casos de Haití y la República Dominicana o partidistas en un sentido mas institucionalizado como en los casos de Guyana inglesa, Cuba y Jamaica. En la experiencia caribeña reciente, los gobiernos, generalmente de corte civil (no pocas veces elegidos en las urnas bajo formas fraudulentas), o los de ascendente militarizante como en el caso de Cuba, se servían mas bien del poder militar como un instrumento de disuasión a las fuerzas internas de oposición y de exclusión de importantes sectores económicos, políticos y

---

aspectos importantes de la cuestión cívico-militar durante los gobiernos de Forbes Burnham y Cheddie Jagan, y la relación que sus respectivos partidos tuvieron con las diferentes estructuras militares y paramilitares que componían entonces las fuerzas de seguridad guyanesa. Como un aspecto interesante de su trabajo aunque no ampliamente desarrollado, Griffith aborda los aspectos raciales y de clases en la composición de dichas relaciones. Reconociendo la importancia fundamental de estos trabajos, hay que destacar que aún se observan importantes vacíos en el análisis de la configuración de los estados de la región a partir de la interacción entre sociedad (movimientos sociales) y fuerzas de control (militares y policiales), en la perspectiva de una sistematización o estudios transversales sobre estas relaciones en los países de la región.

- 2 En la actualidad, de acuerdo con una síntesis presentada por Ivelaw Griffith, de los 29 países que conforman el Caribe insular solo Antigua -Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Cuba, República Dominicana, Guyana, Jamaica, Surinam, Trinidad y Tobago poseen una Fuerza de Defensa. Ivelaw L. Griffith, *Caribbean Security on the Eve of the 21st Century* (Washington: INSS, 1996), p.75

sociales de los ámbitos relacionados directamente a las políticas estratégicas y las áreas consideradas sensitivas a la seguridad interna y externa.

Esta distinción aparece destacada en el comentario de Ivelaw Griffith en este tomo, sobre la particular penetración política-partidaria en la esfera militar para el caso guyanés, sustentada en un sistema vertical de lealtades más que en modalidades eminentemente pretorianistas manifiestas en otros países del Caribe<sup>3</sup>.

En adición a estos factores de orden estructural interno, la determinante presencia de los Estados Unidos en la región dimensionó los aspectos geopolíticos del debate en el marco de los estudios sobre militarismo y seguridad, confiriéndole una especial relevancia a los factores externos, de cara a su proyección en los escenarios nacionales. A lo largo de casi cuatro décadas, los gobiernos de la región asumieron y generaron políticas de seguridad y defensa bajo la consabida doctrina de seguridad nacional, las cuales tuvieron el efecto de mediatizar los vínculos entre sus aparatos de represión y control y las diversas instituciones políticas, religiosas, económicas y sociales inherentes a sus respectivas sociedades civiles.

Lo cierto es que, amén de la escasez de estudios en el campo de las relaciones cívico militares en el Caribe se observa además una relativa

---

3 Pese a este predominante perfil, no hay que minimizar el hecho de que también han existido experiencias de supremacía militar a todo lo largo del área, especialmente en el Caribe inglés que esperan aún por un más profundo y detallado análisis comparativo. Así, Anthony Payne da cuenta de las intervenciones políticas de los militares en Trinidad y Tobago en los 70s, su intervención en la crisis de los 90, los intentos de alzarse con el poder en Jamaica por parte del JDF en los 80. Similarmente en Dominica en 1981 los intentos de las fuerzas armadas para derrocar el gobierno de Eugenia Charles. En 1979 en Grenada en apoyo al New Jewel Movement, y mas tarde, en 1983 la acción que terminó con la muerte de Bishop y el derrocamiento de esa opción, Payne, Anthony, "Westminister Adapted" en *Jorge Dominguez Democracy in the Caribbean* (1993) p. 63-64. En Haití, posterior al derrocamiento de Duvalier y a la celebración de las primeras elecciones libres en diciembre de 1990 donde Jean Bertrand Aristide fue elegido presidente, el Brigadier General Raoul Cedras derroca el 30 de septiembre al recién elegido presidente e impone una junta militar, acción ésta que conscitó el rechazo unánime de la comunidad internacional y la OEA. Se estima que durante la gestión de Cedras, entre 1991 y 1994 mas de 3,000 personas murieron. En la República Dominicana, con el ascenso del Partido Revolucionario Dominicano en 1978, luego de la derrota electoral de Joaquín Balaguer se produjeron acciones por parte de sectores de las FF.AA. vinculados al Partido Reformista relacionados a intentos de golpe de Estado. El desenlace fue la cancelación del grupo conspirador y la insistencia en separar a los militares de la política, iniciativa llevada a cabo por el entonces presidente Antonio Guzmán Fernández, acción ésta que ha quedado consagrada como parte del proceso de profesionalización de los cuerpos castrenses dominicanos.

confusión entre análisis más específicos de las FF.AA. y estudios transversales de las relaciones cívico-militares. De esa tenue distinción no se escapan por momentos ni los trabajos que componen este volumen. Mas aún, es notable la persistencia de importantes vacíos en la investigación histórica, los cuales ponen de manifiesto la importancia de profundizar en los factores, momentos y escenarios que propiciaron modelos diferentes de interacción entre instancias militares, gobiernos y sectores de la sociedad civil.

Otros vacíos reiterados dan cuenta de los desencuentros entre procesos de construcción de políticas de defensa o de conformación de doctrinas de seguridad y la participación ampliada de sectores de la ciudadanía afectados por dichas políticas en la región<sup>4</sup>. En esa misma tesitura, mucho más podría decirse sobre el desarrollo diacrónico de las habilidades y capacidades humanas en el campo de la seguridad y la defensa que estén avaladas en el análisis de la experiencia del liderazgo civil y militar en el diseño e implementación de políticas en ambos campos.

Por las mismas razones mencionadas parecía más natural, por lo menos en los trabajos seminales en el Caribe anglófono, abordar la problemática de la influencia castrense en el ámbito civil desde la óptica de la escalada miliar o militarismo en la región<sup>5</sup>. De esta suerte la cuestión fue definida en términos de “La tendencia de un aparato militar nacional (fuerzas armadas, organizaciones paramilitares, agencias burocráticas y de inteligencia) de asumir una creciente visibilidad, involucramiento y control sobre la vida social y sobre el comportamiento de los ciudadanos. El proceso de militarización también implica dominación militar de las prioridades y objetivos nacionales a costa de las instituciones civiles”.<sup>6</sup>

Sin dejar de reconocer el aporte fundamental de estas teorizaciones para el avance conceptual en el campo de las relaciones cívico-militares, en cierta medida ellas no dejan de reflejar ciertas limitantes de un enfoque,

---

4 En este sentido, la interacción o intercambio entre intelectuales y estudiosos del área y hacedores de políticas o *practitioners* constituye uno de los más débiles enlaces.

5 En este sentido cabe mencionar el trabajo de Payne Anthony, “Westminister Adapted: The Political Order of the Commonwealth Caribbean” en Jorge Domínguez, Robert A. Pastor y R. Delisle Worrell, eds., *Democracy in the Caribbean* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1993)57-73

6 Alma Young y Dion Phillips (eds.): *Militarization in the Non-Hispanic Caribbean* (Boulder, Colorado: Lynne Rienner, 1986), 3.

por un lado mas centrado en aspectos institucionales y normativos y a la vez más parcial y polarizado que el que pudiese ofrecer una visión calidoscópica de las dinámicas de las interacciones, conflictos y concertaciones entre actores, momentos y escenarios relacionados con la seguridad y la defensa nacional y regional.

En años recientes este escenario ha cambiado notablemente. Por razones que destacamos mas adelante y por otras que emergen del análisis comparado de los estudios por países incluidos en este volumen, la temática de las relaciones cívico-militares (en lo adelante, RCM) ha asumido en la región nombre y apellido, y más que una construcción teórica, las RCM comienzan a validarse como una medida mas precisa, un indicador cada vez más certero de la calidad y alcance de las democracias en la región. Por esa misma razón, no es aventurado afirmar que ahora más que nunca la cuestión de las relaciones cívico-militares en el Caribe alude en primera instancia a la proclividad, condicionalidad y capacidad de las élites políticas, gubernamentales, militares y ciudadanas, a reposicionarse de cara a sus potenciales roles y funciones como actores singulares e institucionales relevantes al ámbito de la seguridad.

### **Variaciones en las perspectivas analíticas: los términos del debate**

En esa misma vena, en la medida en que resultan cada vez más escasas en América Latina y el Caribe las experiencias de toma del control político como escenarios privilegiados de preeminencia militar, la cuestión cívico-militar tiende a centrarse más en las nociones de influencia e incidencia en el diseño de políticas estatales y toma de decisiones en defensa y seguridad por parte de los actores y agencias responsables de lograr un equilibrio democrático. Sin embargo, nuevas tensiones e interrogantes surgen de cara a los impactos que para el desarrollo y consolidación de las democracias tienen tanto la expansión de funciones y roles de los militares, así como las reformas en el sector militar encaminadas a ajustar políticas, capacidades y fuerzas a un nuevo contexto de amenazas y necesidades percibidas por los gobiernos de la región.

Nuevos enfoques apuntan mas a la cuestión de las razones que mantienen a los militares al margen de una intervención política más

directa , mientras ejercitan una consistente y relevante presencia en la esfera social e incluso económica<sup>7</sup> .

En el Caribe, como sucede con cada vez mayor propiedad en otras regiones del hemisferio, los militares han pasado a constituirse en una suerte de “benefactores” de ciudadanos a los cuales el brazo gubernamental no alcanza a dar abasto con sus programas sociales, asumiendo una función paralela mas que colindante a las tareas de control y represión. También han pasado a ser mediadores, asumiendo funciones de arbitraje no sólo entre grupos en conflicto, sino también de intereses negociables en el ámbito económico y del desarrollo

- 7 Hunter, Wendy, “Reason, Culture or Structure?: Assessing Civil-Military Dynamics in Brazil” en Pion-Berlin David, *Civil Military Relations in Latin America: New Analytical Perspectives* (Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 2001)36. Profundizando en este aspecto, nos parece interesante rescatar el señalamiento de Hal Klepak quien destaca que en la última década en América Latina la tendencia por parte de los gobiernos, especialmente de los estados débiles, ha sido el uso extendido de sus fuerzas armadas para la asunción de tareas tales como: policiales en la lucha contra el narcotráfico y la seguridad ciudadana, tomar control de los sistemas de prisiones, tomar control de los sistemas de aduanas, entrenamiento de policías en las ciudades mas grandes, proteger el espacio aéreo y terrestre, proteger cultivos principales, proveer servicios de protección a la foresta, asumir de manera absoluta los programas de manejo de desastres, sostener el floreciente pero problematizado sector privado de la seguridad. De acuerdo con Klepak esto lo han realizado a partir de la particularidad que ofrecen las fuerzas armadas en tanto que: organización jerarquizada, disciplinada, relativamente movable, dispersa a lo largo del territorio nacional, acostumbrada al planeamiento de largo plazo, constantemente actualizada en términos de capacidades, alistamiento y habilidades del personal, numerosa, flexible, disponible y armada” Hal Klepak “Unreasonable Expectations Usually Bring Disappointment: “The “New” Mission of Latin America’s Armed Forces Twelve Years After the Cold War,” papel presentado en LASA (Washington, septiembre 2001). En nuestra opinión, este redimensionamiento de la utilidad de los ejércitos a los gobiernos que se expresa en la ampliación de roles, convirtiéndolos en una especie de instrumento operativo de carácter social, con las consecuentes implicaciones políticas, que de manera perversa convierte a los gobiernos en dependientes de esta función de bienestar social de los ejércitos, nos lleva a preguntarnos sobre las implicaciones que en términos teóricos y prácticos tiene para las RCM y especialmente para el concepto de control civil. Si la naturaleza de los ejércitos se ha mutado en una especie de blanco movable, ello quiere decir que también ha cambiado la relación que habían mantenido con la sociedad civil. El concepto de control civil que manejamos y que heredamos de la Guerra fría y de los golpes de Estado militares ha sido en cierta medida superado, mientras asistimos en muchos casos a la exaltación de la cultura militarista. A la luz de estas transformaciones es válido preguntarse ¿Qué significado tiene ahora el concepto de control civil? ¿Cómo se expresa? ¿Bajo qué nuevo equilibrio se sitúan los civiles y los mecanismos de contrapesos? Si como un producto del neoliberalismo el Estado se ha reducido en su función paternalista y de welfare, transfiriéndola mas bien a los ejércitos y con ello, transfiriendo también recursos destinados a los ámbitos de servicios de salud, educación, vivienda, seguridad, el agravante mas evidente es que, de la misma manera en que ha sido prácticamente imposible lograr transparencia y rendimiento de cuentas del desempeño público por parte de los gobiernos, los militares bien podrían sentirse en el derecho de eximirse de aplicarse unas reglas que apenas cumplen sus superiores.

estratégico. Su proyección los lleva a perfilarlos como precursores, abanderados de las causas medioambientalistas y antipobreza. En creciente medida como empresarios<sup>8</sup>, operando bajo un esquema liberalizante que les garantiza ciertos niveles de independencia económica y cuya participación asume el sofisma de su involucramiento bajo una supuesta igualdad de condiciones donde ellos son autopercebidos como parte de un sistema competitivo que se equilibra en el mercado. En síntesis, han pasado a constituirse en un grupo de interés con habilidades más que probadas de negociar y en no pocos casos, imponer, su espacio en la sociedad.

En la visión de especialistas, este proceso de readecuación y reposicionamiento de las fuerzas interactuantes en las RMC en parte ha tenido lugar en el Caribe insular dentro de los parámetros de un continuo entre la adaptación -como bien lo destaca Ivelaw Griffith en su comentario al artículo de Dión Phillips de este volumen- y la transformación<sup>9</sup>. A juicio nuestro, lo primero ha implicado la incorporación hasta cierto punto de elementos innovadores, sea en las reglas del juego o en su configuración, sin que en muchos casos se hubiese modificado sustancialmente la esencia de los poderes -fundamentalmente centralizadores y reproductores de rasgos autoritarios y desinstitucionalizantes- como es posible inferir en algunos aspectos de la experiencia dominicana y nos arriesgamos a sugerir, que hubiese sido la forma que hubiese asumido el modelo haitiano de no haberse disuelto las FA'HS. Lo segundo se plantea como fruto de la confrontación de fuerzas y tendencias emergentes que bien podrían conducir al agotamiento de los esquemas excluyentes vigentes y que, como queda demostrado en el caso de Vieques incluido en esta obra, podrían coadyuvar la construcción de ciudadanía al fragor de las demandas por reformas institucionales y de políticas estatales.

---

8 Aunque las experiencias más conocidas de la incursión de militares en sectores de la industria y el capital privado se concentran en Centroamérica, especialmente en Honduras y el Salvador, también en países del Caribe los militares van ganando espacios en el sector privado como dueños de empresas de seguridad, venta de armas pequeñas, inversiones en el sector de la banca nacional y en la construcción, como dueños de restaurantes y pequeños negocios, algunos de ellos suplidores de comida y otros artículos a las tropas FFAA.

9 Debido esto último en gran medida al desgaste generalizado de los modelos de corte militarista y a la expansión del concepto de la seguridad a otros ámbitos de la vida social y la cotidianidad.

Vistas así las cosas, diversas interpretaciones problematizan el análisis y el estudio del estado actual de la cuestión cívico militar. Para autores como Ernesto López, este cambio tiene que ver con el reconocimiento de “las varias e interrelacionadas configuraciones que pueden ser establecidas entre los civiles que gobiernan una nación y sus militares”, expresándose ello en “un sistema de elementos interdependientes (...) dentro del cual sus componentes tienden a funcionar en una forma articulada, a tal punto que, una modificación que se produzca en una parte, provocará que la otra también se modifique”<sup>10</sup>

Este acercamiento desde la perspectiva de régimen y sistema nos permite a la vez situar los modelos de RCM estudiados aquí en momentos diferentes de su desarrollo. De suerte tal que nos posibilita entender cómo, tanto los insumos del sistema político, como las condicionantes del régimen legal y constitucional, interactúan para apuntalar los procesos de cambio. Así podríamos sugerir que en la experiencia guyanesa, el proceso de adaptación por el que atravesaron las fuerzas castrenses guardó estrecha relación con los procesos de cambios políticos y reconfiguraciones de las formas estatales, al punto de inhabilitar una eventual vuelta al esquema anterior de politización de las fuerzas.

En el caso dominicano, la trayectoria que siguieron las FF.AA. En cierta medida se correspondió con los procesos de modernización (vg. urbanización, internacionalización y liberalización económica y política)

---

10 López Ernesto, “Latin America: Objective and Subjective Control Revisited” en David Pion-Berlin, ed. *Civil Military Relations in Latin America: New Analytical Perspectives* (Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 2001), 91. Un aspecto que parece emerger de la reflexión sobre los modelos de RCM en la región se refiere a la racionalidad de sus componentes internos. En este sentido, el concepto de Relaciones cívico-militares democráticas (RCMd) se refiere en primera instancia a una construcción cuya relación dialéctica descansa precisamente en su carácter sistémico, requiriendo que tanto el sistema político que le da origen, constituido por prácticas sociales, identidades, organizaciones así como también las dinámicas políticas e interacciones entre agentes gobernantes y gobernados, vayan acordes con los parámetros legales, institucionales y éticos que dan fundamento al régimen democrático representativo. Definida en estos términos, hace referencia a la morfología y los ritmos entre los componentes del sistema como definidores de los momentos diferentes en que se encuentran estas relaciones, dependiendo de las limitaciones o los desencuentros entre las voluntades y decisiones del liderazgo político y las disponibilidades legales del sistema para propiciar una mayor o menor autonomía militar, niveles de incidencia castrense en ámbitos no militares o de defensa e incluso en el carácter expansivo o cobertura de la seguridad en términos de los actores involucrados en la toma de decisiones. Este aspecto se refiere pues a la dimensión económica o administrativa de los recursos y procedimientos involucrados en la relación.

no sólo de las FF.AA. sino también de la propia sociedad dominicana. Habría que matizar sin embargo que, de la misma manera que procesos de creación y diversificación de liderazgos económicos y políticos en el país estuvieron determinados por procesos de concertación en el ámbito de las élites y en gran medida pautados por dinámicas informales y desinstitucionalizantes, similarmente los procesos de profesionalización y modernización de las instituciones castrenses han estado dominados por dinámicas ambiguas desinstitucionalizantes y prácticas organizacionales informales.

La experiencia haitiana en cierta medida expresa la imposibilidad del ajuste o la adaptación de un sistema de control que fuese compatible con una transformación democrática definitiva, debido a la intolerancia de las élites militares y políticas frente a las demandas de cambio social del pueblo haitiano. Ello así, pese a los ensayos diversos de interacción que tuvieron lugar de acuerdo al contexto político en momentos históricos diferentes y que se observa en varios modelos de relaciones cívico militares a lo largo del siglo pasado. El agotamiento de la legitimidad de las instituciones políticas, gubernamentales y especialmente de la estructura militar como bien lo explica Michel Laguerre en el artículo incluido en este libro, conllevó la necesidad de la desaparición absoluta de la última y al creciente desprestigio de las primeras. Esta salida cambió en cierta medida el escenario de fuerzas al interno del liderazgo y las élites gobernantes y entre gobernantes y gobernados, pese a la permanencia de procesos deslegitimadores y antidemocráticos en el seno del sistema político y de representación que aún perduran y que dificultan o imposibilitan una salida transformadora en el sentido positivo de un sistema democrático o democratizante. Como bien señala el autor en otro momento, “Es una falacia mirar a la cuestión de la intervención solamente en términos del peso relativo de cada sector. El argumento de que los militares tienen mas peso que cualquiera de los otros dos sectores (gobierno y sociedad civil) es socavado por el hecho de que los militares nunca han intervenido sobre la base de su sola fortaleza, al contrario, siempre como parte de una coalición entre políticos civiles e instituciones. Por ende, uno debe mantener el foco no sólo en lo que sucede al interno de cada sector, sino también y especialmente en la relación entre cada sector y los otros”<sup>11</sup>.

---

11 Laguerre Michel, *The Military and Society in Haiti* (London: Macmillan, 1993), 14.

A la luz de todo lo anterior, sea pues que se considere como una mirada de “interacciones, conflictos y alianzas entre sectores de la sociedad civil, gobiernos y militares, operando en múltiples niveles en el entorno intersistémico como lo sugiere Laguerre, o sea que se enfatice el aspecto de la distribución relativa del poder entre el gobierno y las fuerzas armadas, a propósito de la toma de decisiones en los ámbitos externos e internos como lo destacan otros especialistas<sup>12</sup>, no parece haber discrepancias en el hecho de que éstas se articulan en contextos específicos de sistemas políticos particulares<sup>13</sup>. Las RMC dependen de las capacidades administrativas y de gobernabilidad disponibles al interno de dichos sistemas en el marco de su interacción y relacionamiento con el resto de las instituciones y recursos que componen la sociedad<sup>14</sup>.

De todo lo dicho se desprende que la perecuación relaciones cívico-militares traduce una condición no pocas veces ambigua, que implica con frecuencia polarización, sinergia, transacción y balance y tiene en su haber un grueso cuerpo de referencias teóricas y marcos históricos que hacen del campo de exploración una arena compleja y en modo alguno consensuada.

### **La Post-Guerra Fría en el Caribe**

Debido al influjo que a nivel mundial tuvieron factores claves como el empuje de las tendencias democratizantes, los nuevos retos que impuso el impacto asimétrico de la globalización en las economías y sociedades de la región y en el cuestionamiento de la jurisdicciones soberanas de

- 
- 12 En este sentido, recomendamos ver en Johanna Mendelson Forman, y Claude Welch “Civil –Military Relations: USAID’s Role”. Burlington, VT: Center for Democracy and Governance, 1998) y Richard H. Kohn, “How Democracies Control the Military”, *Journal of Democracy* 8 (October 1997)p.143
- 13 Laguerre Michel, *The Military and Society in Haiti*; Johanna Mendelson Forman, y Claude Welch “Civil Military Relations: USAID’s Role” y Ernesto López, “Latin America: Objective and Subjective Control Revisited” en David Pion-Berlín ed. *Civil Military Relations in Latin America: New Analytical Perspectives* (Chapell Hill: The University of North Carolina Press, 2001)88-108
- 14 Pion Berlin las considera “una mezcla de impulsos conflictivos y de cooperación, compitiendo ambos lados sobre los mismos recursos escasos (poder, políticas y presupuestos), de cara al incentivo de evitar resultados dramáticos”. Pion-Berlín, David *Civil Military Relations in Latin America: New Analytical Perspectives* (Chapell Hill: The University of North Carolina Press, 2001)22.

los Estados frente a la creciente transnacionalización del crimen, las hipótesis de conflictos propias de la confrontación bipolar paulatinamente han cedido terreno a la emergencia de agendas más complejas<sup>15</sup>. Estas agendas incorporan problemas domésticos que en gran medida requieren la participación y coordinación tanto de fuerzas e instancias transnacionales como de actores locales no estatales y no militares en la prevención y abordaje de propuestas de diseño, monitoreo y evaluación de políticas.

Entre los componentes que aparecen mas destacados en este nuevo momento geopolítico, cabe citar:

- 1) Los conflictos internos, de carácter racial, étnico, religioso y social, han pasado a ser más relevantes que los conflictos inter-estatales y ello ha traído consigo la necesidad de replantear los recursos y mecanismos destinados al control y la regulación, incluyendo de manera preeminente las fuerzas de seguridad.
- 2) Las crecientes dificultades que confrontan los Estados caribeños para continuar acreditándose como articuladores o conciliadores de intereses encontrados entre grupos y sectores civiles, oficiales y militares ha potenciado la propensión a los conflictos internos, la emergencia de turbulencias y amenazas a la gobernabilidad<sup>16</sup>.
- 3) El surgimiento de problemas trans-soberanos<sup>17</sup> relacionados con la apertura de las sociedades, las economías y el desarrollo tecnológico, ha contribuido a modificar los parámetros dentro de los cuales dichos

---

15 Aunado a las readecuaciones en el campo estratégico militar y diplomático a que conllevó la disolución de los conflictos inter hegemónicos e interestatales que dominaron por casi un siglo la esfera de la seguridad

16 En materia de seguridad pública, por ejemplo, la pérdida de legitimidad de los Estados por parte de sus ciudadanos ha sido consustancial al incremento de los abusos en el campo de los derechos humanos y las libertades ciudadanas. Al amparo de una política de control de la delincuencia, los cuerpos policiales y los ejércitos con frecuencia han implementado prácticas represivas al interno de sus sociedades. Este continúa siendo uno de los aspectos mas elusivos en la agenda cívico-militar y político-militar, en parte porque el problema fundamental radica no sólo en la ausencia de códigos normativos claros o en la relativa autonomía de los aparatos represivos en la aplicación de la violencia, sino también en la inexistencia de espacios de apelación e intermediación por parte de la ciudadanía, debido a la precariedad de los sistemas de justicia y de los sistemas penales, entre otros.

17 Maryann K Kusimano, *Beyond Sovereignty: Rise of Transsovereign Problems* (New York: St. Martin's Press, 2000)

estados se definieron como entidades soberanas y homogenizantes en términos de la creación de ciudadanías, conllevando la interpelación de las nociones tradicionales de seguridad y el replanteamiento de estrategias y políticas de defensa. En este contexto, dichos problemas a su vez han generado mayor vulnerabilidad en sectores específicos a nivel intrasocietal.

De esta suerte, el contexto dentro del cual se enmarcan el análisis de las RCM hizo más relevante la interacción de elementos externos e internos, especialmente de procesos de transformación de las condiciones que han hecho posible que tanto la seguridad nacional como el interés nacional, objetivos clásicos de toda política estratégica de defensa, estén siendo paulatinamente asumidos como un bien común y una responsabilidad compartida por actores diversos y con variada capacidad de incidencia.

La parte más difícil de esta ecuación lo es sin lugar a dudas el cómo llevar a cabo esta tarea. De aquí que la cuestión del control civil ha pasado a ser una preocupación no sólo para gobernantes y sectores importantes del liderazgo político y social tanto de los países desarrollados como en desarrollo, sino también y de forma cada vez más patente, para sectores de la ciudadanía que desde diversos ámbitos buscan redefinir su papel y niveles de incidencia en el diseño y/o el monitoreo de políticas y la asignación de recursos para la seguridad y la defensa.

Podría decirse que ha sido este paulatino y aun modesto involucramiento de nuevos actores (congresistas, representantes de ONGs, partidos políticos, académicos, organismos multilaterales, medios de comunicación y chancillerías) en un ámbito otrora exclusivo a las élites gubernamentales y militares el elemento de mayor relevancia en el período de la postguerra fría al reestructurarse los marcos regulatorios que articularon durante décadas la defensa y la seguridad hemisférica y regional.

En el plano internacional, podría afirmarse que estos cambios tuvieron lugar a partir de los impulsos de la democratización en los 90s, coadyuvando la reconfiguración de la agenda de seguridad regional desde el esquema de la doctrina de seguridad nacional que propició la promoción y el mantenimiento de regímenes autoritarios en la región. Ello abrió un espacio más propicio a las propuestas de reforma militar y de la seguridad, así como el replanteamiento de nuevos roles con énfasis en la

profesionalización y la racionalización de las fuerzas de seguridad tanto en la arena regional como a niveles nacionales

### **La nueva agenda estadounidense de las relaciones cívico-militares en el Caribe**

Conjuntamente con la reconfiguración de los poderes hegemónicos a nivel mundial se han replanteado las propuestas estratégicas y conceptuales en torno a la naturaleza de los conflictos, las amenazas y las necesidades nacionales, regionales y hemisféricas, así como de los mecanismos correspondientes de enfrentamiento y la accesibilidad a recursos materiales y humanos para su resolución.

Este replanteamiento de agendas y estrategias tuvo varias consecuencias: Por un lado, como bien señala Wilfredo Lozano en este volumen, cambio la perspectiva estratégica de Washington respecto a la seguridad y al papel de los militares en el área<sup>18</sup>. Dicho tránsito dejó a los EE.UU. sin una definición de su política de seguridad hacia la región, lo que se reflejó en la imposición de una visión aún más instrumental de la seguridad, con un perfil asistencialista en aspectos operativos, de entrenamiento y apertrechamiento militar.

Como resultado también del nuevo momento, el vacío de definición de políticas y estrategias regionales que caracterizó el tránsito desde el período anterior dejó sin referentes a las propias fuerzas de seguridad de la región, encontrándose éstas aún en la actualidad inmersas en una crisis de identidad donde prevalecen la ausencia de directrices doctrinales y misionales, de políticas y estratégicas de seguridad y defensa nacionales consensuadas, transparentes y cimentadas en el estado de derecho y contextualizadas en el marco de los procesos de transformaciones geopolíticas y socioculturales.

En gran medida, este panorama ha venido reflejando la pérdida del interés geoestratégico del Caribe, poniendo implícitamente en cuestionamiento la razón de ser de ejércitos voluminosos e inflexibles

---

18 El hito del 11 de septiembre ha impuesto un cambio aún más radical en la visión estratégica estadounidense de la Post Guerra Fría, tradicionalmente orientada hacia fuera. La muy reciente creación del Comando Norte para cubrir dicha frontera, con la colaboración de los ejércitos de México, Canadá y el Caribe expresa de manera clara este cambio singular. También la noción de dinamicidad que en lo adelante caracterizará las estrategias de defensa, sujetas a revisiones y ajustes menos espaciados.

(poco corporatistas y muy apegados a una lealtad de tipo mesiánico) en el área. Esta realidad dejaba a las fuerzas armadas nacionales como única alternativa el volcarse nuevamente hacia adentro, esta vez en base a una reconfiguración de sus roles y misiones más acorde con un concepto de seguridad mucho más elástico, no tanto vinculado a la defensa como sí a la seguridad, la estabilidad y la cohesividad interna.

En efecto, al minimizarse el énfasis en la agenda contrainsurgente y tomar su lugar la priorización de los intereses domésticos norteamericanos, especialmente en lo atinente al tráfico de drogas y la migración ilegal, se hacían más relevante las funciones policiales y de inteligencia para el conjunto de amenazas que aparecieron priorizadas, pasando a promoverse un nuevo ámbito de profesionalización y modernización de las fuerzas armadas regionales<sup>19</sup>.

Rápidamente se evidenciaron vacíos importantes en el acercamiento y la estructura existente para el abordaje de las nuevas prioridades<sup>20</sup>. Bajo esta óptica el Departamento de Estado de los Estados Unidos enfatizó en la necesidad de fortalecer los aspectos administrativo de la gestión de la seguridad a nivel hemisférico y particularmente en el escenario geográfico bajo su influencia más directa, el área del Caribe. De manera paralela a la orientación de recursos para la capacitación

---

19 Wilfredo Lozano, "Los procesos de cambio social y político en el Caribe de la Post Guerra Fría: Una posición divergente", en Lozano, ed., *Cambio Político en el Caribe: Escenarios de la Post Guerra* (Caracas: Nueva Sociedad, 1998)

20 El nivel de incidencia de los EE.UU. en los procesos de conformación de instituciones en estos países de la región, a excepción de Cuba se hizo mas patente a través del financiamiento a ONGs e incluso instancias estatales en los ámbitos financieros, del desarrollo, del sistema de justicia, reforma a nivel de la legislatura, proyectos contra la corrupción. A lo largo de la última década en la República Dominicana por ejemplo, fueron implementados alrededor de 206 proyectos financiados por USAID a través del Programa para Iniciativas Democráticas, a un costo aproximado de RD\$205 millones, en las áreas de municipalidad, educación cívica, reformas políticas y liderazgo. Todas estas iniciativas asumieron como premisa la necesidad de fortalecer especialmente el sector civil a través del fortalecimiento de habilidades administrativas y del diálogo entre las partes, es decir, el desarrollo de contrapesos. Véase Johanna Mendelson, "Civil-Military Relations: USAID's Role" (Washington: Center for Democracy and Governance, 1998), 5

A los ojos de varios analistas no escapa sin embargo el hecho de que un derivado de esta masiva influencia es el fortalecimiento de la interdependencia de estos países no sólo a la agenda norteamericana, sino también al estilo, al "Know how" y la forma en que a Washington le interesa dialogar, es decir, que en lo que respecta a los actores en la arena nacional se observan mayores niveles de sumisión y subordinación a la forma de hacer las cosas de acuerdo a la perspectiva norteamericana. En conversaciones con militares dominicanos en particular, es posible percibir una cierta tensión respecto a cómo ellos se ven en tanto que responsables de garantizar la soberanía nacional, respecto a estas tendencias.

del componente militar, por parte del Departamento de Defensa, a través del Programa Internacional de Entrenamiento y Educación Militar (IMET), se identificó un nicho de intervención en la expansión de su propio rol, asumiendo como misión una creciente intervención en la reconfiguración de los patrones vigentes de relaciones cívico-militares en el hemisferio, por mediación de la capacitación a civiles, y ello ha sido factible a través de los recursos provenientes del IMET extendido (E-IMET)<sup>21</sup>. Paulatinamente, otras agencias gubernamentales habrían identificado un nicho de oportunidades en la capacitación del personal no militar en la región como un impulso a la conformación de una burocracia civil regional especializada en temas de defensa, otrora exclusivos del dominio militar. Trabajando a partir de las premisas de desarrollar competencias en el fortalecimiento institucional, a través de USAID se reorientaron algunos recursos para el desarrollo de iniciativas de capacitación a civiles involucrados en aspectos administrativos del sector de la defensa y en general a la promoción del *expertise* civil en temas de seguridad (ampliación de la oferta académica desde las escuelas militares, creación del Centro de Estudios Hemisféricos para la Defensa y la democracia en el contexto de la seguridad: promoción de los derechos humanos, reforma de la justicia y reforma policial).

Una crítica a este nuevo énfasis estratégico, proveniente fundamentalmente desde el ámbito académico e intelectual estadounidense y latinoamericano, ha venido interpelando el rol protagónico del Departamento de Defensa en el entrenamiento a civiles, sugiriendo cuestionantes importantes en cuanto a las implicaciones que ello tiene al interno de los países en cuanto a sus respectivos procesos de reprogramación y equilibrios cívico militares internos, especialmente en lo que el propio reporte citado considera la interpretación de “una señal errática a los militares extranjeros de que sólo la oficialidad castrense

21 Como bien señala el reporte aludido, este movimiento programático data desde los 80s y parece alcanzar su mayor auge en los 90s. actividades concretas se encuentran en los entrenamientos promovidos por la escuela naval de postgrado en Monterrey, California, en RCM ajustados a los países particulares, los cuales involucran misiones no tradicionales (Other Than War), los programas administrados por el Buro de Asuntos Político-Militares y por la Agencia de Asistencia de Seguridad del DoD (DSAA) y un largo listado de actividades promovidas por el DoD. Johanna Mendelson destaca entre las agencias del DoD involucradas a la Escuela Naval de justicia en Newport, Rhode Island, la Fuerza Aérea, la Guardia Costera y el Army y mas recientemente el Centro de Estudios Hemisféricos de la Universidad Nacional de la Defensa.

[estadounidense] puede y debe enseñar a los civiles [latinoamericanos y caribeños] sobre gobernabilidad y seguridad”<sup>22</sup>.

Finalmente, cabe destacar que la nueva agenda norteamericana hacia la región enfatiza tres aspectos que atañen directamente a la cuestión de las RCM entre los Estados Unidos y los países del Caribe y al interno de estos países. Ella se basa en tres ejes reiterados por la presente administración norteamericana: Democracia, Comercio y Seguridad<sup>23</sup>. Por lo menos en dos de estos aspectos, la seguridad y la democracia, este énfasis coincide con el interés de los gobiernos y el liderazgo político de la región en replantear y resituar el papel de los militares como sujetos activos en el desarrollo o la reformulación del curso a seguir respecto a las reformas al sector. En el ámbito del comercio y el desarrollo, donde se articulan las agendas de los gobiernos con las de los empresarios y comerciantes de la región, el rol de los militares poco a poco ha ido entrando por la puerta delantera, especialmente a partir de los eventos del 11 de septiembre, bajo el entendimiento de que para que los estados de la región puedan beneficiarse de la ampliación del intercambio comercial tendrán no sólo que adscribirse, sino también promover activamente una clara política de seguridad que atienda al espectro cada vez mas amplio e inclusivo de la política antiterrorista norteamericana<sup>24</sup>. Nuevamente, en la perspectiva de los gobiernos de la región, los militares son asumidos como un recurso del desarrollo y para el desarrollo.

### **¿Los micro-estados del Caribe incorporados?**

Diversos analistas coinciden en afirmar que desde los 80s el Caribe ha pasado a ser la cuarta región con el mayor número de democracias liberales entre las naciones en desarrollo. Pese a ello, el concepto de democracia vigente no ha sido esencialmente funcional a la amplitud de los derechos ciudadanos y a la participación política y social ciudadana -comúnmente abordados en una perspectiva minimalista que se centra en los aspectos

---

22 Johanna Mendelson, “Civil-Military Relations: USAID’s Role” (Washington, 1998) 24

23 Discurso pronunciado por el Presidente Jorge Bush ante la conferencia “El Futuro de las Américas”, organizada por el World Affairs Councils of America, Enero 2002.

24 En el mes de marzo se realizó en la República Dominicana, bajo el liderazgo del Comando Sur de los EE.UU., una reunión de militares caribeños para revisar la estrategia antiterrorista continental.

formales de la representación electoral- sino más bien a las garantías de escenarios favorables para la inversión privada externa y el crecimiento económico<sup>25</sup>. Consecuentemente, el replanteamiento de la cuestión de la seguridad termina asignándole un peso significativo a la promoción del fortalecimiento de las democracias regionales y a la necesidad de garantizar la gobernabilidad y la estabilidad social y política<sup>26</sup>.

De qué manera entonces este tránsito a la democracia en los Estados del Caribe ha contribuido a afianzar el control civil sobre lo militar y de la esfera de la seguridad?

La respuesta a esta pregunta supone aclarar primeramente de qué tipo de control civil hablamos: si acaso éste se refiere a la noción restringida de control civil que se resume al dominio del Ejecutivo y la lealtad de los gobernados al Soberano y que por ende no descansa en contrapesos institucionales, o si por el contrario, se trata de aquella que se sustenta en un control ampliado y democrático. La cuestión crucial entonces estriba en establecer quiénes toman las decisiones, especialmente en lo atinente al gasto militar, los procesos de reforma del sector, las políticas, las doctrinas y si existen mecanismos de supervisión y evaluación de sus impactos.

Cuáles serían pues, los indicadores de incorporación de los países a un sistema de RCM democrático? Si bien es necesario reconocer que

---

25 Abraham Lowenthal y Jorge Domínguez sostienen que “Si bien las normas políticas y procedimientos democráticos se han incrementado en la región, la efectiva gobernabilidad democrática, la práctica cotidiana de la regla constitucional bajo la ley, con instituciones políticas estables que medien entre los poderes confrontados, que contenga a los dominantes y proteja a los débiles, está aún lejos de consolidarse y en muchos países de la región no ha ganado siquiera fortaleza alguna”. Jorge Domínguez y Abraham Lowenthal, *Constructing Democratic Governance* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1996), 3.

26 La cuestión de si existe o no una correlación entre democracia y bajos niveles de militarización o, dicho de otra manera, entre autoritarismo y militarismo es aún un debate abierto. En su artículo, “The Caribbean Question”, Jorge Domínguez concluye que si bien es cierto que altas tasas de militarización han acompañado a dictaduras en el Caribe, los orígenes de estas dictaduras deben encontrarse en otros factores mas allá del volumen de sus fuerzas”. Domínguez rebate de esa manera el argumento de Eveline Huber de que los militares han jugado un rol considerable en prevenir la instalación y consolidación de las democracias en el Tercer Mundo. Por otro lado, de acuerdo con el propio Domínguez, si bien se admite que países con democracias liberales como Barbados se han mantenido como tales durante períodos donde carecían de fuerzas armadas como cuando incorporaron dichas estructuras, no podría decirse lo mismo respecto a otros que, registrando volúmenes considerables de militarización difícilmente podrían ser considerados regímenes estables y mucho menos democráticos, como en los casos de Haití, o Ghana. Jorge Domínguez, “The Caribbean Question: Why has Liberal Democracy (Surprisingly) Flourished? en Domínguez, Robert A. Pastor y R. Delisle Worrell, *Democracy in the Caribbean* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1993), 6-7

paulatinamente los procesos de consolidación democrática han ido incentivando procesos de desmilitarización de las sociedades caribeñas, eliminando prácticas indeseables como el uso de militares para secuestrar la voluntad ciudadana en los procesos electorales, experiencias como las que vivió el pueblo haitiano en las elecciones congresuales de mayo 2000 mantienen una interrogante abierta sobre la calidad de la gobernabilidad democrática que se busca impulsar.

De la misma manera, en lo que respecta al estatus de los derechos humanos en la región, podría decirse que han habido progresos y retrocesos. En la mayoría de los casos, pese a que las autoridades civiles mantienen un control efectivo, algunos miembros de las fuerzas de seguridad continúan cometiendo violaciones importantes a los derechos humanos. En los países donde existe cierta diferenciación de funciones entre las fuerzas responsables de la defensa nacional y aquellas que asumen las labores policiales tiende a haber un uso más equilibrado de la violencia estatal. Sin embargo, este patrón va siendo paulatinamente revertido en parte por las debilidades del sistema policial que hace que los gobernantes descansen más en los militares. En general el sistema de justicia en estos países es precario y poco habilitado para juzgar acciones cometidas por miembros de las fuerzas del orden, fomentando de esa manera un clima de impunidad.

Tal es el caso de **Jamaica**, donde la policía frecuentemente utiliza fuerza letal en la aprehensión de sospechosos. En el 2001 fueron reportados 163 muertes bajo estas condiciones. Ello conllevó un proceso de investigación encaminado por el gobierno y organismos civiles para confrontar los ajusticiamientos de la policía, a cargo de la Oficina de Responsabilidad Profesional que investiga actos de corrupción y mala conducta y la Autoridad Civil encargada de quejas sobre policía (PPCA). En junio fue reportado que fuerzas de seguridad mixtas de las Jamaica Defense Force (JDF) y de la policía jamaicana que patrullaban el oeste de Kingston abrieron fuego a una procesión funeraria hiriendo a varias personas. Aunque esa acción fue contestada por las autoridades civiles y la JDF dio de baja a tres soldados por violar las reglas disciplinarias, el mes siguiente en una operación conjunta de fuerzas armadas y policía fueron asesinados 25 civiles, un policía y un oficial militar en una acción aun no esclarecida<sup>27</sup>.

---

27 Country Reports on Human Rights Practices - 2001, generado por el Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor, Marzo 4, 2002, Online.

En la **República Dominicana**, donde al menos los tres últimos gobernantes han sido elegidos reconociéndose la voluntad popular, serios problemas relacionados al pobre desempeño de los derechos humanos continúan siendo reiterados, de acuerdo con el reporte anual de derechos humanos realizado por el Departamento de Estado de los Estados Unidos. La policía cometió una serie de ajusticiamientos extrajudiciales a lo largo del año 2001, reiterando el patrón establecido en años anteriores y tanto la Policía y en menor medida los militares continuaron torturando, golpeando y abusando de los prisioneros. De acuerdo con el citado informe, las autoridades raras veces procesaron a los abusadores, conllevando a que miembros de las fuerzas de seguridad continuasen cometiendo abusos de poder con el tácito conocimiento de las autoridades, alimentando un clima de impunidad. Arrestos arbitrarios y extensión del período preventivo más allá del tiempo legal, tratamiento de los casos que involucraban a oficiales en tribunales de excepción y procedimientos no transparentes en las cortes continúan siendo un patrón reiterado en el país.

En **Haití**, país que cuenta con un presidente electo y una legislatura bicameral, donde la constitución revisada en 1987 se mantiene en lo formal aunque muchas de sus previsiones no son respetadas, el actual presidente Jean Bertrand Aristides endosó la práctica de ajusticiamientos extrajudiciales cuando en junio del 2001 declaraba que “cuando un criminal ataca a un ciudadano en la calle, es imposible esperar que la corte prevenga a ese criminal de cometer otro crimen”. A partir de ese momento, la Policía Nacional Haitiana (HNP) ha sido acusada de ser la responsable de por lo menos 50 ejecuciones extrajudiciales al amparo de la proclamada política de “Cero Tolerancia”.

De la misma manera, grupos de derechos humanos como la Coalición por los Derechos Haitianos (NCHR) y la Plataforma Haitiana de Organizaciones de Derechos Humanos han criticado duramente esta apertura a las ejecuciones sumarias de sospechos criminales y posibles miembros de la oposición política.

En **Trinidad y Tobago**, una democracia parlamentaria donde han tenido lugar por lo general elecciones Justas y libres desde su independencia en 1962, se han reportado también abusos en el uso de la fuerza por parte de miembros de la policía.

En **Cuba**, el Ministerio de Interior constituye la principal autoridad en el área de la seguridad. Las Fuerzas Armadas Revolucionarias ocupan

posiciones claves dentro del ministerio y asumen las tareas de control de fronteras, aplicación de la ley y otras bajo la supervisión del Minint. Recientemente Cuba fue condenada por la Organización de las Naciones Unidas por violación de los derechos humanos y supresión de libertad a opositores del gobierno.

La **Republica Cooperativa de Guyana** posee un sistema político multipartidista con un presidente elegido y un parlamento unicameral. El pasado año fueron celebradas elecciones consideradas justas. Sin embargo, en el 2001 la Asociación de Derechos Humanos de Guyana reportó que la policía guyanesa, (Guyana Police Force) ajustició extrajudicialmente a 15 civiles considerados delincuentes, mientras estaban bajo su custodia o en proceso de ser capturados. En términos generales los abusos policiales son cometidos bajo impunidad<sup>28</sup>.

La cuestión de la corrupción deviene también en un factor cada vez mas central al equilibrio democrático cívico-militar. Entre sus múltiples aristas, la extorsión y el soborno que involucra a oficiales y a funcionarios civiles ha imposibilitado los procesos de institucionalización de reglas y de profesionalización interna requeridos para la relación inter-sectorial entre el ámbito civil y militar caribeños. Continúa igualmente obstaculizando los procesos de reformas sectoriales y deslegitimizando la credibilidad de las políticas públicas orientadas a frenar el crimen organizado y la violencia que afectan a estas sociedades. Por citar un ejemplo, el involucramiento creciente de las FF.AA. en la lucha antinarcótica ha abierto una ventanilla de oportunidades para el enriquecimiento ilícito de oficiales, produciendo efectos perversos en la coordinación de esfuerzos locales y regionales en la lucha contra este flagelo.

Durante el año 2001, el gobierno dominicano se vio compelido a cancelar a cerca de 100 inspectores y supervisores (entre ellos oficiales militares) acusados de estar involucrados en el tráfico de indocumentados hacia los Estados Unidos y Europa.

Durante el mismo año, un escándalo que involucraba a varios oficiales puertorriqueños en el trafico de drogas terminó con el desmantelamiento de una unidad de control en esa isla.

Es menester reconocer sin embargo los esfuerzos y avances que las propias fuerzas de seguridad han encaminado para contrarrestar esta

---

28 Country Report on Human Rights Practices, 2001, Online.

tendencia. En Bahamas, por ejemplo, el reporte 2001 de la estrategia Internacional de control de Narcóticos, emitido por el Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs, establecía que el Royal Bahamas Police Force reforzaba su campaña para eliminar miembros corruptos de sus filas. En Febrero de ese año, seis altos oficiales fueron suspendidos y arrestados con cargos de conspiración y contrabando.

La impunidad como práctica reiterada en cada uno de los escenarios mencionados contribuye a recrear condiciones de anomia y problematiza el restablecimiento de relaciones equilibradas entre civiles y militares en la región. La existencia de jurisdicciones especiales como los tribunales de excepción militares y policiales para juzgar hechos que involucran a civiles se encuentra actualmente bajo escrutinio ciudadano en varios de los países como en la República Dominicana, Haití y Jamaica.

Bajo las condiciones descritas resultan obvias las dificultades para lograr un consenso en términos nacionales que favorezca unas relaciones cívico-militares democráticas. También son evidentes las dificultades para crear comunidades regionales de seguridad y defensa que integren las fuerzas del orden y de la defensa en la armonización de los intereses estatales y societales. Sin embargo, ello habla más del reto que de la imposibilidad que tienen estas sociedades por delante para superar los escollos.

Por todo lo dicho y en atención a nuestra interrogante inicial, sobre la relación entre democracia y control civil, estudios recientes insisten en afirmar que las transiciones crean oportunidades para el control civil. Pero como bien señala David Mares, la experiencia latinoamericana nos ha mostrado que “la democracia por si misma no garantiza el control civil de lo militar” y en su opinión, dicho control esta condicionado a dos tipos de negociaciones: al acuerdo entre civiles de no usar a los militares para sacar ventaja partidaria, mientras que el segundo tipo de negociación intercambia la subordinación militar al control civil por el grado de autonomía y recursos necesarios para los militares realizar sus funciones, preferiblemente externas mas que internas en la medida en que estas últimas tiendan a politizarse<sup>29</sup>. En parte el problema persiste debido al carácter excesivamente presidencialista -ergo, personalista-

---

29 David Mares, “Latin American Economic Integration and Democratic Control of the Military, is there a Symbiotic Relationship?” en Pion-Berlin, *Civil-Military Relations*, 226.

de las democracias latinoamericanas. De la misma manera, en la perspectiva de Harold Trinkunas, “El alcance de las estructuras de oportunidades creadas por las transiciones a la democracia es determinado por el grado de fragmentación de las fuerzas, el grado en que los civiles se movilizan y establecen consensos sobre democratización y el desarrollo de una agenda civil para controlar las fuerzas armadas”<sup>30</sup>. De acuerdo con este autor, un cambio permanente en el balance de poder cívico-militar ocurre cuando los oficiales elegidos crean instituciones de control civil e inducen a las fuerzas armadas a obedecerlas. “Las instituciones de control civil devienen cuando los democratizadores transforman estrategias de control exitosas en instituciones capaces de redistribuir el poder con carácter de permanencia fuera de la incidencia de las fuerzas armadas y hacia las instancias civiles, creando mecanismos de monitoreo congresuales con personal independiente y estable y creando instancias de inteligencia independientes”.

La experiencia que se vive en estos países hace cada vez más relevante la necesidad de encontrar formas de validar la autoridad a través de recursos normativos legales y constitucionales, pero sobretodo la necesidad de transformar la cultura ciudadana de permisividad y tolerancia concomitantemente a la creación de mecanismos de presión social que promuevan cambios al interno de las instituciones.

### **Juntos, pero no revueltos...**

En virtud de lo anterior, los ejércitos de la región, en tanto que aparatos estatales monopolizadores del uso legítimo de la violencia, han venido ocupando con mayor propiedad un rol más pragmático de regulador de la estabilidad local, pero también cada vez más referido al entorno regional, en una vertiente de “integración vertical de la seguridad” que en cierta medida recrea un nuevo corporatismo regional<sup>31</sup> alrededor de una agenda que si bien incorpora intereses nacionales particulares,

30 Harold Trinkunas, “Crafting Civilian Control in Argentina and Venezuela” en Pion-Berlin, *Civil-Military Relations*, 166.

31 Este redimensionamiento se ha ido produciendo a través de la considerable presencia del Comando Sur en la zona, especialmente a partir de los eventos del 11 de septiembre. A inicios de abril del 2002 se realizó un encuentro en la República Dominicana entre militares de la región para definir una estrategia de lucha antiterrorista en el Caribe, coordinada por el Comando Sur.

básicamente se rige por las improntas estratégicas del sistema hemisférico de seguridad revisitado. Consecuentemente, los emergentes liderazgos castrenses nacionales se han visto compelidos a estandarizar y ajustar sus funciones, niveles de eficiencia, y recursos bajo una cierta racionalidad empresarial con atisbos modernizantes.

Paralelamente y como fruto de los procesos de reconceptualización de la seguridad y las tendencias a relacionarla cada vez más con el desarrollo nacional como factor de estabilidad y control social, las propuestas de reconversión de roles y funciones militares en el plano doméstico han cobrado un renovado vigor en el marco de los procesos de nacionalización emprendidos por los gobiernos en los ámbitos económicos y sociales. Ello se refleja en una presencia militar creciente en la administración y desarrollo de políticas de medioambiente, salud, educación, programas orientados a sectores de la juventud y en el ámbito de la seguridad pública.

Paradójicamente, y pese a los innegables avances hacia una mayor estabilidad e institucionalización democrática, tanto gobiernos como fuerzas de seguridad en el Caribe continúan imponiendo en muchos casos una práctica coercitiva y restrictiva de la seguridad ciudadana que con frecuencia oblitera la agenda pública de respeto a los derechos humanos y de erradicación de la violencia social y estatal. Así, la presente década pone en cuestionamiento los escenarios de avance del pasado período:

**Haití Desarticulada:** la pasada experiencia electoral en Haití ha dejado a ese país inmerso en una crisis de representación y legitimidad del poder constituido. Las reiteradas violaciones a los derechos humanos han instituido una práctica cotidiana de control por parte del estado y grupos afines, aún después de la disolución de las fuerzas armadas. El sistema de justicia y las fuerzas policiales han probado ser instituciones ineficientes y débiles para enfrentar al crimen organizado. La incapacidad por parte del liderazgo político de establecer un diálogo entre los sectores que controlan el poder y la oposición han colocado al pueblo haitiano a merced de las fuerzas del caos, la violencia política y la desinstitucionalización exacerbada.

**Puerto Rico Levantada:** La cuestión colonial continúa siendo un factor de presión fundamental al proceso democrático, especialmente probado en el caso latente de Vieques y las tensiones entre los ciudadanos puertorriqueños, las diferentes gobernaciones y las autoridades Federales

de los EE.UU. La relación entre democracia y soberanía ha puesto en relieve los derechos limitados de representación para la mayoría de los ciudadanos en cuestiones de seguridad.

**República Dominicana Democratizada:** Si bien una nueva etapa de institucionalidad y profesionalización insta una relación más equilibrada militares-sociedad, pese a ello y a la relativa pérdida de centralidad de los militares en la política, la sociedad dominicana no está exenta de una sobredeterminación del discurso y la práctica militarista que inhibe las posibilidades de un control civil ampliado efectivo, por no mencionar el desgaste de recursos estatales en el presupuesto militar, que llega a alcanzar un nivel similar a las inversiones en Educación y Salud.

**Jamaica Criminalizada:** La violencia social ha irrumpido el espacio de la cotidianidad en parte como una consecuencia de las erráticas políticas económicas impuestas por los gobiernos democráticamente elegidos como por la expansiva corrupción de las elites en el poder. Las altas tasas de criminalidad han tenido un gran impacto en la economía en su conjunto, incrementando los temores de la gestión gubernamental y la tendencia a reforzar el control policial y la represión conjuntamente con las fuerzas militares, fusionadas en patrullas mixtas, al punto de constituir una de las tasas per capita mundiales más alta de civiles muertos por policías.

**Cuba Domesticada:** De ser un desafiador de la hegemonía norteamericana a nivel mundial antes de 1990, inclusive al poder militar a través del despliegue de las fuerzas armadas cubanas en Africa y Centroamérica, Cuba ha pasado a ser un aliado, sí bien de bajo perfil, de la lucha antinarcótica de Washington. Como señalara en una ocasión el propio Gral. (r) McCaffrey, ex zar norteamericano de la lucha antinarcótica, Cuba no representa una amenaza para los EE.UU., a su juicio debería ser más bien considerada un aliado en términos de las posibilidades de convenir acciones conjuntas de control de actividades relacionadas con el narcotráfico, lavado de dinero y flujo de emigrantes indocumentados en sus aguas territoriales<sup>32</sup>.

---

32 De acuerdo con el Reporte anual sobre la estrategia Internacional de control de Narcóticos, emitido en el 2001 por el Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs, la coordinación entre el gobierno de Cuba y los Estados Unidos sobre asuntos de tráfico internacional de droga se ha incrementado desde septiembre del 2000, con la adición de un Especialista en Interdicción de Droga de la Guardia Costera (DIS) a la Sección de Intereses Norteamericanos en la Habana.

Por otro lado, al amparo de las Naciones Unidas, la influencia norteamericana ha captado el consenso latinoamericano para condenar al gobierno castrista por violaciones a los derechos humanos de ciudadanos cubanos.

De varias maneras la reiteración del esquema aislacionista en gran medida ha repercutido a nivel interno donde se verifican menores niveles de tolerancia a la oposición y el refuerzo del control de la vida cotidiana por parte de los organismos de seguridad, como lo demuestra el recrudescimiento de las leyes y del control policial.

### **Diferencias y similitudes**

A partir de los análisis comparados que integran esta obra se evidencian notables diferencias y marcadas similitudes entre las condiciones que enfrentan y las trayectorias cursadas por los Estados de la región en materia de seguridad, especialmente en lo que respecta a:

**I.- Las características de las fuerzas de seguridad.** La mayoría de los ejércitos caribeños fueron configurados como fuerzas constabularias, cuyo objetivo primario se orientaba no solo a garantizar la integridad territorial respecto a los vecinos, en el marco de las luchas inter-hegemonías, sino también a la unificación del territorio frente a las tendencias al fraccionamiento proveniente de los caudillismos y como fuerzas de control interno de movimientos sociales, huelgas y luchas raciales como en los casos de Guyana, Trinidad y Tobago. En ese sentido, prácticamente desde sus orígenes estuvieron volcadas hacia adentro para garantizar el control territorial y la estabilidad interna mas que a librar guerras en el terreno propiamente de la defensa.

En la actualidad, varios países (Cuba, Guyana, pero también en otras experiencias caribeñas no abordadas por el estudio) se ha verificado una reducción en algunos casos moderada (Guyana, Cuba), o drástica (Haití) del volumen de las fuerzas de seguridad, como consecuencia o acompañando procesos de reestructuración y racionalización de recursos.

Cuba y Puerto Rico confrontan un poder militar e intereses estratégicos externos que en cierta medida definen el volumen y la composición de su defensa en un caso y de la resistencia civil en el otro.

Por razones históricas y geopolíticas muy diferentes, tanto Puerto Rico como Haití carecen en la actualidad de un ejército propio.

Con la exclusión de Cuba, prácticamente todos los ejércitos de la región se han incorporado a los programas de entrenamiento y acciones conjuntas de los EE.UU. bajo un esquema pragmático de la seguridad.

**II.-Las percepciones y condiciones de vulnerabilidad y el alcance de las amenazas.** Guyana por ejemplo, enfrenta altos niveles de vulnerabilidad frente a amenazas compartidas por igual con los demás países de la región, sin embargo, el riesgo de ser invadido y de confrontar la pérdida de su territorio por parte de sus vecinos es un elemento prácticamente ausente para el resto de los países, dada su condición insular.

Dominicana en cierta medida se percibe situada en un escenario similar respecto al país vecino, pero lo que define el sentido de las amenazas no es de carácter militar, sino más bien social y económico.

Los nuevos énfasis que articula la seguridad regional y cooperativa a nivel intrarregional se orientan al combate del crimen organizado, prevención y manejo de desastres y actividades de construcción de paz.

**III.-Las improntas y perspectivas de reestructuración de dichas fuerzas.** Las iniciativas de conformación de fuerzas de reservas asume un nuevo matiz de cara a las necesidades de racionalización de recursos y como un bi-producto de la reestructuración de la defensa. Desde la perspectiva regional la disponibilidad de reservas supone un alto nivel de coordinación, entrenamiento y capacidad de respuesta garantizado por acuerdos implícitos o explícitos entre los ejércitos y los Estados de la región<sup>33</sup>.

Los diferentes esfuerzos de integración de instancias -como en el caso de Guyana de las reservas y más tarde, del Servicio Nacional Guyanés y como en el caso de Cuba y ahora más recientemente en la República Dominicana, a través del Servicio Militar Voluntario (SMV) pese a que se han constituido en algunos casos en intentos fallidos (y la misma rearticulación de los ejércitos en Haití en ejércitos privados) tienen

---

33 Guyana cuenta con una reserva que precede a la independencia, cuyo rol fue definido para «proveer el marco dentro del cual, durante el período de tensiones la preparación masiva para emergencias pudiera ser llevado a cabo», República Dominicana no tenía reserva y recientemente esta incorporando ese concepto por la vía del servicio militar voluntario.

el efecto de tejer una serie de vínculos y lazos entre las fuerzas y la simbología militarista y el pueblo. De suerte tal que no necesariamente se verifica una ruptura o discontinuidad entre lo militar y lo civil en el Caribe, sino que esta compleja red de relaciones que a veces asume características formales y otras veces mas informales, entreteje una red de micro-intereses y micro poderes entre la sociedad y las fuerzas de seguridad.

En la mayoría de los casos, los militares se han constituido en un actor político, en algunos casos con sectores adscritos a los intereses partidistas de las fuerzas en el poder. La adscripción de lealtades políticas a los grupos gobernantes ha sido posible, como lo demuestra el caso guyanés, vía la politización de las fuerzas y la creación de estructuras leales al nuevo régimen. Por diversas vías -coersión o prebendalismo- el gobierno garantiza su control de la vida social por mediación de lo militar. En la visión de Dion Phillips, "los gobiernos han impulsado no una lealtad abstracta -como lo demandara el propio presidente guyanés, Burnham- sino una lealtad integra, de abajo hacia arriba, basada en una apreciación de la filosofía del gobierno"

Tanto la profesionalización, la colaboración el involucramiento y la readecuación de roles constituyen los nuevos parámetros para una redefinición doctrinal en la región, a partir de una relación sinérgica inter-institucional e ínter militar, como una iniciativa que se presenta tanto desde los ejércitos de la región e impulsado por agencias externas (EE.UU., la Unión Europea).

### **Retos y las necesidades tras los eventos del 11 de septiembre**

Resulta aún prematuro determinar en qué medida los eventos ocurridos el 11 de septiembre en los EE.UU. y sus desencadenantes abren una nueva era de resurgimiento bélico y estratégico y si determinan el advenimiento de un nuevo patrón de seguridad a nivel mundial y de relacionamiento cívico-militar a niveles nacionales e intrarregional.

Por lo pronto, a nivel hemisférico y regional una de las implicaciones que parecen derivarse de esta coyuntura ha sido la incorporación del componente de la seguridad en los escenarios de integración económica y comercial de los cuales había estado ausente, por lo menos en el Caribe.

La conjunción de los tres componentes a los que ya hicimos referencia, seguridad, democracia y desarrollo de mercado impregnan ahora los esfuerzos integradores que vienen gestándose en la región en términos bilaterales con los EE.UU. e intra-regionales, como en los casos de la Asociación de Estados del Caribe, Cariforum, el Mercado Común Centroamericano, y los tratados comerciales con CARICOM. Hasta el momento, solo existían como antecedentes en esta arena, el componente de seguridad que surgió de CARICOM, el Sistema de Seguridad Regional (RSS) y el acuerdo marco de seguridad Centroamericano donde se exponía la situación de vulnerabilidad de los pequeños Estados de la región, incluyendo a países Caribeños como en el caso de la signataria República Dominicana.

Es de esperar que este giro tendrá implicaciones importantes para el futuro de las relaciones cívico-militares, en la medida en que como señaláramos mas arriba, las fuerzas de seguridad en la región han reenfocado sus roles en el nuevo contexto estratégico bajo el prisma económico-político y social y sus misiones y funciones se han venido orientando en lo interno a garantizar la estabilidad del clima económico y promover la gobernabilidad. De esa manera han intentado controlar los factores de turbulencia encarnados con frecuencia en los movimientos urbanos de protestas contra las políticas económicas y sociales de los gobiernos. En este contexto, las FF.AA. se perfilan como garantes del orden frente a las crisis institucionales.

En el marco de la cuestión cívico-militar, varios aspectos o componentes continúan siendo sin embargo sumamente relevantes en la experiencia caribeña:

Uno de los aspectos angulares del debate entre especialistas y “practitioners” sobre control civil y relaciones cívico militares se refiere a la cuestión de la profesionalización de los militares y su impacto en la sociedad<sup>34</sup>. Esto resulta particularmente importante a propósito del

---

34 Para Samuel Huntington, las perspectivas de avance a nivel de las RCM son bastante optimistas y a su juicio reflejan un progreso mas que un estancamiento en la materia. El autor atribuye su triunfo a tres factores: a) la expansión y aceptación general de los parámetros y términos de la profesionalización militar, 2) a la institucionalización del control civil y lo que él considera su aceptación por parte de las elites gobernantes y sobre todo militares y 3) la constatación por parte de dichas elites de los beneficios económicos, sociales y para la gobernabilidad que producen las reformas militares. Samuel Huntington, “Keynote Address”, *National Endowment for Democracy's International Forum for Democratic Studies*, March 13-14, 1995. [www.ned.org/forum / forumpublications\\_frame.html](http://www.ned.org/forum/forumpublications_frame.html)

proceso de reconversión al que hemos hecho referencia, en la medida en que en la conceptualización tradicional, el modelo clásico de profesionalización era sinónimo de una mayor tecnificación en el sentido militar más convencional, es decir, orientado a la defensa, desarrollo de capacidades y racionalidades acordes con los objetivos nacionales definidos desde el Estado y en función de las amenazas percibidas por las elites gobernantes, políticas y económicas.

Con el advenimiento de ensayos democráticos que marcan el período postransiciones en A.L. y el Caribe, la profesionalización militar implica además de la formación académica y especializada en el conocimiento de tecnologías, estrategias y logística militar, la necesidad de que los militares conozcan y entiendan los mecanismos del ejercicio democrático, del manejo de los derechos humanos y las prerrogativas ciudadanas. Implica además mayores niveles de tolerancia y aceptación para la incorporación del “conocimiento sin rango” desde la arena civil.

### **Contribuciones del presente volumen**

La obra que el lector tiene en sus manos posee la virtud primaria de contar con el concurso de connotados teóricos especialistas en los temas de seguridad, militarismo y relaciones cívico-militares en el Caribe y conocedores de sus respectivas realidades nacionales en la materia. En segundo lugar, como ya fuera señalado anteriormente, posee la singularidad de contribuir, a partir de la presentación de experiencias concretas y relativamente poco conocidas, al análisis de un tema de ninguna manera suficientemente debatido y mucho menos agotado en la región, no por ello irrelevante a la realidad política y social de estas naciones.

En su artículo, “Los militares y la política en República Dominicana: de la muerte de Trujillo al fin del siglo XX”, Wilfredo Lozano da cuenta, a lo largo de los 30 años que sucedieron a la caída del régimen trujillista, de la sincronía entre los momentos de tránsito político, la emergencia de nuevos actores políticos (partidos, empresariado, movimientos sociales) y el papel diferenciado que jugaron los militares tanto en el ámbito político como en el social y económico. En la coyuntura post-trujillista como bien lo destaca el autor, el papel protagónico de las FF.AA. descansaría no solo en el atributo monopolizador de su función en tanto que “aparatos

de dominación en la reproducción política de la dictadura” sino también a consecuencia de la “debilidad e incapacidad” de las clases dominantes “para asegurar la estabilidad política estatal y la orquestación de un modelo político alternativo”. Pese a ello, el autor sugiere que un rasgo relevante de las coyunturas de crisis políticas, principalmente las de carácter transicional lo ha sido la reducida autonomía del estamento castrense para constituirse en una alternativa burocrático-militar hegemónica, sin que por ello dejase de ser considerado “el territorio privilegiado del equilibrio político estatal”.

Lozano utiliza el concepto de “equilibrio tenso” para describir el modelo de control civil que impuso Joaquín Balaguer en el marco de su esquema “bonapartista de dominio político”<sup>35</sup>, a partir del cual gobernó a la sociedad dominicana con posterioridad a la crisis hegemónica de los años 61 al 65 y que culminó con la intervención de tropas norteamericana en la media isla. Esa forma de garantizar la subordinación militar, basada en el esquema de “dividir y vencer”<sup>36</sup> marcó por un largo periodo el tipo de relación fundamentalmente entre el estamento castrense y la cúpula gubernamental, bajo un sistema cerrado de lealtades al soberano que debilitaba el “esprit de corps” en los niveles más altos de la cúpula castrense como factor que le es propio al corporatismo y al profesionalismo. Pero además, fue el recurso a través del cual el gobernante estableció su relación con el resto de la sociedad, como bien señala el autor, confiriéndole a los militares roles importantes en el ámbito de la reproducción social y técnica de los aparatos estatales.

En otras palabras, el entrelaje entre autoritarismo y democratización que marcó los cambios en la sociedad política y civil, parecía tener un parangón en el ámbito militar, funcionando en la práctica el fraccionalismo y el quiebre de la unidad interna en la estructura castrense

35 Wilfredo Lozano, 1985

36 Trinkunas Harold, en su artículo “Crafting Civilian Control in Argentina and Venezuela” p. 163-165, aporta un interesante esquema de estrategias de control civil, en las que incluye el modelo de dividir y vencer”, a través del cual se explotan los conflictos internos, se promueve la competencia, elevando así los costos de intervención de los militares, se crean fuerzas policiales y múltiples agencias de inteligencia o mecanismos paralelos. Este modelo fue también usado por Jean Claude Duvalier con la creación de la fuerza paramilitar de los Ton Ton Makoutes. Sucesivos gobiernos en R.D. utilizaron otro tipo de controles similares a los sugeridos por Trinkunas como en el caso del “apaciguamiento” en el reciente gobierno del PRD, que consiste en crear condiciones de trabajo más favorables, pensiones, beneficios, subsidios y asignar presupuestos orientados a satisfacer los intereses de los oficiales, especialmente los de más alto rango, para alejarlos de la política.

como un juego de espejos en el sistema de partidos y de presentación política y una fractura aún más dramática entre militares y sociedad.

Por su parte, el trabajo de Dion Phillips, sobre los militares en Guyana, aunque situado en un contexto sociopolítico muy diferente al abordado por Lozano, guarda ciertos paralelismos con el caso dominicano. Abarcando un período de análisis similar, Phillips ausculta el proceso de politización o penetración partidista de la institución militar, llegando éste a fungir como un mecanismo de cooptación de la institución y también de mediación entre la clase gobernante y el resto de la sociedad guyanesa. La posterior pérdida de centralidad del estamento militar, como sucediera en el caso dominicano, sería un desencadenante del proceso de reestructuración que en la visión de Phillips ha conllevado a su incorporación al esquema de la seguridad definido preponderantemente por los EEUU.

Esta experiencia revelada en filigrana por Phillips introduce una distinción entre las modalidades de relaciones político-militares, en clave de la experiencia guyanesa, cubana y en cierta medida haitiana y las modalidades de relaciones cívico-militares que parecen consagrarse por la vigorosa tendencia a expandir los roles castrenses a los ámbitos sociales en países como la República Dominicana, a través de la participación en ámbitos públicos tales como la seguridad ciudadana, políticas de medioambiente, campañas de vacunación, de limpieza y de protección de menores callejeros.

Todo ello es materia esencial para la cuestión de la subordinación militar y el control civil que en Guyana se concretizó por dos vías, la endoctrinización, utilizando elementos de la filosofía del socialismo cooperativo en la instrucción de las tropas y por la vía de involucrar a las tropas en proyectos comunitarios. Como bien apunta Phillips, “el Guyana Defense Force estuvo estrechamente integrado con el partido en el poder a través de la orientación ideológica y de políticas”

Victor Afanasiev, en su artículo “Fuerzas Armadas y Política Revolucionaria: el Caso de Cuba de 1959 a los años 90”, adelanta una propuesta analítica en la que se nos ofrece una visión si se quiere dual del sistema estatal, donde sus componentes tienden a moverse en coordenadas paralelas. Por un lado, el papel central que juegan las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Cuba (FAR) como instrumento fáctico del poder político, con capacidad de lograr la eventual transición hacia un nuevo momento gracias a sus potencialidades de reconversión

como un sujeto empresarial. Por esta vía se filtran los elementos innovadores del sistema, especialmente por su papel de interlocutor y cohesionador del ámbito civil, pero también porque, como bien destaca Jorge Domínguez, “sus éxitos exceden los logros de otras organizaciones civiles, pero, (...) imponen altísimos costos que dificultan y distorsionan los cambios que requiere Cuba para superar su crisis”. Por otro lado, la perpetuación del esquema de control interno que se ejerce a través de las demás instancias de la defensa y la seguridad, por medio de las cuales se mantiene su función ideológica de garante del sistema político vigente.

Afanasiev propone una periodización de los cambios de las estructuras militares, enlazando factores externos e internos a la realidad cubana y aun más al interior de las propias estructuras en el poder, buscando superar el análisis simplista que enfoca en el determinismo de un sólo vector y cuidando de no sobre enfatizar, sin dejar de asignarle la importancia debida, la incidencia considerable de los factores externos, especialmente en lo atinente al dominio de la política estratégica de los EE.UU. en las dinámicas internas.

Así sitúa la perspectiva de los cambios en las relaciones cívico-militares a partir de las transiciones a las que se abocan tanto la economía como las instituciones de la sociedad cubana. En este contexto, un nuevo momento de reestructuración militar posee elementos muy distintivos con el período anterior de ruptura revolucionario, el cual confrontó unas fuerzas de seguridad entonces leales a la dictadura batistiana, caracterizadas por su escasa profesionalización y práctica desinstitucionalización, las cuales serían virtualmente abolidas, mientras la jerarquía del Ejército Rebelde encarnaba el recurso de control de la transición política al asumir el protagonismo del proceso de reconstrucción del sistema político nacional, con capacidad de organizar la administración pública, establecer leyes y garantizar la administración territorial.

El elemento más característico de las relaciones cívico-militares del momento revolucionario inicial fue el perfil altamente político de las FAR y su papel como mecanismo cohesionador de la sociedad cubana tanto en su esfera civil como institucional. Al igual que las milicias guyanesas de Burnham, las fuerzas de seguridad castristas se constituirían a partir de su identificación con la propuesta político-ideológica dominante en contraste con la vertiente personalista que caracterizó la experiencia haitiana o dominicana.

Sin embargo, si en Guyana se dió lo que Ivelaw Griffith denomina un proceso de penetración partidista de lo militar, en Cuba sucedió un fenómeno inverso, de penetración militar de la esfera político-partidista, ya que, “mas de la mitad de los integrantes de la Dirección Nacional de las Organizaciones Revolucionarias Integradas ostentaban grados militares”.

El proceso de especialización acompañó muy marcadamente la profesionalización de las diversas instancias militares, dibujando una especie de cuadrante donde un eje reflejaba el proceso expansivo y de extensión desde la configuración militar a las instituciones civiles y hacia la sociedad cubana mientras otra coordenada se concentraba en la profundización de la especialización, enfatizando en los aspectos de eficiencia, alistamiento, capacidad de respuesta, entre otros.

A lo largo del análisis resulta evidente el intrincado proceso de permeabilización de los espacios económicos, sociales, políticos e institucionales, tanto de la cotidianidad y en términos estructurales y para los potenciales escenarios de cambio, por parte de las instancias militares, relevando su papel como actor empresarial. También es posible constatar la capacidad de ente organizador y articulador estratégico de las Fuerzas Armadas Revolucionarias en cada una de estas esferas, proyectándose como una de las instancias militares de mayor presencia dentro de las fuerzas de seguridad cubanas. Esta relativa incidencia abalada por el proceso de legitimación social y política y por las reformas de los marcos legales y regulatorios contribuirá a impulsar su autosuficiencia económica, como una especie de resguardo al proceso de racionalización y recortes que tendrían que venir con posterioridad en el ámbito de la defensa.

Un elemento de comparación con los demás países estudiados que a nuestro juicio se desprende del análisis de la realidad cubana se refiere a la distinción y separación entre de las funciones de control y represión interna y las de relacionamiento o interacción con el resto de la sociedad civil. En función de una suerte de división del trabajo, las FAR muestran un ámbito de competencia mayor en el esquema de las relaciones cívico-militares, liderando las iniciativas, estructuras y procedimientos que enlazan los objetivos de defensa y militares a los espacios cívicos y objetivos nacionales pero muy especialmente y como bien señala en su comentario Jorge Domínguez, mediando los procesos de modernización y diversificación de los sectores más dinámicos del modelo económico

y productivo de transición. El Ministerio de las Fuerzas Armadas (MINFAR) por su parte, asume las responsabilidades de control político interno y especialmente respecto a las políticas de endurecimiento de la seguridad que han devenido con los procesos de ajuste y con el incremento de la criminalidad en el país.

Otro aspecto interesante que se desprende del análisis de Afanasiev y que contrasta con la experiencia guyanesa y aún con la dominicana, se refiere a la cuestión de la naturaleza particular de los conflictos al interno de las fuerzas. Para Guyana, Dion Phillips destaca una dimensión muy particular de la composición de las fuerzas de defensa guyanesas (GDF), también abordada por otros estudiosos: la cuestión racial<sup>37</sup>. Mientras Lozano hace referencia a las diferencias de castas que caracterizó un período determinado del desarrollo de la institución castrense. En Cuba, los conflictos al interno de las fuerzas parecen tener más que ver con diferendos técnico-burocráticos.

En su iluminador artículo, "Business and Corruption: Framing the Haitian Military Question", Michel Laguerre destaca un aspecto singular y pocas veces tratado en la literatura sobre relaciones cívico-militares, la cuestión del enriquecimiento ilícito de las elites militares en el poder a partir de su involucramiento directo en un régimen basado en lo que el autor denomina una dictadura kleptocrática, y sus implicaciones en el sistema político y social nacional.

Al enfatizar en el vínculo económico-militar, Laguerre describe el escenario de la corrupción militar en el mundo de los negocios para el periodo previo a la disolución de las FF.AA. haitianas en los siguientes términos: "individuos -civiles y militares- envueltos en actividades no éticas a fin de obtener un beneficio extra". De esta suerte, establece una distinción con el concepto de "corrupción política" que se refiere mas bien al uso de los recursos del poder para avanzar en el escalafón castrense o incluso promover golpes de Estado como una forma de lograr beneficios políticos personales o de grupos de interés.

Situado a nuestro parecer desde un enfoque racionalista, el autor analiza prácticas desde la perspectiva de costos-beneficios, privilegiando la interacción entre el agente principal, que en este caso es el militar

---

37 Ver a este propósito, Griffith Ivelaw, "Security Perceptions of English Caribbean Elites" en Griffith Ivelaw L. Ed. *Strategy and Security in the Caribbean* (New York: PRAEGER, 1991). También Anthony Maingot ha abordado el tema a lo largo de diferentes trabajos.

como jefe de familia como su unidad de análisis en vez de enfatizar en la institución militar como entidad autónoma, el negocio y las prácticas gubernamentales. En función de ello, definirá al oficial militar como alguien que “considera su posición pública como un negocio, cuyo ingreso buscara maximizar”. El cargo que ocupa es su unidad de maximización. Como bien señala Laguerre, ello implica abuso de autoridad, opresión y victimización del resto de la sociedad y ganancia personal bajo formas ilícitas.

La corrupción constituye un mecanismo de redistribución del poder al interno de las FF.AA. y del Gobierno. Pero especialmente constituye un enlace entre sectores económicos poderosos en el ámbito de la sociedad civil y los militares, en la medida en que asegura protección, mediación y como regla general involucra concesiones especiales a los sectores protegidos por aquellos. Bajo su amparo, los militares resultan centrales a la gobernabilidad y la estabilidad del gobierno en la medida en que equilibran los intereses de los sectores económicos y políticos más influyentes del país. En términos de su impacto al sistema, este esquema de relacionamiento de los militares con sectores específicos de la sociedad alimenta según el autor la crisis societal e impacta negativamente en la sociedad civil en su conjunto en la medida en que “intensifica las desigualdades, incentiva la fragmentación social y los conflictos de intereses y propulsa una sociedad corrupta en un ciclo de violencia y anarquía institucional”.

El tema de la corrupción definido por Laguerre bajo los términos de “un polo del continuum entre actividades económicas y de negocios formales y las informales”, posee además una fuerte carga simbólica si uno asume esta analogía con lo que pasaría eventualmente en el ámbito político de influencia militar cuando las estructuras formales del poder y el consecuente ejercicio de la coerción encarnaban ellas mismas representaciones y prácticas informales en el uso de la violencia (ejércitos de mercenarios que surgieron de las propias fuerzas armadas haitianas y posteriormente la policía)

Finalmente, un aspecto peculiar al escenario de las relaciones cívico-militares para el caso haitiano y que en cierta medida lo distingue de la experiencia cubana si tomamos en cuenta que para esta última los factores externos en gran medida contribuyeron a prefigurar y delinear ciertas dinámicas internas, es el hecho de cómo las dinámicas internas coadyuvaron la articulación de dinámicas externas que terminaron

determinando acciones de intervención de agentes externos y de comunidades nacionales radicadas en el exterior

Todos estos factores tendrían un impacto crucial en el desenlace posterior de los eventos que derivaron en el desmantelamiento de las Fuerzas Armadas de Haití y su reemplazo por la Policía Nacional Haitiana. Pese a que este episodio de las relaciones entre civiles y fuerzas de seguridad en Haití constituye el epílogo de su trabajo, de ninguna manera lo es para la problemática que nos ocupa en la media isla, sugiriendo un sin número de nuevas aristas sobre la seguridad nacional e insular al tiempo que se nos ofrece de antesala para el artículo de Rachel Neild sobre "La Reforma Policial en Haití: un Triunfo sobre la Historia".

En su trabajo, Neild describe la nueva arquitectura de la seguridad en Haití. Una propuesta cuyo origen estuvo motivado por la creación de un instrumento que más allá de cumplir con la labor de apaciguar la crisis, coadyuvase al restablecimiento paulatino del tejido social haitiano. Frente a la absoluta deslegitimación de las Fuerzas Armadas de Haití (FAd'H) esa responsabilidad recayó en la Policía Nacional Haitiana (PNH) renovada. Bajo ese esquema, nuevos elementos articulaban: 1ero.) la instauración de una fuerza multiuso orientada exclusivamente a respaldar las iniciativas no tanto nacionales como internacionales, de instaurar el orden público en Haití, 2do.) el peso considerable de actores y agencias externas en el logro del equilibrio interno en Haití y 3ro.) el papel de actores regionales (militares y gubernamentales) en el proceso de monitoreo, especialmente en el área de los derechos humanos (Sistema de Seguridad Regional y gobiernos de la región).

Por último, el aporte de Jorge Rodríguez Beruff a la temática que nos ocupa le confiere cierta singularidad que consagra la complejidad de las RCM en contextos específicos: la triangulación de agendas e intereses estratégicos y políticos entre por un lado, la estructura militar externalizada (encarnada en la Marina de Guerra Estadounidense) históricamente dominante en base a un arreglo de carácter colonizante; los intereses y el sentir malogrados del pueblo puertorriqueño, fundamentalmente viequense, y el liderazgo político local mediatizante, que por períodos se ha adecuado a los términos impuestos por los primeros y por períodos ha debido acoger las demandas del segundo.

En su artículo se sugiere la modalidad cuasi pretoriana bifurcada que asume la extensión de la supremacía militar bajo el esquema colonizante, convirtiéndola en una fuerza transgresora y nulificante

cuando se sitúa mas allá de sus fronteras naturales (EE.UU.) y ejerce su poderío absoluto en un ámbito considerado estratégico (Puerto Rico). Como bien lo destaca Rodríguez Beruff, “Este arreglo colonial carecía de los elementos claves del modelo liberal que preveía en el sistema político metropolitano. No había una demarcación clara de las esferas de competencia de los militares y el liderazgo civil”<sup>38</sup>.

Beruff traza los orígenes de la primacía militar en Puerto Rico en el papel político preponderante que jugaron éstos como administradores coloniales. Citando a Richard Challener, corrobora el alcance de este dominio estratégico-político en la formulación y ejecución de la política exterior de la nueva posesión, a un punto tal que la propia ley que instauró el gobierno civil, una administración híbrida cívico-militar de acuerdo con Beruff- fue elaborada por el propio Departamento de Guerra, instancia responsable de coordinar la política federal que reguló las dinámicas societales del pueblo puertorriqueño hasta el primer tercio del siglo XX.

Pese a la relativa “intimidad” de los sucesivos eventos descritos y analizados por Beruff es posible decantar el proceso a partir del cual un histórico conflicto irresoluto logra escalar niveles tales de confrontación hasta constituirse en un movimiento contestatario con un liderazgo extendido, colectivizante que incorpora innovaciones estratégicas de contención como los campamentos de desobediencia civil y la concitación de la solidaridad dentro y fuera de la isla que logra cruzar adscripciones políticas, raciales y étnicas. Alrededor de esta causa se ha orquestado una agenda civil pluralista y multifacética de demandas ciudadanas, sociales, políticas y económicas que en gran medida sugieren un espacio alternativo y de replanteamiento de la cuestión de la identidad mas allá del tradicional escenario de la “cuestión nacional” y de los intentos por parte del liderazgo político partidarista de capitalizar las tensiones entre el movimiento de resistencia popular y las fuerzas militares con fines de autopromoción.

### **Los recursos del poder**

Partiendo de lo dicho, resulta sintomático y a la vez interesante el hecho de cómo el control civil, particularmente centralizado en estos

---

38 Vieques y la Política Puertorriqueña, en este volumen.

países, ha sido logrado en períodos específicos a través del uso de recursos distintivos. Como ya vimos en el caso de Guyana, dicho control fue factible a través de elementos de carácter ideológico y moral (los militares repositionados como agentes transformadores) y aunque ciertamente esta adscripción política involucraba beneficios específicos para importantes estamentos castrenses, bien podría decirse que también se basó en factores de impacto en sus niveles de consciencia y en sus concepciones ideológicas, reconfigurando su identidad de cara al ciudadano común. El partido instrumentalizó el recurso militar para su proyección, basándose en un sistema de lealtades absolutas. La estrategia que propulsó su éxito fue la promoción de jóvenes oficiales simpatizantes con la nuevas políticas y la sustitución de la vieja oficialidad. Similarmente, la educación y sensibilización fueron recursos imprescindibles para la socialización de la ideología y las ideas, confiriéndole como un biproducto, un carácter deliberativo a las milicias. Esa congruencia en términos ideológicos y políticos entre el liderazgo civil y militar estuvo además encaminada a superar o minimizar el impacto que otro tipo de conflictos, vg., de carácter racial y étnico, pudiesen imponer en el esquema de las RCM

En el caso dominicano por su parte, los intereses que mediaron estaban más relacionados al poderío económico que dichos sectores podían extraer de su vínculo con el poder político vigente.

### **Vulnerabilidad de los Estados y reconfiguración de las RCM: Factores geográficos, políticos, económicos, sociales y culturales**

Para los pequeños estados de la región, y sus respectivos gobiernos, las cuestiones relativas a la trasgresión de territorios marítimos a través de la pesca ilegal de habitantes de islas adyacentes, el creciente uso del territorio para el tránsito de narcóticos, lo mismo que el trasiego de personas, tráfico de armas e incursiones territoriales constituyen aspectos que han pasado a formar parte cada vez mas integral de las misiones de defensa. El creciente tránsito de materiales tóxicos por las aguas del Caribe ha pasado de ser una preocupación de los gobiernos en una dimensión similar a la del amplio movimiento ambientalista regional.

Son estos espacios intersticiales donde crecientemente el sector organizado de las respectivas sociedades caribeñas, las Organizaciones

no Gubernamentales, los movimientos de cabildeo e incluso los poderes locales han comenzado a interceptarse con las estructuras e instancias militares.

Tal y como se observara en casi todos los casos estudiados, la defensa de la soberanía definida como interés nacional constituye un mediación importante en el equilibrio cívico-militar. Es en las coyunturas de crisis, cuando la soberanía nacional es percibida por las élites en el poder bajo condiciones de extrema vulnerabilidad, donde podría decirse que tienden a hacerse mas o menos irrelevantes las contradicciones internas entre las fuerzas sociales civiles, los intereses políticos y económicos y el poder castrense. En estos momentos, la capacidad de los sectores civiles de interpelar la orientación de recursos humanos y materiales al sector de la defensa se sitúa en sus niveles más bajos. Este ha sido el acicate a las tendencias militarizantes en respuesta a los intentos de violación de la soberanía guyanesa por parte de Venezuela y Surinam por ejemplo. También ha sido por décadas el justificante del voluminoso ejercito cubano hasta que las condiciones económicas conllevaron a una reducción del sector de la defensa como en la mayoría de los países de la región. También ha validado el apertrechamiento de las FF.AA. dominicanas para el control de la frontera con Haití, pese a que las propias FF.AA. reconocen que ese país no representa una amenaza militar. Resulta curioso observar cómo para el pueblo puertorriqueño, ha sido precisamente una cuestión de soberanía lo que le ha llevado a confrontar un ejercito extremadamente poderoso.

A la luz de los casos presentados aquí, es plausible colegir que la reconfiguración de las RCM ha sido también el resultado de la concurrencia de dos procesos en algunos países caribeños: por un lado, la democratización o liberalización de la política que tanto en el escenario guyanés como en el dominicano dieron paso a la alternancia de poderes y con ello, por otro lado, a la despolitización de los militares y su retiro a las barracas como una forma de preservar su corporatividad.

