

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
F L A C S O

Soldados y Ciudadanos en el Caribe

Santo Domingo, República Dominicana
2002

FLACSO

355.332

S684c

Soldados y Ciudadanos en el Caribe

/Lilian Bobea, ed.

Santo Domingo: FLACSO: c2002.

1. Soldados 2. Militares 3. Control civil 4. Fuerzas Armadas
5. Policía – Caribe (región) 6. Democracia 7. Supremacía de la
Autoridad Civil 8. Estado 9. Militarismo – Caribe (región)
10. Ciudadanía – Caribe (región)

I. Bobea, Lilian, Ed.

ISBN: 99934 - 50 - 02 - 2

Soldados y Ciudadanos en el Caribe
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
– FLACSO–

ISBN:

99934 – 50 – 02 – 2

Edición a cargo de:

Lilian Bobea

Diseño de portada:

Josie Antigua y Marcia Camejo

Diagramación:

En Amigo del Hogar
por Rafael E. Domínguez G.

Impresión:

Amigo del Hogar

Santo Domingo, República Dominicana

Junio 2002

HECHO EN LA REPÚBLICA DOMINICANA

MADE IN THE DOMINICAN REPUBLIC

Indice

Prefacio	vii
Introducción:	
Control Civil Democrático de las Fuerzas de Seguridad en el Caribe	1
<i>Lilian Bobea</i>	
Recomposición de las Fuerzas de Seguridad en el Caribe y su Impacto en las Relaciones Cívico-Militares	41
<i>Lilian Bobea</i>	
Los Militares y la Política en República Dominicana: De la Muerte de Trujillo al fin del Siglo XX	121
<i>Wilfredo Lozano</i>	
The Military of Guyana	157
<i>Dion E. Phillips</i>	
The Military in Guyana: Political and Institutional Adaptations	199
Comentario por <i>Ivelaw Griffith</i>	
Fuerzas armadas y política revolucionaria: el caso de Cuba de 1959 a los años 90	207
<i>Victor Afanasiev</i>	

Fuerzas Armadas y Política Revolucionaria en Cuba	255
Comentario por <i>Jorge Domínguez</i>	
Business and corruption: Framing the Haitian military question	259
<i>Michel Laguerre</i>	
La Reforma Policial en Haití: Un Triunfo sobre la Historia	285
<i>Rachel Neild</i>	
Vieques y la Política Puertorriqueña	309
<i>Jorge Rodríguez Beruff</i>	
Conclusiones	329
<i>Lilian Bobea</i>	
Notas Biográficas	349

Recomposición de las Fuerzas de Seguridad en el Caribe y su Impacto en las Relaciones Cívico-Militares¹

Lilian Bobea

Introducción

Las naciones de América Latina encaran una nueva realidad global, regional y local en la Post Guerra Fría. El final de la confrontación Este-Oeste ha agregado un nuevo clima y escenario estratégico y particularmente ha alterado las metas regionales de seguridad de los

1 El presente trabajo fue escrito con muchos meses de antelación al atentado terrorista y a los sucesivos eventos acaecidos a partir del 11 de septiembre en los EE.UU. y su ola expansiva en el hemisferio occidental. El nuevo escenario que emerge a partir de entonces releva aun más el componente de la seguridad en la región, enfatizándola como área de control de los factores de riesgo o áreas de vulnerabilidad que los EE.UU. podrían considerar especialmente relacionados con futuras actividades terroristas: el potencial de financiamiento a través de recursos provenientes del narcotráfico, trasiego de armas y flujo de indocumentados. No resulta improbable que todos estos componentes queden subsumidos bajo la sombrilla de la estrategia preventiva antiterrorista. Visto el nuevo teatro de operaciones, los roles que deberá asumir el liderazgo regional están aun por perfilarse. La mayoría de los gobernantes de la región sin embargo ya han expresado públicamente su apoyo a la lucha antiterrorista enarbolada por los EE.UU. Recientemente los gobernantes de la Comunidad del Caribe (CARICOM) presentaron a través de la “Declaración de Nassau” su condena al terrorismo y convinieron en esa reunión en la implementación de medidas que evitasen el lavado de dinero como un recurso de financiación al terrorismo, el aumento de la seguridad en puertos marítimos y aeropuertos caribeños y la posibilidad de conformar una fuerza especial combinada dedicada a combatir el crimen organizado y el terrorismo en la región (“El Caribe se organiza contra el terrorismo”, periódico El Caribe, 15/oct./2001 p. 33). Similarmente, el presidente dominicano, Hipólito Mejía, emulando la iniciativa de otros mandatarios de la región, expresó su respaldo a la ofensiva lanzada por los EE.UU. en Afganistán (El Siglo, 11/oct./2001). Este gobierno tomó además la iniciativa de revitalizar una unidad elite antiterrorista, declarando estar entre sus funciones el “garantizar la seguridad del empresariado dominicano”.

Estados Unidos. Mas aún, las políticas de privatización y ajuste estructural reforzadas por la Organización Mundial del Comercio (OMC), el NAFTA y otras tendencias globalizantes han replanteado las relaciones entre los Estados y las sociedades civiles a lo largo de la región. Tanto en América Latina como en el Caribe las instituciones democráticas y los procesos de cambios han echado raíces, propulsados por una más vital y mejor organizada sociedad civil.

Dentro de estas tendencias económicas y políticas, el Caribe presenta un perfil distintivo. La región comprende una particularísima conformación de Estados débiles pero independientes, integrados geográficamente con los perímetros territoriales de los Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia y Holanda. Ninguna otra región posee una identidad histórica tan fuerte como zona de interés e influencia de los EE.UU. Aún así, la persistencia de Cuba Socialista y la intransigencia de los EE.UU. hacen del Caribe una de las pocas áreas donde la guerra fría aún no termina. En adición a ello, la proximidad de los EE.UU. transforma los problemas de la seguridad local de la región en preocupaciones de carácter hemisférico, sino global.

En esta nueva configuración del poder global y regional, los Estados del Caribe se han movido muy lentamente en redefinir sus prioridades de seguridad y reformar sus estructuras de defensa. Dos acercamientos a la seguridad caribeña han emergido en el marco de la Post Guerra Fría. Uno, articulado por el antiguo Asistente del Secretario de Estado, Elliot Abrams, urge que el Caribe acepte una "beneficiosa y voluntaria erosión de su soberanía" que permitiría que las decisiones sobre seguridad regional "permanezcan exclusivamente dentro del dominio de los Estados Unidos"². Una variante en este acercamiento fue mas tarde sintetizada por el Gral. Charles Wilhelm, entonces Comander-in-chief del U.S. Southern Command (SOUTHCOM), donde éste proponía un modelo de seguridad cooperativa que insistía menos en la pérdida de soberanía y mas en el sofisma del involucramiento regional. Una tendencia contrastante ha emergido en la medida en que los Estados caribeños toman ellos mismos los pasos para lograr una mayor cooperación en la seguridad y en otras esferas. En esta vertiente se enmarca la iniciativa asumida por CARICOM

2 Lewis, Patsy. "The Caribbean and the Restructuring of the United Nations: Alternatives to Abrams' Shiprider Solution." *Journal of Commonwealth & Comparative Politics* 34:3 (Nov. 1996) 238.

de conformar en 1994 la Asociación de Estados del Caribe, incorporando a toda la región, incluso a Cuba. También hay que mencionar las sucesivas cumbres que han tenido lugar en la región, las cuales son percibidas como un nuevo espacio de discusión y concertación de intereses, donde eventualmente se han incluido cuestiones de seguridad³.

I.- Hacia un nuevo equilibrio

Partiendo de la premisa de que una mayor cooperación regional en el ámbito de la seguridad es un objetivo deseable, habría que anotar que a fin de alcanzar un nuevo nivel de cooperación regional, los Estados de la región deben examinar y redefinir sus políticas de seguridad a nivel nacional y regional. Redefinir la seguridad nacional implica para cada nación, repensar el rol interno de sus fuerzas armadas, ello así porque los asuntos de seguridad más urgentes en la actualidad como el tráfico de drogas, el crimen organizado, la migración ilegal, el deterioro de la gobernabilidad y más recientemente el terrorismo, replantean la frontera entre la defensa de la nación contra amenazas externas y el mantenimiento de la seguridad interna. La sobreposición entre las amenazas externas e internas a la seguridad se refleja en la creciente tendencia en el Caribe a que las fuerzas de seguridad asuman funciones de control doméstico, asimilando el discurso de la “defensa nacional” a la policificación interna y enmarcando las expresiones de descontento popular como equivalentes a la intervención extranjera⁴.

-
- 3 Otra corriente que ha venido trabajando por varios años la propuesta de seguridad cooperativa aparece sintetizada en la iniciativa Paz y Seguridad en las Américas, promovida por Joseph Tulchin y Francisco Rojas Aravena. El proyecto promueve la seguridad cooperativa “como un sistema de interacciones estatales que coordina políticas gubernamentales con el fin de prevenir y contener amenazas a los intereses nacionales y desarmar percepciones que conducen a tensiones, crisis o confrontaciones abiertas” (citado por Ernesto López, “Las Nuevas Amenazas: Consideraciones Conceptuales” LASA, Washington D.C. 2001). El mismo Joseph Tulchin y Ralph H. Espach en su artículo “U.S.-Caribbean Security Relations in the Post-Cold War Era”, sostienen cómo la cooperación ha devenido en un imperativo de los países de la región, incluyendo a EE.UU. un imperativo que debe superar las asimetrías intra regionales y las relaciones desiguales especialmente con el vecino del Norte y que debe traducirse en políticas de acción novedosas para el sistema regional de seguridad. Tulchin, Joseph & Ralph H. Espach eds. *Security in the Caribbean Basin: The Challenge of Regional Cooperation* (Colorado: Lynne Rienner, 2000)
- 4 Anthony Maingot da cuenta de cómo la emergencia de “un nuevo tipo de criminalidad” en los casos de Santa Lucía y Jamaica ha conminado a los Ministros de esas pequeñas naciones

Hasta el momento, los Estados del Caribe han sido incapaces de avanzar con una redefinición de la seguridad nacional y regional debido a varios obstáculos. Ante todo, los ciudadanos no están bien posicionados para participar activamente en la evaluación y reestructuración de los roles militares en la región. Como sujetos políticos, tanto los pobladores de bajos ingresos que participan masivamente en las campañas electorales, como los que componen los estratos de clase media, y aún muchos de los que pertenecen a grupos representativos de intereses económicos, comerciales y productivos, han sido excluidos por las jerarquías y los sistemas burocráticos que gobiernan las fuerzas armadas. Como lo destacan Paúl Sutton y Anthony Payne “frecuentemente, la seguridad de los Estados ha sido responsabilidad solamente de unos pocos individuos que se encuentran con poca frecuencia y responden tan sólo a los asuntos inmediatos que tienen frente a ellos”⁵.

Aún cuando las constituciones garantizan en última instancia el control por parte de los civiles, muchas naciones han fallado en lograr una completa supremacía civil sobre lo militar. A lo largo de América Latina y el Caribe, las fuerzas armadas usualmente dirigen el entrenamiento y la promoción de oficiales, poseen una discreción total en el uso de sus presupuestos y aún del establecimiento de prioridades estratégicas, con muy poca o ninguna consulta o monitoreo civil. Esto es así al punto que, si existe una supervisión gubernamental de lo militar esta es “sólo preservada para la rama Ejecutiva”⁶. Los civiles carecen de información básica sobre lo militar, perspectivas históricas del rol de las fuerzas armadas, y marcos analíticos dentro de los cuales puedan evaluar las cuestiones de la seguridad nacional. Mas aún, la fragmentación lingüística, política

a modificar sus legislaciones e instituciones para ajustar las respuestas a las dimensiones de las amenazas percibidas. Conscientes de que el impacto del incremento de la criminalidad en esos países plantea un problema de seguridad interna por los riesgos que supone para el turismo, las inversiones y la economía en general, las acciones recomendadas como señala Maingot “han sido todas de naturaleza policial y acordes con lo que estaba ocurriendo en el resto de la región: llamados para endurecer los castigos, incluyendo ejecuciones en la horca y azotamientos” Maingot, Anthony “Internationalized Crime and Vulnerability of Small States in the Caribbean” (mimeo)

- 5 Sutton, Paúl and Anthony Payne *Size and Survival: The Politics of Security in the Caribbean and the Pacific*. (Oregon: Frank Cass, 1993). Por otro lado, especialistas como Rut Diamint destacan el hecho de que en América Latina la defensa no ha sido asumida como política pública sino mas bien como políticas estancos, es decir, como políticas del ejército, de la armada o de la fuerza aérea, no necesariamente como una política nacional de seguridad.
- 6 Griffith, Ivelaw *The Quest for Security in the Caribbean* (New York: Armonk, 1993) 21.

y cultural en el Caribe ha limitado a los civiles en su conocimiento de la región como una totalidad, a fin de comparar necesidades de seguridad y coordinar políticas de defensa.

En consecuencia, retrotraer a los Estados del Caribe a un nuevo arreglo para la seguridad regional supone el replanteamiento y la reforma de las relaciones cívico-militares dentro de cada nación. Como lo indican especialistas en el tema, dos cosas deben ocurrir para reformar el rol de las fuerzas armadas; “las fuerzas armadas deben asumir una nueva misión, adecuada al contexto de la Post Guerra Fría y deben establecerse los mecanismos que aseguren el control civil⁷”

Ambas iniciativas requieren el desarrollo de un *expertise* civil en asuntos militares, a fin de establecer nuevas misiones, monitorear y controlar la responsabilidad de las fuerzas armadas, así como coordinar asuntos de seguridad con las naciones vecinas.

En años recientes, en la región del Caribe se ha conformado una comunidad emergente de académicos en el área de la seguridad regional y la defensa. Pese a ello, las investigaciones, estudios y discusiones sobre los asuntos de seguridad no han penetrado las sociedades civiles caribeñas. No se han producido consistentes debates internos sobre prioridades y roles militares, como tampoco se ha mantenido un intercambio serio de ideas sobre las fuerzas de seguridad o sobre los movimientos e iniciativas de concertación en cuanto a las preocupaciones de seguridad. En otras palabras, ha habido un fallo en iniciar discusiones e implementar reformas en cuanto a las doctrinas, misiones y estructuras militares basadas en un entendimiento por parte de sectores especializados de la sociedad civil y la ciudadanía en general sobre las nuevas amenazas que enfrenta la región. Las sociedades del Caribe necesitan desarrollar una más amplia y profunda visión de las preocupaciones de seguridad, una que integre las preocupaciones regionales y nacionales y asuma las perspectivas civiles seriamente. Ello así, con el fin de fortalecer y potenciar “la capacidad política y no simplemente la capacidad coercitiva, del sistema político en su conjunto⁸”.

7 Diamond, Larry & Marc F. Plattner, *Civil Military Relations and Democracy* (Baltimore: Johns Hopkins, 1996) xvii.

8 Sutton, Paúl and Anthony Payne *Size and Survival: The Politics of Security in the Caribbean and the Pacific*. (Oregon: Frank Cass, 1993)

II.- Geopolítica de la Seguridad: La diversidad y la unicidad caribeña:

A diferencia de las naciones del Cono Sur, los Estados del Caribe en cierta medida han escapado a un evidente pretorianismo en décadas recientes (Haití desde 1991 a 1994 fue excepcional en este sentido). Es cierto que Cuba, Haití y la República Dominicana comparten un legado autoritario sustancialmente sostenido por las respectivas fuerzas de seguridad. Hoy en día sin embargo, el Caribe se reconfigura a partir de Estados que experimentan una transición post-autoritaria y post-colonial hacia la democracia, con la experiencia de Cuba y la condición de commonwealth de Puerto Rico como excepción⁹. Sin embargo, y pese a las tendencias hacia la institucionalización democrática en la región, el Caribe no esta libre de amenazas de golpes de Estado o crisis de gobernabilidad, producto del descontento popular¹⁰. Los eventos en Trinidad en 1970 y nuevamente en 1990, el destino del Movimiento "la Nueva Joya" en Grenada, 1979-1983, y mas recientemente, las expresiones de protestas populares masivas en Jamaica, Haití, la República Dominicana e incluso Cuba, sugieren que la estabilidad de las estructuras políticas existentes no puede simplemente darse por sentado.

Los Estados del Caribe poseen estructuras militares bastante heterogéneas. Por un lado, se observa el caso de Cuba, con una armada altamente entrenada, internacionalmente experimentada y una población civil movilizada, mientras por otro tenemos a Haití, cuyas fuerzas armadas

9 Para los fines de este trabajo, entendemos el concepto de transición como la expresión de un proceso aún en curso, relativo al agotamiento y/o relevo de los liderazgos tradicionales en el caso de algunos países de la región, para dar paso a un liderazgo generacional y contextualmente mas moderno (vg. República Dominicana). En otros casos, la transición se refleja en la forma mas clásica de ruptura con el modelo autoritario militar y el traspaso del poder a un gobierno civil, sea ésta en forma pactada o como imposición de otros agentes incluso externos, como en el caso de Haití. En el caso Cubano, nos referimos a un conjunto de sucesos que aunque sutiles, colocan el nivel de cohesión de la sociedad previamente establecido, en un espacio contestado. Concretamente, el surgimiento de formas y expresiones mas pluralistas de la participación popular, surgimiento de resistencias de sectores contestatarios y respuestas o salidas no tradicionales a problemas sociales, políticos y económicos, los cuales coadyuvan o promueven procesos de cambio en forma mas factible y a un paso mas acelerado que en el pasado.

10 Domínguez Jorge y Abraham Lowenthal (eds.) *Constructing Democratic Governance: México, Central America and the Caribbean in the 1990s* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1996) 6.

fueron formalmente desmanteladas en 1996. Mientras el sistema militar y político cubano parece ser altamente resistente al cambio, en años recientes se han producido significativas reducciones de las fuerzas regulares así como reestructuraciones entre sus diferentes secciones y áreas de servicios. La milicia haitiana ha renacido en la Policía Nacional Haitiana, como producto de los entrenamientos y el monitoreo técnico de los EE.UU. y las Naciones Unidas. La República Dominicana, concentra, después de Cuba, las fuerzas de seguridad mas voluminosas, si bien no necesariamente las mas eficientes y profesionales de la región¹¹. Por su parte, Puerto Rico, formalmente miembro del entramado insular caribeño, posee, por la condición muy particular de ser su sistema de seguridad conformado y subordinado al mandato de los EE.UU., una de las estructuras militares mas eficientes, sofisticadas y profesionales del área. En adición a ello, en la mayoría de los países de la región que no poseen ejércitos y aún en aquellos donde si los hay, existe una policía multiuso que realiza funciones de defensa, por lo general con un alto perfil militarizante. En razón de ello, acogemos aquí el termino fuerzas de seguridad, ya empleado anteriormente por otros caribeñistas, como la expresión que mejor describe el conjunto de actores que se asumen como responsables del mantenimiento del orden y la defensa y también como una configuración mas abarcadora de las interacciones intra-sistémicas.

Por otro lado, los ejércitos de las pequeñas naciones del Caribe anglófono se han movido rápidamente en las últimas décadas hacia la coordinación de iniciativas de seguridad y el desarrollo de planes regionales de defensa. En tal sentido se han incrementado los intercambios y estrechamiento de relaciones entre oficiales de alto mando con militares dominicanos, jamaicanos y martiniqueños, así como con miembros de los ejércitos del Caribe Inglés, a través de los entrenamientos conjuntos, de comisiones de reconocimiento que viajan entre los países y por la vía de la capacitación en las escuelas militares de educación superior. Mas recientemente, en el plano nacional, países como la

11 El estimado actual es de unos 31, 500 efectivos en las tres ramas que componen las FF.AA.. Si consideramos las fuerzas de seguridad en su conjunto éstas ascienden a aproximadamente 59,000 efectivos activos, al agregárseles los alrededor de 28,000 miembros de la Policía Nacional. Entre las FF.AA. y la Policía Nacional absorben actualmente cerca del 14% del gasto público. En 1998 el gasto en defensa solamente, sin incluir la seguridad pública, representaba aproximadamente un 1.4 del Producto Bruto Interno de la República Dominicana, de acuerdo con datos aportados por el Banco Mundial.

República Dominicana se están abocando por primera vez a definir sus propias doctrinas nacionales y revisar sus políticas de defensa nacionales¹².

Aun así, las iniciativas desplegadas en este campo por los países que componen CARICOM y el Sistema de Seguridad Regional (RSS), son compelidas por los intereses y prioridades estratégicos que definen los EE.UU., como ha quedado demostrado por la participación de Barbados y Jamaica en el programa "Shiprider, a través del cual los Estados de la región autorizan a la marina estadounidense a penetrar las aguas territoriales de los países signatarios sin previo aviso o solicitud de permisos, con fines de interdictar embarcaciones de presuntos narcotraficantes. Las Fuerzas Armadas dominicanas también reciben regularmente ayuda y entrenamiento militar a instancias y por parte de los EE.UU., realizando ejercicios militares conjuntos. Resulta evidente entonces, que a lo largo de la región la influencia estadounidense es predominante.

La amplia variedad de las estructuras militares y políticas en la región hace imposible imponer un marco único o modelo analítico sobre las fuerzas armadas y las relaciones cívico-militares en el Caribe. Pese a dicha diversidad, el status de la problemática de la seguridad en el Caribe, especialmente en lo atinente a las tendencias hacia la militarización y consecuentemente, las posibilidades del incremento de la incidencia y control civil sobre los temas de defensa y los asuntos militares continua estando determinado por el contexto geopolítico en que se desenvuelven las formas estatales y societales de la región.

Podría decirse por lo tanto, que los países del Caribe convergen en una serie de factores que en gran medida determinan el acercamiento de la región a la problemática de la seguridad y configuran el entramado de

12 De acuerdo con el Coronel Piloto F.A.D., Carlos Altuna Tezanos, "siendo la Fuerza Aérea Dominicana el máximo exponente del poder aéreo nacional, necesita de una guía para la preservación y el empleo eficiente de todos sus recursos en el cumplimiento de su deber de salvaguardar la independencia e integridad de la República, así como asegurar, mantener y preservar los intereses vitales de la Nación. Por eso se hace necesaria una Doctrina Aérea propia y acorde con la realidad en que vive el país, la cual debe estar presente en todas las operaciones efectuadas por la institución, ya que es obligatorio establecer procedimientos comunes para la acción militar aérea, tanto en tiempos de paz como de guerra, la cual nos servirá para organizar, entrenar y equipar a la Fuerza Aérea para cumplir con su misión" Carlos Altuna Tezanos "Fuerza Aérea Dominicana: Rumbo al Empleo Eficiente de sus Recursos" artículo publicado en la revista de las Fuerzas Armadas, Año LXVII No. 324, Santo Domingo, República Dominicana p. 31-32

las relaciones cívico-militares actuales. Esa convergencia se observa en los puntos que siguen:

- 1) Las naciones del Caribe Insular se debaten ante la problemática de cómo Estados pequeños, débiles y con pírricos recursos -una caracterización de la cual Cuba no es una excepción- pueden enfrentar asuntos de seguridad nacional y regional.**

Históricamente, la región ha reflejado los intereses de seguridad de los EE.UU., con Cuba proveyendo un reflejo invertido de las metas estadounidenses desde los 60. La fragmentación política y cultural del Caribe ha dificultado la concertación regional en asuntos de seguridad. Los recientes esfuerzos de integración encaminados por los Estados de la región constituyen un avance en el proceso de definición de estrategias multilaterales mas acordes con las realidades y prioridades caribeñas, sin embargo, aun persiste la necesidad de integrar las perspectivas e intereses de sus sociedades, abriendo espacios de participación ciudadana en un ámbito que ha sido considerado monopolio de las elites gubernamentales y militares.

Debido a la crisis misional, en un contexto de ausencia de hipótesis de conflicto y dadas las asimetrías y desproporcionalidades en la capacidad de combate que poseen estos países con respecto a otros ejércitos en América Latina (mas recientemente en la región andina), surge la interrogante de si es conveniente y necesario mantener dichos ejércitos. Los limites de esta cuestionante interceptan el debate de la cuestión cívico militar en el contexto de una comprensión mas amplia de la seguridad que involucra decisiones de carácter económico, manejo de la gestión pública y políticas de bienestar social e individual de los ciudadanos caribeños.

- 2) El Caribe aparece integrada como una región de interés estratégico vital para los EE.UU..**

Pese a la referida diversidad, en términos de la seguridad estratégica el Caribe ha devenido en una teatro de operaciones unificado, incorporando incluso las naciones que vivieron hace tres décadas el proceso de descolonización. Esto ha sido posible por parte de los Estados Unidos, inicialmente a través de los acuerdos y protocolos bilaterales

con los pequeños Estados de la región, y posteriormente por la vía de los entrenamientos, apertrechamientos y políticas de involucramiento con los ejércitos de la región y el Comando Sur.

En este contexto, mientras Washington oficialmente promueve la cooperación entre las naciones del Caribe, en la práctica ha preferido manejarse con los Estados individuales en forma bilateral, desincentivando la creación de una fuerza independiente de seguridad regional como “una fuente en la cual los Estados del Caribe descansan para su protección”¹³. Con la excepción en términos formales de Cuba, todos los Estados del Caribe aparecen incorporados en los programas de seguridad de los EE.UU., en mayor o menor grado, incluyendo iniciativas informales con sectores de la Marina cubana. Unidades tanto militares como policiales participan en entrenamientos y maniobras bajo los auspicios del Pentágono¹⁴. La creciente sensibilidad por parte de los militares de la región respecto a la agenda de Washington se evidencia en el reenfoque en los programas de lucha antinarcóticos promovidos en forma cada vez mas determinante por los Estados Unidos. Es un hecho que cualquier cambio en cuanto a las alianzas militares caribeñas, estructuras, misiones y desplazamientos internos aparecen subsumidos a la nueva configuración estratégica y los énfasis que los EE.UU. articulan para el radio de las 33 naciones en lo que han dado en denominar su área de responsabilidad o Arquitectura de Teatro¹⁵.

En tal sentido, en un documento de discusión del Institute for National Strategic Studies (INSS), de la National Defense University en Washington, se esbozaban los lineamientos de lo que sería el nuevo marco estratégico de los Estados Unidos en la Post Guerra Fría y la estrategia de defensa para América Latina y el Caribe del Departamento de Defensa (DoD) para el año 2000¹⁶. Reconociéndose que en años anteriores, “excepto por la crisis de misiles de Cuba, la seguridad y

13 Griffith, Ivelaw *The Quest for Security in the Caribbean* (New York: Armonk, 1993) 66.

14 Rodríguez Beruff, Jorge y Humberto García-Muñiz *Security Problems and Policies in the Cold War Caribbean* (London: Macmillan, 1996) p.2 y García-Muñiz, Humberto y Jorge Rodríguez Beruff eds. *Fronteras en Conflicto: Guerra Contra las Drogas, Militarización y Democracia en el Caribe, Puerto Rico y Vieques* (San Juan, Puerto Rico: Red de Geopolítica, 2000)

15 Discurso sobre la *Estrategia Norteamericana Antinarcótica*, pronunciado por el General Charles Wilhelm, Comandante en jefe del Comando Sur, ante el Congreso de los EE.UU. (Washington, Junio 30, 1999)

16 Documento de trabajo interno INSS, 12/06/2000. manuscrito

vitalidad de los Estados Unidos nunca encaró serios retos desde el interior de las Américas” en dicho documento se partía pues del supuesto de que “la restauración o introducción de procesos democráticos, fortalecimiento de la sociedad civil, reforzamiento del mercado libre y la integración del comercio depende de los prospectos de paz y las posibilidades de establecer asociaciones , el interés estratégico de Washington busca reorientar su política de seguridad hacia los asuntos comerciales y de gobernabilidad en la región.” En tal sentido, y en la perspectiva de “perseguir la seguridad, la paz y la estabilidad”, el marco político hacia los Estados de la región deberá orientarse a: 1) ayudar a los Estados con dificultades y necesidades internas a construir confianza en la democracia y en la gobernabilidad democrática; 2) fortalecer las reformas económicas y la integración de mercados, liderando la conformación de una zona de comercio integrado de las Américas para el 2005 y 3) fomentar las asociaciones bilaterales y relaciones multinacionales a nivel regional y subregional para el desarrollo de confianza mutua que preserven el hemisferio y promuevan la interacción entre vecinos para enfrentar amenazas internas, transnacionales e internacionales a los intereses compartidos”¹⁷.

En función de esta visión, donde el DoD se asume como un propulsor de políticas de los EE.UU. en la región, los supuestos y acciones que abordaba el análisis pueden parafrasearse como sigue:

- 1) Ante el reconocimiento de que en la región existe una percepción del desinterés de los EE.UU. hacia el área en términos geopolíticos y el convencimiento de que Washington continua privilegiando el unilateralismo en las políticas de seguridad hemisférica, pudiendo incluso intervenir militarmente para la resolución de asuntos relacionados al narcotráfico, el DoD busca “mantener su defensa duradera y su involucramiento militar” con los Estados y principalmente las fuerzas de seguridad de la región, con miras a “profundizar las relaciones con las contrapartes” y ciertamente que, como parte de dicho involucramiento en la región para el cumplimiento de su agenda de intereses , el DoD enfatizará en el acceso a “facilidades y recursos en la región necesarias para continuar con sus operaciones militares”

De cara a este objetivo, el Instituto de Estudios Nacionales Estratégicos propone que el acercamiento del DoD privilegie la cooperación frente a la subordinación, extendiendo así su radio de influencia a las esferas civiles y militares de la región, explorando mecanismos de diplomacia regional, reuniones consultivas, trabajos de grupos bilaterales para el avance de objetivos operacionales que “contribuyan a minimizar la inestabilidad política y los posibles escenarios de intervención sobre asuntos de droga, contrabando, descalabro de regímenes y que a la vez posibilite la incorporación del componente civil como parte de la burocracia administrativa en la actividades de defensa y el reforzamiento del intercambio militar-militar a través de las actividades de entrenamientos, despliegues operacionales y actividades de interoperabilidad que garanticen una respuesta rápida de los EE.UU. ante eventos inesperados”

- 2) Frente a lo que se evidencian como debilidades o carencias de los sistemas de defensa locales, ausencias de políticas y capacidades de defensa adecuados, modernizados y democráticos, así como también ante la falta de capacidades institucionales en los Estados de la región, los esfuerzos deberán orientarse a ofrecer asistencia en el desarrollo de mecanismos que eleven la capacidad de los actores civiles e instituciones en el seguimiento y monitoreo de la defensa nacional, asistencia en criterios de buen gobierno, transparencia y rendimientto de cuentas e incorporación de principios de derechos humanos y que en síntesis asistan a los gobiernos en la conformación de un sistema de relaciones cívico-militares que aseguren la autoridad democrática sobre las FF.AA. y las fuerzas policiales. Dentro de estos mecanismos cabrían citar: a) La necesaria ampliación del *expertise* civil en asuntos de defensa y b) asistencia a los ministerios de defensa en el deseo de reestructurar y modernizar las fuerzas de seguridad (FF.AA. y policía) a niveles nacionales.
- 3) Dada la multiplicidad de intereses y la diversidad de realidades en la región, resistencias y obstáculos hacia la seguridad cooperativa, se buscará promover el fortalecimiento de los mecanismos que garanticen la efectividad, legitimidad y transparencia de las estructuras de seguridad y de los regímenes. Para tal fin se emplearán mecanismos tales como organismos tipo la OEA, que ha jugado un

papel preponderante en el marco de las cumbres de las Américas, con el triunfo de la aprobación de su cláusula democrática, apuntada hacia Cuba.

- 4) Partiendo del interés de fortalecer un esquema cooperativo de la seguridad, el DoD busca promover “acercamientos cooperativos orientados a la solución pacífica de conflictos ante disputas limítrofes o amenazas transnacionales, crisis humanitarias y contingencias internacionales”. De cara a este escenario, se recomienda «Reforzar la lógica de cooperación, a través de iniciativas de articulación y cooperación. Para ello será necesario el reforzamiento de mecanismos y metodologías de solución pacífica de conflictos, sistemas de alarma temprana, coordinación inter-militar e intra-militar, planificación, modernización, identificación regional y subregional con la agenda de seguridad alrededor del terrorismo, tráfico de drogas, construcción y mantenimiento de paz y alivio de desastres». Los mecanismos que EE.UU. prioriza en este escenario son la modernización, la planificación y la racionalización militar, bajo los auspicios de la vasta organización de seguridad de ese país.
- 5) Ante los impactos que genera la globalización en la región, en términos de las asimetrías tecnológicas, de desarrollo, de comercio e infraestructura, serías preocupaciones surgen relacionadas con la seguridad externa y su incidencia en los EE.UU. La falta de claridad, de acuerdo con el DoD, respecto a una visión compartida de las amenazas e intereses de seguridad a consecuencia de la diversidad de necesidades y circunstancias por la que atraviesan los países de la región, incrementa las perspectivas sobre el impacto que las políticas de seguridad estadounidenses tienen para los Estados soberanos. Las recomendaciones que generan sectores al interno del DoD apuntan a la necesidad de incentivar el desarrollo de medidas de confianza mutua a nivel bilateral (dado que las iniciativas multilaterales son mas lentas) a través del dialogo y la colaboración en el ámbito militar y de la defensa.¹⁸

Aún después de los eventos del 11 de septiembre del 2001, es lógico esperar que éstos lineamientos generales continúen determinando la visión del DoD de los EE.UU. hacia la región en sus áreas mas débiles y particularmente en lo relativo a las relaciones cívico-militares, dado el énfasis que se impone en este nuevo momento respecto al estatus de la democracia en la región, y especialmente como garantías del mantenimiento del interés nacional. Es de suponer que de ellos se ha partido para garantizar la continuidad de las iniciativas de entrenamiento en las áreas estratégicas de operabilidad coordinada entre los ejércitos, así como también en el ámbito de los desarrollos doctrinales, políticas de defensa y criterios de racionalización en los cuales se han involucrado tanto los ejércitos del Caribe como el Comando Sur.

Por los menos dos observaciones críticas se ciernen alrededor de estos parámetros:

1ero) Por un lado, crecientemente voces dentro de la comunidad de especialistas en Seguridad y Relaciones Internacionales coinciden en señalar lo errático de querer impactar en las democracias de la región a través del reforzamiento del vínculo militar-militar, tomando en cuenta especialmente las diferenciadas y en no pocos casos divergentes culturas que han determinado las trayectorias en el campo estratégico en el continente latinoamericano y el Anglo-americano. En su lugar, insisten, el abordaje debería incorporar en una perspectiva mas amplia los factores, agentes y agencias que inciden en las condiciones de estabilidad y funcionabilidad de las democracias en estos países. 2do.) Por otro lado, la futilidad o incluso inviabilidad de asumir un paradigma único, pretendidamente certero de acercamiento a la cuestión cívico-militar, dada la diversidad de escenarios que presenta el hemisferio, y particularmente el Caribe, donde coinciden modelos de Estados con predominio de un militarismo neopopulista (Perú, quizás Venezuela, en cierta medida Dominicana y Cuba) con la existencia de lo que algunos analistas han dado en denominar Estados Fallidos, donde no es posible plantear formulas convencionales de relaciones cívico-militares debido a la inexistencia de ejércitos y a las dramáticas ausencias y debilidades de las instituciones civiles¹⁹

19 En este sentido, ver los trabajos de Samuel Fitch, "Civil-Military Relations in the 21th Century: Implications for DoD Policy", (Unviersity of Colorado, 2000) mimeo. También en Mendelson Forman, Johanna y Claude Welch, "Civil Military Relations: USAID's Role" (Washington D.C.: Center for Democracy and Governance, 1998)

Sin embargo, a partir de los eventos terroristas ocurridos en los EE.UU. en el 2001, nuevos elementos han pasado a integrarse a la visión estratégica de la región desde la óptica militarista estadounidense. La creación de un Comando Norte que integra a México, Canadá, Puerto Rico e Islas Vírgenes y que involucra a los ejércitos de dichos países como parte de una fuerza cuya función principal será “defender aire, tierra y aguas estadounidenses”, constituye una reafirmación de las nuevas tendencias que al enfatizar en el interés doméstico de los EE.UU. buscan integrar los elementos del comercio, la cooperación y la seguridad, al tiempo que genera implicaciones para las relaciones internas entre sociedades civiles, congresos, burocracias y fuerzas de seguridad en cada uno de estos Estados.²⁰

En atención a lo anterior, podría decirse que, pese al esfuerzo por parte de determinados sectores dentro del Departamento de Estado y del propio DoD, por lograr un acercamiento más flexible y en cierta medida más liberal a la cuestión de la formulación de parámetros estratégicos y de seguridad hacia la región, perdura aún la tendencia a definir la seguridad en términos militares y en muchos casos en términos bastante convencionales de reforzamiento de fronteras. En tal sentido, el Caribe ha pasado a ser visto como un escenario no solo desde donde los Estados mismos generan amenazas que podrían atentar a la seguridad interna de los EE.UU., sino también como un espacio cuya vulnerabilidad estratégica pudiera ser utilizada por fuerzas extraregionales, no necesariamente militares o estatales, con capacidad de capitalizar las condiciones de inestabilidad y crisis de gobernabilidad de los pequeños Estados como una amenaza potencial a los Estados Unidos. En tal sentido, una vez más la región se encuentra “unificada” por las nuevas preocupaciones estratégicas de su gran vecino del Norte.

3) Las presiones por garantizar la seguridad hemisférica perpetúan un discurso y una práctica militarizante en el Caribe, con implicaciones no sólo en el ámbito regional, sino esencialmente en el plano nacional de los pequeños Estados.

20 En México por ejemplo, este anuncio del Pentágono de que el Comando Norte extenderá su área hasta 500 millas fuera de las costas de América del Norte y de que dicho comando tendrá jurisdicción sobre el territorio continental de Canadá y México desató en este último país una fuerte reacción del senado, el cual no fue consultado por el Presidente Fox para la concertación de este acuerdo y que lo consideró inconstitucional por exceder las atribuciones del Presidente en cuanto a la salida de tropas nacionales fuera de los límites territoriales de México y la localización de tropas extranjeras en el territorio nacional.” Tomado del periódico “La Crónica de Hoy”, Jueves 18 de abril, 2002, año 6: 2087, p. 1 y 4

El fin de la guerra fría trajo consigo la incorporación de nuevos elementos al debate en el ámbito militar y de la seguridad: pérdida de la identidad del enemigo (ahora mas transnacional); recomposición de los escenarios de la seguridad (traslape de lo externo e interno, lo local y lo regional, la estructura económica y la vida cotidiana); pérdida del sentido de las misiones y los roles tradicionales de defensa; pérdida de poder económico por los ajustes estructurales de las economías y de legitimidad en países con serias fracturas sociales como en Haití.

Paradójicamente, en un contexto donde la naturaleza de los cambios no puede descansar exclusiva o prioritariamente en el reforzamiento de las agencias y estructuras militares como una solución perdurable, en lugar de reducirse, dichas estructuras están siendo redimensionadas y reconfiguradas en su perfil local y regional.

Esta recomposición de la seguridad y reconversión/revitalización militarista en el contexto caribeño es concomitante y se plantea como respuesta al aumento de la vulnerabilidad e inseguridad en la arena regional y en el ámbito de lo público/local. Es decir, estos últimos son fenómenos que están siendo enfrentados con la alternativa militar. Pese al hecho documentado de que la región del Caribe aún posee en promedio una de las mas bajas tasas de criminalidad respecto al resto de América Latina,²¹ en el plano interno, la tendencia de los gobiernos del área ha sido al endurecimiento de las prácticas y mecanismos coercitivos para enfrentar acciones criminales como el robo, delitos sexuales, venta y consumo de drogas, llegando en algunos países a instaurarse la pena capital para muchos de estos crímenes, pero especialmente a reforzar geoméricamente sus estructuras policiales y militares en el combate al crimen. En años recientes, el Presidente de Cuba, Fidel Castro reportaba que en los primeros meses de 1998, 279 embarques de droga habían sido interceptados, comparados con 146 en 1997 y 111 en 1996. Si bien la realidad de estas estadísticas evidencian la potencial gravedad del problema, no menos evidente resulta ser que su trayectoria de incrementos en un sentido interpela la efectividad de las medidas adoptadas para frenar la tendencia en el largo plazo²².

21 De acuerdo con la Organización Panamericana de la Salud, en 1994 ocurrían 11 asesinatos por cada 100,000 habitantes, vs. 29 por cada 100,000 para el resto de América Latina. Datos aportados por Carrión, Fernández, "De la Violencia Urbana a la Convivencia Ciudadana", trabajo presentado en República Dominicana, abril, 2002

22 "Cuba Broadens Scope of the Death Penalty" *Caribbean Insight*, (London, March/1999) p. 8

En julio de 1999, el Primer Ministro de Jamaica, P.J. Patterson, habiendo declarado previamente que el país se encontraba “en guerra” contra los criminales, anunciaba la asignación de tropas de la Armada jamaicana para el reforzamiento de la seguridad de 15 áreas de la ciudad de Kingston²³.

En la República Dominicana, las demandas al gobierno por parte de sectores diversos de la ciudadanía para que se tomaran medidas frente al percibido auge de la criminalidad se tradujeron en la incorporación masiva de militares a las tareas de control del orden público y en la conformación de batallones mixtos de patrullaje entre la policía y las FF.AA. La labor de apoyo a la Policía Nacional permanece como una de las funciones explícitas de los cuerpos castrenses dominicanos en medio de la crisis institucional de la Policía y la ausencia de apoyos gubernamentales a iniciativas preventivas que provengan de la ciudadanía.

En Puerto Rico, Rodríguez Beruff da cuenta de un fenómeno similar, cuando en 1993 el gobernador de la Isla decretó la acción conjunta de la Guardia Nacional con la Policía para actividades que tradicionalmente realizaban las últimas. El acercamiento de la mayoría de las fuerzas de control del crimen y disturbios principalmente en las urbes de estas ciudades encuentra apoyatura en una perspectiva contrainsurgente. En Puerto Rico, Beruff relata como los residenciales pasaron a ser definidos como “campos de batalla” que tendían a justificar el desarrollo de “actividades de inteligencia de preparación del campo de batalla”, aunque estuviesen dirigidas en última instancia a la población.²⁴

A nivel externo, las actividades contranarcóticas, de control de migraciones, lavado de dinero y contrabando de personas, a las que se agregan ahora las antiterroristas, han sido el acicate para la conformación de estructuras cada vez mas articuladas de seguridad, como lo demuestra nuevamente Rodríguez Beruff, a propósito de la conformación de la High Intensity Drug Trafficking Area (HIDTA)

23 “Jamaica Alarmed by Crime Upsurge” Caribbean Insight, (London, 16/July/1999) p. 4

24 Rodríguez Beruff Jorge “Guerra Contra las Drogas, Militarización y Democracia: Políticas y Fuerzas de Seguridad en Puerto Rico” en García-Muñiz, Humberto y Jorge Rodríguez Beruff eds. *Fronteras en Conflicto: Guerra Contra las Drogas, Militarización y Democracia en el Caribe, Puerto Rico y Vieques* (San Juan, Puerto Rico: Red de Geopolítica, 2000) p. 63-64. En ese mismo artículo, el autor destaca como se ha registrado un aumento significativo de recursos fiscales, humanos y materiales de equipos a las agencias de seguridad, llegando incluso a duplicar su tamaño en menos de una década. Destaca como los agentes asignados a la multiagencia Fuerzas Unidas de Rápida Acción FURA, llegaron a aumentar su personal de 150 en 1992 a 627 en un período de cuatro años

en Puerto Rico e Islas Vírgenes. Se trata, nos dice Beruff, “de una estructura de colaboración interagencial federal, estatal y local para acciones conjuntas, canalización de fondos anti-drogas, acciones contra el lavado de dinero y recopilación de inteligencia” Ella agrupa unas 15 agencias federales, 6 agencias territoriales en Puerto Rico y una agencia local.

Todas estas tendencias tanto a niveles locales como regional contribuyen a reasignarle un rol protagónico a los militares, en la medida en que se producen incrementos de efectivos, armamentos y recursos a la inteligencias de los pequeños Estados de la región.

Este enfoque militarista y externalizado tiende a poner énfasis en las instancias de poder existentes, por lo tanto, la solución de los problemas continúa descansando en manos de las elites que han logrado reinsertarse en el proceso de cambio político, social y económico. Ello queda evidenciado en el dato que aporta García-Muñiz en su revelador estudio, sobre la aceptación que han tenido los programas de entrenamiento militar de los ejércitos de cada uno de los países de la región, a lo largo de diferentes gestiones y con la aprobación de todos los partidos que han ejercido el poder sucesivamente, la Jamaica de Seaga como la de Manley, la República Dominicana de Balaguer, Guzmán y Leonel Fernández²⁵.

Son ellos (los militares) los celadores del orden, la estabilidad y la gobernabilidad ya no solo nacional, sino también contextual, como lo indica la proclividad a considerar la vulnerabilidad política y social o el posible derrocamiento de algunos proyectos democráticos en la región también como una amenaza a la seguridad hemisférica, sugeridos enfáticamente en la priorización de temas en la agenda de los EE.UU. y en los esfuerzos infructuosos por conformar en la OEA un comité especializado que aprobase intervenciones militares en caso de amenazas a las democracias del área²⁶.

En este sentido, consideramos que estamos asistiendo a un proceso de re-militarización del Caribe, cuya expresión interna no necesariamente

25 El artículo “Los Estados Unidos y el Caribe a Fin de Siglo XX: Transiciones Económicas y Militares en Conflicto” en García-Muñiz Humberto y Jorge Rodríguez Beruff coordinadores, *Fronteras en Conflicto: Guerra Contra las Drogas, Militarización y Democracia en el Caribe, Puerto Rico y Vieques* (San Juan, Puerto Rico: Red de Geopolítica, 2000).

26 Mares, David “Securing Peace in the Americas in the Next Decade” en Domínguez, Jorge ed. *The Future of Inter-American Relations* (New York: Routledge, 2000) p. 37

se plantea como ruptura del orden constitucional , pero que proyecta implicaciones sociales y políticas importantes²⁷ .

En términos operativos, la ayuda militar estadounidense a la región se ha concentrado en el equipamiento, la racionalización de recursos y la profesionalización. Sin embargo, no sería justo afirmar que la supuesta profesionalización militar vía el equipamiento y entrenamiento haya coadyuvado procesos de institucionalización democrática.

Bien podría argumentarse que los entrenamientos han permeado lo militar con una visión mas modernizante del ejercicio profesional. Sin embargo, de acuerdo con evaluaciones efectuadas por el propio DoD, de 28 países participantes en los programas de entrenamiento regional, en los últimos cinco años, por lo menos ocho no tenían planes de adiestramiento escritos pese a encontrarse bajo la jurisdicción del Comando Sur²⁸ . Lo que sí parece haber estimulado en los últimos años ha sido la renovación tecnológica y el apertrechamiento de algunos de los gobiernos caribeños²⁹

4) Las fuerzas armadas y de seguridad en el Caribe articularon diversas formas de relacionamientos con las élites gobernantes a partir de adscripciones basadas en el personalismo y la lealtad de tipo prebendal, lo que ha mediado la subordinación a los intereses de la sociedad civil en su conjunto.

Las sociedades de la región comparten un arraigado legado de autoritarismo político, en cuyo contexto, el Estado, como entidad monopolizadora del control legítimo de la violencia, asumió la función de gendarmería del orden público y de la seguridad con respecto a la

27 Benítez Manaut, Raúl "Fuerzas Armadas Mexicanas a Fin de Siglo, Misiones" en Diamint, Rut ed. *Control Civil y Fuerzas Armadas en las Nuevas Democracias Latinoamericanas* (Buenos Aires, Argentina: Nuevohacer, 1999).

28 García-Muñiz, Humberto, "Los Estados Unidos y el Caribe a fin de Siglo XX, 2000

29 En los últimos dos años, pese a la crisis económica por la que atraviesa el país, el gobierno dominicano invirtió US\$1,000,000 en la compra de una flotilla de 10 helicópteros Bell OH 58 a Argentina y US\$1,537,500 por la compra de otros 5 helicópteros de la misma marca a la compañía Anthony Aviation de Florida. Estas compras, en adición a otros apertrechamientos fueron aprobadas por el Congreso Nacional dominicano al Ejército con la suscripción de un crédito entre el Estado Dominicano y el Exin Bank ascendente a US\$10, 285,277. Diario Libre, 8/feb/2002 p.9. Esta política de 'modernización' de las FF.AA. vía el apertrechamiento continuo con la inversión de US\$4.5 millones más. Listin Diario, 14 /feb/2002

sociedad civil. Como consecuencia de ello, lo militar en su forma más instrumental a estos fines, asumió desde sus orígenes funciones de orden doméstico, más orientadas a defender los intereses del soberano que la defensa del país contra las amenazas externas. Así se desarrolló como una fuerza política, como un grupo social corporatizado cuya articulación con el Estado se dio bajo modalidades diferentes, pero siempre con un fuerte elemento de personalismo versus institucionalización:

En el caso dominicano, instauró una relación de tipo clientelal con el Ejecutivo que perpetuó por largo tiempo un esquema desinstitucionalizante³⁰. En Haití por su parte, se conformó una elite militar que logró instaurar un sistema asimétrico y cerrado de distribución del poder y las riquezas. En el caso cubano, se verificó la determinación de las funciones, lógicas y ordenamientos militares sobre lo social a través del aparato burocrático del partido, bajo un modelo extensivo que permeó la sociedad en una vertiente militar-desarrollista. Bajo esta modalidad se dio paso a un doble proceso: la militarización de la sociedad cubana, a través de la paulatina extensión en las instituciones y ámbitos civiles del ethos militar y las estructuras orientadas a la defensa nacional, fusionándose los objetivos y metas del desarrollo económico y productivo con los objetivos y mecanismos de defensa. Por otro lado, han habido momentos específicos de incorporación masiva de la sociedad civil bajo el concepto de la doctrina “guerra de todo el pueblo” en los momentos en que el gobierno cubano ha percibido que la seguridad del país ha estado en riesgo³¹.

La experiencia guyanesa no escapa al concepto general de politización de las fuerzas de seguridad, a pesar de las variantes notables en el sentido de que la adscripción a la lealtad al poder civil personalizado

30 Lozano, Wilfredo *El Reformismo Dependiente* (Santo Domingo, República Dominicana: Editora Taller, 1985) y Hartlyn, Jonathan *The Struggle for Democratic Politics in the Dominican Republic* (Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 1998). Ver también a Atkins, Pope *Arms and Politics in the Dominican Republic* (Boulder: Westview, 1987).

31 En lo que respecta al volumen aproximado de las fuerzas, varios estudios, coinciden en que el Ejército Juvenil del Trabajo (ERJ), creado en 1973 poseía alrededor de 100,000 efectivos mientras las Milicias de Tropas Territoriales (MTT), creadas en 1980 han aumentado a más de un millón de efectivos (Greene Walker, Phyllis *Cuba's Revolutionary Armed Forces: Adapting in the New Environment*. En términos de inversión, se calculan para los 90 en más de cien mil millones la inversión en el campo militar.

que se verificó durante el gobierno socialista de Burnham se basó en una identificación explícita con la ideología del partido (Peoples National Congress -PNC-), a través de la figura del líder. Amparada en la doctrina y política de defensa “People’s Army”, se viabilizó la “socialización” ideológica e incorporación de las fuerzas de seguridad en los objetivos desarrollistas del gobierno. Como lo destaca Dion Phillips, esta integración se dio tanto “por la vía ideológica como por la orientación política”. En los años sucesivos, las Fuerzas de Defensa Guyanesa han sabido ajustarse a los cambios y al igual que las demás fuerzas de la región, integrar una visión renovada de las amenazas al reacomodo de sus roles y funciones, quizás mostrando un mayor nivel de profesionalización que otras fuerzas de la región. Sin embargo, el patrón de relaciones cívico-militares mantiene una continuidad con el resto del Caribe³².

En otros casos, también el sector militar se sustentó en un sistema de prebendas y en la adscripción de lealtad a la figura central del Presidente en base a una función represiva de aniquilamiento o cooptación de la resistencia. Los militares dominicanos, haitianos y jamaíquinos han sido sobre todo en el pasado, actores tendenciados activos en los procesos electorales, en amedrentar la oposición partidista, en sofocar las expresiones de protestas y reclamo civil. Estas modalidades de relacionamiento de los componentes de las fuerzas de seguridad con los Estados de la región tuvieron su correlato en diversos tipos de interacción con sus respectivas sociedades, definiendo formas distintivas de relaciones cívico-militares en la región³³.

32 Phillips, Dion “Guyana’s Military” en el presente volumen.

33 Cuando nos referimos al control civil, estamos apelando a la idea de sistema, complejo o comunidad civil, involucrando así a diversas instancias institucionales del Estado, el Congreso, las gobernaciones locales, procuradurías, sistema judicial, así como también no estatales: organizaciones no gubernamentales, partidos políticos, así como a procedimientos, trascendiendo de esa manera la idea de que la supremacía civil solo abarca al ejecutivo y al aparato burocrático del Estado. Dicho esto, en la República Dominicana, por ejemplo la incidencia de civiles en el campo de decisiones de la esfera militar es prácticamente nula. A excepción del Ejecutivo y de un número reducido de funcionarios, la ciudadanía no participa en absoluto en el diseño de políticas de seguridad y defensa, no existe control civil de lo militar por parte de las instancias de representación civil: el Congreso, la Judicatura, los gobiernos locales. En Cuba, la sociedad aparece incorporada en forma extensiva en las dinámicas militarizantes, a través de una miríada de instancias estrictamente militares o a través de la educación militar en organizaciones e instituciones de carácter popular, territorial, académico, escolar. No obstante, ello tampoco implica que se dé el control civil-ciudadano de lo militar, el cual descansa esencialmente en el partido y el gobierno cubanos.

5) Los países del Caribe que han vivido una transición post-autoritaria o postcolonial hacia un modelo liberal (caso República Dominicana, Haití y Jamaica) observan elementos de continuidad en el campo de la seguridad interna en cuanto a prácticas y formas institucionales del modelo que le antecede.

Estos elementos de continuidad convergen con innovaciones y discontinuidades en las formas de relacionarse el Estado con sus fuerzas de seguridad y sus respectivas sociedades. Las modalidades que asumen los cambios varía en función de los factores que mediatizan el tránsito:

- Rol preponderante del Ejecutivo (sistema presidencialista o con énfasis parlamentario)
- Cultura política
- Condiciones del sistema judicial
- Articulación con la sociedad civil

El caso dominicano muestra una modalidad de transición que se ha dado no como ruptura, a diferencia del modelo haitiano, sino como un “cambio desde el poder”, una transacción entre las fuerzas políticas más conservadoras y el nuevo liderazgo modernizante, en un contexto previo de bajo protagonismo militar en el marco de un esquema de tipo presidencialista y neopatrimonialista. En este sentido, podría decirse que los militares dominicanos de finales del siglo pasado no necesariamente asumieron un proyecto autonomista extremo, sino que mas bien ampararon las iniciativas de sectores de la aristocracia y grupos de interés económico de la burguesía nacional. Un gráfico de los dos momentos históricos sugiere cuáles son las continuidades y discontinuidades a nuestro juicio mas relevantes para destacar en el campo de la seguridad. Ellas aplican a la experiencia dominicana pero no es descartable su aplicabilidad a configuraciones similares en otros países de la región.

Modelo neopatrimonialista con ascendente autoritario:

Prácticas y agencias

- Relación Ejecutivo/Sociedad
- Ejecutivo/Fuerzas de Seguridad
- Fuerzas de Seguridad/Sociedad Civil
- Participación sociedad civil
- Reformas. Sector Fuerzas de seguridad
- Desarrollo Institucional
- Profesionalización

Modalidad de relacionamiento

- Clientelal
- Clientelal/desinstitucionalizante
- Represiva, sustenta la violencia estatal.
- Exclusión en diseño políticas de Defensa.
- Inexistentes. Cambios centralizados desde el Ejecutivo.
- Desinstitucionalización, impunidad absoluta.
- Baja, casi nula

Modelo liberal con ascendente democrátizante:

- Relación Ejecutivo/Sociedad
- Ejecutivo/Fuerzas de Seguridad
- Fuerzas de Seguridad/Sociedad Civil
- Participación sociedad civil
- Reforma sector Fuerzas de Seguridad
- Desarrollo Institucional

- Competitiva, dinamicidad sistema de partidos con discurso y práctica clientelal.
- Subordinación con elementos institucionalizantes y modernizantes..
- Subordinación parcial al control civil.
- Incidencia civil emergente en asuntos militares, sin modificación de estructuras.
- Autorreforma. Cambios promovidos por la jerarquía militar y gubernamental, con exclusión sociedad civil y Congreso.
- Semi institucionalización, alta profesionalización. Impunidad intermitente

6) La historia reciente de los procesos de militarización de las sociedades caribeñas ha estado marcada en muchos casos por la desinstitucionalización de las fuerzas de seguridad, y una fuerte tendencia hacia adscripciones personalistas, impactando en los intentos de profesionalización y en la relación con la sociedad civil bajo reglas claras.

Se entiende que en el plano de los intereses nacionales, el logro de una institucionalidad de hecho y de derecho sería funcional a los

objetivos de defensa, del desarrollo de una arquitectura tecnológica de seguridad³⁴. Asimismo, en el plano del fortalecimiento de la corporatividad, canalizaría los requerimientos y metas de profesionalización, políticas claras de relevos, incentivos para nuevos ingresos y en términos de su relacionamiento con la ciudadanía, coadyuvaría el apuntalamiento de conductas y prácticas que garanticen el respeto a los derechos humanos.

La desinstitucionalización, como expresión refractaria de lo anterior ha sido un agente distorsionante de las relaciones cívico-militares en la experiencia de muchos países de la región, en la medida en que dichas relaciones se realizaban a nivel de las élites políticas o partidarias, quienes a su vez constituían las elites militares con visiones e intereses similares. El tipo de control civil por el que propugnan cada vez mas los ciudadanos apunta a garantizar el cumplimiento de requisitos tales como la transparencia financiera y presupuestaria desde los parlamentos, la conformación de ministerios civiles de defensa, la separación de funciones políticas y operativas, el fomento de una cultura inclusiva de la ciudadanía en el diseño y monitoreo de políticas.

La desinstitucionalización de las fuerzas de seguridad en por lo menos los casos de Haití y la República Dominicana se plantea como un estigma en oposición a la tradición institucional militar moderna y profesional³⁵. A través de esta condición, las fuerzas armadas han sido definidas como altamente personalizadas, basadas en lealtades cerradas, alianzas y rivalidades en tanto que, “realidades operacionales, no en respuesta al mando”³⁶. Para los casos mencionados esta falta de institucionalidad se expresa a través de:

-
- 34 Pope Atkins define la institucionalización como una condición militar caracterizada por la identidad corporativa, la autonomía institucional y el expertise profesional. El establecimiento responde al comando”, es decir, responde tanto a las directrices políticas civiles así como a las entidades militares por vía de su cadena de mando, desde el liderazgo supremo a las unidades subordinadas a todos los niveles. Atkins Pope, *Arms and Politics in the Dominican Republic*, (Colorado: Westview, 1987) p. 2
- 35 Esta tendencia ha ido paulatinamente modificándose en algunos países y en ciertas áreas. En la República Dominicana desde hace ya varios años la obligatoriedad de que los altos oficiales realicen los cursos de Diplomado de Estado Mayor como un requisito para el escalafón, conjuntamente con el envío al exterior de cientos de oficiales medios a formarse en las correspondientes disciplinas ha ido paulatinamente ganando terreno. En países como Barbados, Jamaica existen también las escuelas de formación que incentivan la movilidad por esta vía.
- 36 Atkins Pope, *Arms and Politics in the Dominican Republic*, (Colorado: Westview, 1987)

- 1) Mecanismos informales de promoción basados en la relación clientelal y centralizadora del presidente, más que como consecuencia de cumplimiento del escalafón.
- 2) Virtual ausencia de formación académica, de carácter pluralista y acorde con los valores y la cultura democrática.
- 3) Diferenciación salarial extrema y precarias condiciones de ejercicio de la profesión al interno de las estructuras, como consecuencia de una jerarquización que privilegia los mandos altos y penaliza los mandos medios y bajos.
- 4) Ausencia de criterios estandarizados y consistentes en el reclutamiento y retiro de efectivos.
- 5) Disfrute de privilegios económicos y servicios, uso de recursos en forma indiscriminada y para fines personales por parte de los rangos mas altos.
- 6) Permanencia en el servicio mas allá del tiempo estipulado para el retiro, en función de la adscripción leal de los militares a determinados gobernantes (personalismo)
- 7) Traspaso frecuente de miembros activos de las FF.AA. al comando o como clase a las fuerzas de seguridad pública (Policía).
- 8) Excesivo y desproporcional número de generales³⁷

37 Algunos analistas consideran el fenómeno de estas promociones como un recurso para mantener a los militares de mas autoridad al margen de la política, sin embargo, bien podría leerse de manera inversa, como una forma de “pagar favores políticos”. Países como México poseen cerca de 585 militares, mientras Estados Unidos en los últimos años no sobrepasa los 329. El Perú de Alberto Fujimori dejó alrededor de 135 Generales en pie. En varios países se trata casi de un fenómeno residual del prebendalismo de los gobiernos con la casta militar, en ausencia de claras e institucionalizadas políticas salariales y de promoción, terminan premiándose aquellos oficiales que han demostrado lealtad a los altos mandos o que poseen algún tipo de articulación personalista con individuos influyentes pertenecientes al liderazgo político, incluyendo en no pocos casos a jefes de Estado. En la República Dominicana ésta es una practica arraigada. En la actualidad existen aproximadamente 120 oficiales activos con rango de General (30 mas de lo que existían cuatro años atrás) para un volumen aproximado de 30,000 efectivos en las FF.AA. Sus funciones varían desde dirigir institutos académicos, administrar instalaciones hasta manejar los medio de promoción de la institución ante la opinión publica. En adición a este grupo, hay que destacar los pensionados, considerados mas bien como Generales en reserva, cuyo número asciende a 82 Mayores Generales, 341 Generales, 308 Coroneles y 446 Tenientes Coroneles. En un sentido representan una carga importante para el erario público en la medida en que el Estado debe eventualmente retirarlos con las atribuciones económicas y materiales correspondientes a su rango.

- 7) **Los cambios políticos y económicos de los últimos 20 años han creado condiciones favorables para que agentes de las fuerzas de seguridad alcancen un renovado protagonismo al incursionar en empresas lícitas, pero también han abierto ventanas de oportunidades para que sectores con influencia en la estructura castrense se involucren en actividades ilícitas.**

El colapso de las economías latinoamericanas en la década de los 90 trajo consigo el agotamiento y paulatino reemplazo de los regímenes autoritarios en la región.³⁸ Concomitantemente, el surgimiento de nuevos esquemas de inserción económica de los países del Caribe potenció el surgimiento de nuevas formas productivas, de comercialización y acumulación, incluso de carácter informal y consecuentemente, la emergencia de nuevos actores en el campo económico e incluso social.

Bajo el esquema centralizador previo, los procesos de movilidad social y económica de los agentes militares dependían esencialmente de sistemas cerrado de lealtades. Por lo menos, así funcionó en países como la República Dominicana, donde los modelos trujillista y neotrujillista impusieron un sistema de lealtades incuestionadas en el caso del primero y negociadas en el segundo. Esta modalidad aparecía matizada en los casos como Cuba y Guyana por una cierta verticalidad que sincronizaba la autoridad con la estructura burocrática, Estado-partido, en cuyo contexto, el partido se resumía en la figura cuasi-mesiánica del líder que controlaba los recursos, las promociones y el ejercicio de la violencia.

Con posterioridad, los procesos concomitantes de globalización, incorporación asimétrica y apertura de las economías de la región han permitido que paulatinamente agentes militares incursionen en actividades productivas relacionadas por lo general a su área de especialización. Una buena parte de los negocios ligados al campo de la seguridad como servicios de seguridad privada, venta de armas pequeñas y equipos de seguridad en países del área son propiedad de militares activos³⁹.

En Cuba se dieron otras expresiones. La reforma constitucional que tuvo lugar en 1992 sentó un precedente en el campo económico al

38 Domínguez, Jorge ed. *The Future of Inter-American Relations* (New York, Routledge, 2000)

39 En la República Dominicana el militar empresario es aún un fenómeno emergente, sin embargo, aproximadamente un tercio de las más de 90 empresas de seguridad privada son propiedad de militares activos y retirados.

favorecer una serie de condiciones orientadas a incentivar la emergente inversión en áreas no tradicionales, la ampliación del concepto de propiedad y la concesión de mayores facilidades al capital extranjero. Todas estas funciones fueron regentadas por sectores dentro del MINFAR, enfrentando en ocasiones a los sectores más conservadores dentro del partido⁴⁰. El aspecto que llama la atención aquí es la paulatina conversión de miembros del aparato militar en activos empresarios, y su participación en las áreas productivas de punta como en la industria hotelera, en las empresas turísticas emergentes y en aquellas que controlan el mercado de divisas, además de su tradicional incursión en los mercados agropecuarios a precios más competitivos que otros participantes⁴¹. Este momento de liberalización, aunque tuvo sus antecedentes varios años antes, con las iniciativas canalizadas por el MINFAR orientadas a eficientizar la Empresa Militar Industrial cubana, no fue sino hasta 1995, cuando se aprueba la nueva ley de inversión extranjera, que sus capacidades y presencia se expanden hacia sectores no convencionales de participación, en el ámbito civil.

Este nuevo escenario plantea una apertura en base a un modelo asociativo Estado/capital extranjero, con exclusión de la población en los sectores de punta y consumo de bienes. Por todo lo anterior, como lo destacan algunos estudiosos, es que las FAR pueden ser consideradas como el actor económico más beneficiado por las recientes reformas y un catalizador en la configuración de un nuevo patrón de acumulación del potencial liderazgo económico en el país. Ellas manejan un equilibrio ambivalente, siendo por un lado las propulsoras de reformas al tiempo que reguladoras y protectoras del status quo ante, pero indiscutiblemente piezas claves en el ámbito más dinámico de los cambios.

Por otro lado, como un efecto perverso, los referidos procesos de liberalización política y económica contribuyeron a diluir una serie de controles que existían en el modelo centralizador y maniqueísta de los gobiernos anteriores, abriendo campo a un proceso más horizontal de

40 Nuevos cambios ocurrieron entre 1993 y 1994 que tuvieron un impacto fundamental en la población, entre éstos cabe citar; la despenalización de la tenencia de divisas, modificaciones en el sistema de tenencia de tierras, apertura de los mercados regionales agropecuarios, ampliación y reconocimiento de actividades por cuenta propia.

41 Greene, Walker, Phyllis, "Cuba's Revolutionary Armed Forces: Adapting in the New Environment", en *Cuban Studies*, Vol. 26, Pittsburgh 1996. Estos datos también fueron confirmados a través del estudio realizado por Víctor Afanasiev.

enriquecimiento ilícito y corrupción en sectores de la casta militar. Así, de la misma manera que recientemente autoridades guatemaltecas fueron compelidas a despedir 320 de sus oficiales (el 80%) miembros del Departamento de Lucha Antinarcótica por su probado involucramiento en el robo de cocaína confiscada a narcotraficantes, en los últimos años los medios de comunicación han cubierto una miríada de actividades delictivas que involucran a agentes y mandos medios de las fuerzas armadas y las policías de varios de los países del área. En Jamaica, Anthony Maingot refiere el hecho de que en enero de 1996 las autoridades de la división de Narcóticos de ese país reportaron que “una significativa parte de una millonaria carga de cocaína decomisada el año anterior había desaparecido de las instalaciones de ese departamento”. Confrontados al dato de que las rutas del Caribe continúan aportando entre el 30 y 40% de la cocaína que entra a los EE.UU.⁴², el elemento amenazante que se agrega a los temores de los gobernantes de países como Trinidad y las Guyanas (entre otros), de acuerdo con Maingot, es el de la corrupción, en la medida en que “existe una amplia corrupción en la policía y la justicia”⁴³. Entre los casos más sonados recientemente en la República Dominicana, se destacan las denuncias realizadas por líderes comunitarios acerca del involucramiento de miembros de la Policía Nacional y del propio Ejército en actividades delictivas relacionadas a la comercialización de droga en los barrios más empobrecidos de la ciudad, llegando incluso a formar parte del circuito delictivo⁴⁴. A inicios de la

42 Hittle, Brad, “Política Anti-Narcóticos de los Estados Unidos en Caribe”, conferencia “Los Estados Unidos y el Caribe: Construir una Agenda Regional” Santo Domingo, R.D. octubre 2001

43 Maingot, Anthony “Internationalized Crime and Vulnerability of Small States in the Caribbean” artículo a ser publicado por Hugo Fruhling y Joseph Tulchin en el libro *Crime and Violence in Latin America: Citizen Security, Democracy, and the State*. En proceso de publicación

44 Lo mismo ha ocurrido en cuanto a lo que el propio informe de derechos humanos elaborado por el Departamento de Estado de los EE.UU. denominó “vigilantismo oficial”. La creciente ola de ajusticiamientos de supuestos delincuentes que ha vivido el país en los últimos tres años a manos de la Policía Nacional y que llegó incluso a desatar una reacción de rechazo público tan grande en la población, que el propio Presidente tuvo que intervenir para frenar la política de profilaxis social que desató ese organismo bajo el mandato de un conocido general del ejército. Esta situación fomentó una serie de especulaciones desde la sociedad civil alrededor de los altos mandos, donde lo menos que se afirmaba era que la jerarquía trataba de romper los enlaces entre oficiales policiales y delincuentes, contrabandistas y rateros que conformaban el circuito del crimen, localizado especialmente en las zonas urbanas bajo control policial.

década pasada, el estudioso jamaicano Carl Stone desplegaba los resultados de una encuesta de percepciones y actitudes de ciudadanos respecto al trabajo de la policía en ese país en el combate al narcotráfico. La dramática respuesta de que menos del 40% de la población encuestada no creía en la policía, fue develada por el profesor Stone bajo la lapidaria afirmación de que “muchos ciudadanos creen que la policía esta profundamente involucrada en el comercio de la droga”⁴⁵

En Haití, a raíz del desmantelamiento de las fuerzas armadas, un sector proveniente de esa casta militar y de individuos relacionados con ella, logró reubicarse en condición de asociados y empresarios fuera del país. Así, se estima que la inversión de capitales haitianos en la República Dominicana superaba en 1999 los más de 62 millones de dólares, colocados en diferentes empresas nacionales bajo la forma de joint venture y en áreas de punta como zonas francas y hotelería, así como también pequeñas empresas relacionadas al comercio de arte y la venta al detalle y producción de ropa. De acuerdo con informaciones recogidas por los medios de comunicación en la República Dominicana, el momento de auge de este flujo de capitales haitianos desde la vecina nación se produjo en 1986, durante el derrocamiento de Jean Claude Duvalier y el embargo de EE.UU. a Haití⁴⁶. Por otro lado, es ya un hecho debatido públicamente su rol preponderante en las actividades ilícitas de trasiego de trabajadores haitianos a la industria azucarera dominicana y en actividades de narcotráfico, las cuales han liderado las élites militares a cargo del poder desde el período de Duvalier, pasando por los sucesivos gobiernos militares y civiles⁴⁷. Hay que destacar que esta tendencia ha llegado a alcanzar niveles sin precedentes durante la etapa mas caótica en términos políticos y sociales por las que ha atravesado y en las que se encuentra sumergido aún ese país. En el marco de la inestabilidad existente y la ausencia total de instituciones legitimadas por el pueblo haitiano para regular y dirigir una reforma drástica del Estado, los sectores que mas poder concentran, por su disponibilidad de recursos materiales

45 Citado por Anthony Maingot en “Internationalized Crime and Vulnerability of Samll States in the Caribbean”, en proceso de publicación .

46 «El otro lado de las relaciones dominico-haitianas», periódico El Siglo, Febrero 20, 2000. República Dominicana

47 Los aportes mas reciente en este sentido se encuentran en Gamarra, Eduardo y Joseph Rogers, “Transiciones Perversas y Patrones del Narcotráfico en Cuba, Republica Dominicana y Haití”, en Lozano, Wilfredo, *Cambio Político en el Caribe*, FLACSO. Nueva Sociedad ed. Venezuela, 1998.

y por su influencia en las esferas políticas, son los altos oficiales militares. La “transición Perversa”, como la denominan algunos especialistas se caracteriza por una continuidad de patrones de corrupción y criminalidad, potenciados en un escenario de práctica ausencia de contrapesos y controles, externos y aún internos⁴⁸. En este país, la proliferación de ejércitos mercenarios al servicio de una miríada de intereses políticos particulares, a consecuencia del desmantelamiento del Ejército, paso también a formar parte del peligroso listado de nuevos ámbitos de incursión económica de sectores provenientes de la esfera castrense, amparados en el dominio del conocimiento en esa área de especialización y en las relaciones y contactos con grupos de poder que estarían en condiciones y dispuestos a comprar sus servicios.

8) Recientemente, las fuerzas armadas y de seguridad se han policificado en la medida en que asumen tareas de control doméstico. Para todos los Estados del Caribe, la defensa nacional se presenta en sí misma como una problemática de dimensiones tanto externas como internas⁴⁹.

La doctrina de seguridad nacional ampliamente implementada en América Latina y en el Caribe, se sustentó en la conformación de instancias de seguridad y control del orden público orientadas a la protección de los gobiernos más que a la de sus ciudadanos (Rachel Neild, 1996).

En la experiencia reciente de países que transitan por procesos de consolidación democrática o que experimentan drásticos cambios políticos y sociales, la presión social es inmensa y en gran medida expresa una paradoja: la ciudadanía aspira a una reafirmación democrática que consolide los espacios de participación ciudadana, mientras asiste al deterioro creciente de la credibilidad pública en los sistemas representativos, en la ejecutoria de los gobiernos y en la implementación de políticas que garanticen la seguridad y el bienestar ciudadano. En un informe reciente

48 Gamarra, Eduardo y Joseph Rogers, “Transiciones Perversas y Patrones del Narcotráfico en Cuba, República Dominicana y Haití”, en Lozano, Wilfredo, *Cambio Político en el Caribe*, Venezuela: Nueva Sociedad, 1998

49 Ivelaw Griffith puntualiza el hecho de que mientras el Sistema de Seguridad Regional en el Caribe Inglés contempla medidas contra las amenazas externas a los Estados», en la práctica, “los países que componen el RSS claramente buscan enfrentar tanto amenazas externas como internas» (Griffith, 1993, 170).

sobre violencia en América Latina y el Caribe, el Banco Mundial situaba entre los países con mas altas tasas de criminalidad a una trilogía de micro Estados: Bahamas, Jamaica y Trinidad y Tobago. Solamente en Jamaica, un país de apenas 2.3 millones de habitantes, la violencia social y política ha asumido niveles tales que en más de una ocasión han puesto en juego al liderazgo político en el poder. Un factor determinante lo ha sido sin lugar a dudas el ya mencionado incremento de las actividades del narcotráfico y la consecuente permeabilidad de un circuito de corrupción y actividades ilícitas que intersecta sectores importantes de la vida pública. Sin embargo, el otro factor se refleja en el dato que sitúa al país con la tasa per capita mas alta en el mundo de asesinatos en manos de la policía, llegando a alcanzar la cifra de 140 muertes durante el 2001. La experiencia jamaicana bien podría proyectarse como un juego de espejos en el escenario haitiano, donde hace apenas unos pocos meses el gobierno de Jean B. Aristide dio carta blanca al uso extremo de la fuerza por parte de la policía, decretando una política de cero tolerancia, la cual ha tenido el doble propósito de alimentar el vigilantismo e instrumentalizar la represión política. En estos países la violencia estatal también apunta al blanco de los levantamientos sociales, usando la fuerza extrema contra los huelguistas que encabezan protestas. La cuota de muertos en estos pequeños Estados es ahora comparable a la que se registra en el Intifadah en Israel y los territorios ocupados.

El incremento de la violencia social y de la criminalidad han tenido entonces como correlato el recrudecimiento de la violencia estatal como una expresión de la debilidad del liderazgo político dirigencial, en la medida en que los gobiernos de la región perciben las implicaciones económicas del fenómeno y temen por sus impactos en los diversos sectores del turismo y las inversiones locales⁵⁰. Por tanto, el cambio mas trascendental ha sido el reenfoque de la seguridad nacional a la

50 En la recién pasada conferencia de la Caribbean Hotel Industry (CHIC 2001) celebrada en la República Dominicana, el presidente de la Asociación de Hoteles del Caribe (CHA), Ralph Taylor, participando en un panel sin precedentes denominado "Safety and Security", declaraba: "la seguridad en el Caribe es algo que inquieta a quienes estamos involucrados en el negocio del turismo" y fue secundado por el Ministro de Turismo de Barbados, Noel Lynch, quien indico que la protección del turista del Caribe se ha convertido en una prioridad para la industria y los gobiernos. Entre las causas que se atribuyeron al aumento de la criminalidad en la región los participantes destacaron la pobreza, la falta de oportunidades de empleos, sistemas de justicia inadecuados y débiles y la ineficiencia de los cuerpos policíacos. "La Inseguridad Caribeña se Constituye en un Gran Reto para el Turismo" Listin Diario, República Dominicana, 15/6/2001, p. 3D

seguridad pública. La respuesta militar a los problemas sociales, la policificación y militarización de la resistencia popular y las huelgas, no solo ha coadyuvado el incremento de la violencia, en la medida en que los enfrentamientos son mas directos, sin interlocutores y mediadores como en el pasado, sino también ha conllevado una reformulación de los roles tanto del ejército como de la policía.

En la Republica Dominicana, donde sectores de las propias FF.AA. admiten que hasta hace apenas un par de años cerca del 70% de sus funciones se encontraban distorsionadas por “urgencias y amenazas a la integridad y la paz social y el orden público”, se observa el reintegro de las fuerzas regulares del ejército al trabajo coordinado con las fuerzas policiales, llegando las autoridades a proponer “la elaboración de planes conjuntos contra la delincuencia, por la preservación del orden público y la soberanía nacional⁵¹”.

Esta iniciativa posee varias implicaciones: primeramente, la asunción del rol de regulador societal que asume el ejército, la domestificación de sus funciones supone un cambio importante en el perfil y la autopercepción que los militares tienen de la seguridad nacional y de su papel como actor regional y también entorpece las posibilidades de diálogo y concertación con sectores de la sociedad civil, en el ámbito de las competencias mutuas y de la legitimidad y garantía de la subordinación militar al control civil. En la medida en que el énfasis es puesto en la cuestión del control y el orden ciudadanos, nuevamente surge la idea del enemigo interno.

En segundo lugar, desde la perspectiva del contribuyente, en un entorno tributario y redistributivo cada vez mas restrictivo, la decisión de orientar recursos escasos a la producción de bienes públicos y a mejorar la eficiencia deberían responder a los imperativos de un uso óptimo de los recursos fiscales en base a criterios de costo-eficiencia, resultando cuestionable el desviar a una misión secundaria la inversión que esta orientada a una misión primaria. Más aún cuando tanto la estructura militar como la policial se encuentran presionadas por reformas que posibiliten una mayor racionalidad del gasto y que posibiliten cambiar el patrón vigente de orientar el mayor porcentaje de sus presupuestos a gastos de nómina.

51 “Las FF.AA. y la Policía Acuerdan Enfrentar Delincuencia” República Dominicana, Listín Diario, 9/1/2002, p. 4

En tal sentido, Thomas Scheetz, partiendo del referente teórico weberiano sobre el distintivo rol de la burocratización como principio de especialización y racionalización administrativa, insiste en que los roles asignados a las fuerzas armadas deberían relacionarse directamente con su entrenamiento especializado y su ventaja comparativa, es decir, para el tema que nos ocupa, el empleo máximo de la fuerza coercitiva para el campo de la defensa. En la medida en que, según Scheetz, “cada profesión no solo implica un conocimiento especializado, sino que también involucra un considerable costo en formación individual”, en esa misma medida, insiste, “el militar, como grupo resulta mas costoso de entrenar y equipar que la policía”. En consecuencia, la elección de invertir en la reconversión de las FF.AA. como un potencial recurso policial conlleva restar inversiones en la eficientización, modernización y reforma de la propia institución policial⁵².

En términos generales, tanto el incremento de la criminalidad como el tratamiento de ésta por la vía de la violencia estatal socava la democracia en el Caribe debido a que tanto los criminales como las fuerzas de seguridad se sitúan mas allá del control de los civiles. La violencia estatal amenaza por igual la gobernabilidad democrática en la medida en que el uso de la fuerza letal sugiere la fragilidad del Estado y del consenso democrático en estas naciones.

9) Los sistemas de seguridad pública en el Caribe pendulan entre esquemas crecientemente militarizantes a parcialmente privatizados. Estas configuraciones dan por corolario la pérdida del control por parte del Estado del Monopolio legítimo de la violencia, al tiempo que inhiben la concreción de espacios que promuevan y garanticen una nueva institucionalidad democrática en el ámbito de la seguridad.

Un perverso y distorcionante efecto de la desconfianza que fomenta el patrón descrito de relaciones cívico-militares es la individualización de las respuestas por parte de la ciudadanía. Este fenómeno ha alcanzado niveles desbordantes con el abrupto y desproporcionado aumento de la

52 Scheetz, Thomas “The Limits to Environmental Security as a role for the Armed Forces” (Washington, Center for Hemispheric Defense Studies, REDES 2001, Research and Education in Defense and Security Studies, May 2001).

seguridad privada. Ello se observa en el incremento registrado en el caso de Puerto Rico, donde operan alrededor de 200 empresas privadas de seguridad con un volumen de aproximadamente 40,000 guardianes, cifra que supera como bien señala Jorge Rodríguez Beruff el volumen de fuerzas regulares que posee el gobierno⁵³. En la República Dominicana, existen aproximadamente 25,000 vigilantes privados en un centenar de compañías, muchas de ellas propiedad de militares. También se observa el incremento de armas en posesión de alrededor del 5% de la población, fomentando la consolidación de un mercado negro de armas pequeñas⁵⁴. Este fenómeno tiene por lo menos tres efectos colaterales: Agudizan las asimetrías sociales, en la medida en que son los sectores con mas recursos económicos los que pueden absorber los costos de la seguridad privatizada, costos que oscilan entre los 120 y 180 millones de dólares anuales; descentralizan el control que autoridades civiles y militares deberían tener respecto a la proliferación de armas, dado que estos negocios involucran un volumen de cerca de 20,000 armas, numerosos efectivos y mecanismos de enfrentamiento de la violencia⁵⁵; al tiempo que terminan ellas mismas fomentando una cultura de respuestas violentas y reactivas en un terreno anárquico que no contribuye al mejoramiento del clima del estado de derecho en el país.

Todo este acercamiento y dinámicas traducen visiones y percepciones contrapuestas y en no pocos casos conflictivas provenientes de las elites económicas y militares, de la burocracia gubernamental y del ciudadano

-
- 53 Rodríguez Beruff Jorge, "Guerra Contra las Drogas, Militarización y Democracia: Políticas y Fuerzas de Seguridad en Puerto Rico" en García Muñiz y Jorge Rodríguez Beruff, eds. *Fronteras en Conflicto: Guerra Contra las Drogas, Militarización y Democracia en el Caribe, Puerto Rico y Vieques*, (San Juan, Puerto Rico: Red de Geopolítica, 2000).
- 54 A inicios del año 2000, autoridades de la Dirección General de Aduanas de la República Dominicana revelaron que se habían importado en los últimos tres años unas 340,000 armas de fuego para uso privado. En otra información ilustrativa, el Secretario de Interior y Policía informó en junio del 2001 que esa dependencia estaba presta a confiscar unas 150,000 armas de fuego que estaban siendo portadas en condiciones ilegales (*El Siglo*, República Dominicana, 29/6/01). En Puerto Rico, Rodríguez Beruff aporta la no menos impresionante cifra de la existencia de 180,138 armas legales en 1997. De éstas, 150,000 se encontraban en posesión de ciudadanos. Esta cifra ascendió en sólo tres años a la cantidad de 400,000 con una tasa de venta de armas pequeñas que bordeaba las 20,000 al año. Jorge Rodríguez Beruff "Guerra Contra las Drogas, Militarización y Democracia: Políticas y Fuerzas de Seguridad en Puerto Rico" (San Juan, Puerto Rico: Red de Geopolítica, 2000).
- 55 En la República Dominicana se estima que mas de un 95% de las áreas de vigilancia están en manos de empresas privadas. Raimundo Díaz Rosell, "Compañías Privadas de Seguridad, el Negocio del Miedo" República Dominicana, Revista Rumbo, 9/7/2001, año VII No. 388, 41-45.

común que inciden en el clima democrático de las relaciones cívico-militares. Ellas sugieren un complejo perfil de interpretaciones relacionado a lo que Guillermo O'Donell denomina "legalidad fracturada", donde las percepciones de la seguridad y las posibilidades de garantizarla como un bien público dependerán de la localización que uno ocupe dentro de los diferentes estratos sociales. Según O'Donell:

"Primero vienen aquellos que están por encima de la ley, quienes no pagan impuestos, contratan servicios privados de seguridad, mandan sus hijos a estudiar a escuelas privadas, y que si llegan a tener un asunto pendiente con el Estado lo resuelven directa y personalmente. Luego vienen aquellos, como yo, que están dentro de la ley...nosotros somos los que hacemos cola... luego esta un tercer grupo que están fuera de la ley. Cuando ellos se encuentran con el Estado, no es un Estado que reconoce derechos sino uno que reprime, uno que ve a este grupo como peligroso"⁵⁶

10) Los Estados del Caribe se encuentran unidos por los nuevos retos que enfrentan, sobre todo en lo que respecta al tráfico de drogas, el crimen organizado y la migración ilegal. Pese a ello, no ha sido factible en el marco de las relaciones entre civiles y las fuerzas de seguridad y control, crear comunidades de seguridad a niveles locales y regionales.

El crimen callejero y la violencia política y social no son las únicas actividades criminales que confrontan las naciones del Caribe. De hecho, la región ha devenido en un centro del crimen organizado, incluyendo el trasiego y contrabando de droga, lavado de dinero y la migración ilegal. Estas actividades tienen lugar dentro de los Estados del Caribe pero son esencialmente transnacionales, tomando ventaja de la fragmentación política de estos micro-Estados.

Mientras estos problemas tienden a coincidir en gran medida con aquellos definidos por los EE.UU., también constituyen en sí mismos preocupaciones genuinas de las sociedades del Caribe con dramáticas repercusiones en cada uno de los países. Por ejemplo, al corromper militares y funcionarios gubernamentales, los traficantes y contrabandistas producen el efecto de remover aún más fuera del control de

los civiles el monitoreo de las funciones públicas. Sin embargo, los Estados del Caribe usualmente no asumen medidas drásticas contra las actividades criminales de tipo transnacional.

Pese a las diferencias de lenguaje, cultura, historia y tipos de gobiernos, estos países presentan un perfil común en lo que respecta a su respuesta al crimen, desplegando una fuerza letal contra el crimen callejero y las protestas y demostrando cierta indiferencia, inacción e incluso complicidad con las actividades criminales organizadas o intraestatales. Un corolario de estas respuestas bifurcadas se expresa en la reducida localización de recursos materiales o burocráticos para el control del crimen organizado.

El incremento de la violencia criminal y estatal socava la democracia en el Caribe debido a que tanto los criminales como las fuerzas de seguridad se sitúan mas allá del control de los civiles. La violencia estatal amenaza igualmente la gobernabilidad democrática, debido a que el uso de la fuerza contra los que protestan sugiere la fragilidad del Estado y del consenso democrático en estas naciones⁵⁷. Tanto el crimen como las políticas estatales de “mano dura” contra presuntos criminales han pasado a constituirse en asuntos públicos a lo largo de la región, con organizaciones populares y políticos interpelando la noción de seguridad que privilegia el mantenimiento del orden público al costo de sacrificar los derechos humanos y civiles.

Los programas antidrogas y anticrimen, con todo lo necesario que resultan ser, poseen, dependiendo de la forma en que se apliquen, otras consecuencias para los civiles. En la República Dominicana, la practica del Ejército de “peinar” los barrios marginados en busca de supuestos delincuentes ha provocado confrontaciones violentas entre los moradores y las fuerzas de seguridad y el propio gobierno. La Armada jamaíquina y la policía por su parte, operan conjuntamente y son frecuentemente acusadas de violaciones graves a los derechos humanos, mientras las campañas de antidroga y anticrimen en Puerto Rico han dado paso a nuevas tensiones entre militares y sociedad civil⁵⁸.

57 El creciente deterioro de la seguridad pública plantea un dilema esencial a dichas sociedades, a sus respectivos Estados y a las instituciones que velan por el mantenimiento de las prerrogativas ciudadanas: cómo lograr disminuir los niveles de violencia social y criminalidad sin erosionar los avances alcanzados en el campo de los derechos humanos?

58 Griffith Ivelaw, ed. *The Quest for Security in the Caribbean* (New York, Armonk, 1993) 143.

Resulta sintomático el hecho de que las preocupaciones de las elites políticas y económicas caribeñas con el orden interno han conllevado la creación de estructuras de seguridad limitadas a confrontar solamente las amenazas internas, careciendo de visión, educación, recursos y liderazgo para enfocarse en acercamientos preventivos y aun reactivos desde la perspectiva de la seguridad regional.

Sin dejar de reconocer los esfuerzos recientes encaminados por el liderazgo gubernamental regional al desplegar iniciativas de coordinación e intercambio regional en el campo de la seguridad cooperativa, a través de protocolos de acciones conjuntas de interdicción, promoción de mecanismos contra el lavado de dinero, la corrupción y el trasiego de personas, hay que anotar que la gran mayoría de estos esfuerzos no han llegado a concretizarse en la práctica. Ello se ha debido entre otras cosas a la falta de continuidad y de compromiso genuino por parte del liderazgo político gobernante. La falta de concertación regional se refleja en los comentarios de un oficial norteamericano de la Oficina de Política Nacional de Control Anti- Narcóticos en los EE.UU. y el Caribe, de que “las rutas en el Caribe cambian...pero la cantidad total permanece igual”⁵⁹. Lo cierto es que la cooperación regional en materia de seguridad no ha avanzado más allá de la interoperabilidad en los programas de interdicciones, extradiciones e intercambio de información, a excepción de la coordinación de seguridad entre las naciones del CARICOM, a través de su Sistema de Seguridad Regional (RSS).

Por otro lado, estudiosos como David Mares, exploran la relación entre democratización, integración económica regional y relaciones interestatales, insistiendo en que “la integración económica puede facilitar el control democrático en la medida en que las amenazas externas derivadas de viejas rivalidades tiendan a declinar”, de la misma manera, para Mares “la combinación de amenazas internas y externas plantea un gran reto al control democrático de lo militar”⁶⁰. Pese a que su enfoque en la violencia interestatal no es tan relevante a los pequeños Estados del Caribe donde las amenazas no estatales predominan, su planteamiento

59 Hittle Brad, “Política Anti-Narcóticos de los Estados Unidos en el Caribe”, trabajo presentado en la conferencia *Los Estados Unidos y el Caribe: Construir una Agenda Regional*”, República Dominicana: FLACSO, octubre 2001

60 Mares David, “Latin American Economic Integration and Democratic Control of the Military” en David Pion-Berlín, ed. *Civil Military Relations in Latin America* (Chapel Hill: University of North Carolina, 2001), 229-242

contribuye a reforzar nuestro argumento de que, pese a la importancia que reviste la coordinación para los fines de la estabilidad regional, hasta el presente se ha inhibido el posible desarrollo de “comunidades de seguridad” de carácter nacional y regional, debido al redimensionamiento por parte de los gobiernos en la represión interna y la exclusión de las sociedades civiles en asuntos de seguridad.

11) El vuelco hacia unas relaciones cívico-militares mas simétricas es aún una agenda pendiente en el Caribe. Sin embargo, el “ciudadano crítico” va tomando conciencia respecto a su papel en el quehacer de políticas públicas alrededor de las cuestiones de defensa y seguridad.

Como lo demuestra la contundente respuesta popular al tema de Vieques, cada vez más los gobiernos del área son interpelados en el ejercicio poco eficaz de sus funciones administrativas relacionadas con la seguridad y en cuanto a sus capacidades para garantizar la gobernabilidad democrática. En tal sentido, el “ciudadano crítico”, refleja con frecuencia el desencanto en el desempeño de las instituciones públicas y el énfasis en la necesidad de extender mas allá de lo formal, la participación ciudadana en áreas no tradicionales del quehacer público⁶¹.

Las transiciones post-autoritarias que están viviendo los países de América Latina y el Caribe han viabilizado la recomposición de los derechos políticos, no sucediendo lo mismo con los derechos sociales y civiles. En consecuencia, la consolidación de los proyectos democráticos que actualmente se impulsan en el Caribe requieren el despliegue de una voluntad política verdaderamente incluyente, participativa y pluralista en el ejercicio del poder. Similarmente plantean la modificación de formas tradicionales de control y relacionamiento de las elites gobernantes y de las instancias representativas con el resto de la ciudadanía y un cambio sustancial en el acercamiento por parte de los diferentes sectores de la vida política a los problemas internos de seguridad pública y a la creciente violencia social en la región⁶².

61 El concepto es desarrollado por Norris Pippa en su libro bajo el mismo nombre, *Critical Citizens: Global Support for democratic governance*, Oxford University Press, UK. 1999

62 El clamor por las reformas de los cuerpos policiales y la constitución de una policía democrática se ha hecho sentir en la Republica Dominicana, Haití y Jamaica, con más fuerza que nunca en este momento de cambios. Las demandas se centran en: la

Sociedades como la dominicana, puertorriqueña, haitiana e incluso cubana, están viviendo un despertar en la sensibilidad ciudadana respecto a la necesidad de redefinir los roles civiles en el campo de la seguridad nacional, la seguridad pública y frente al predominio militar en los temas de defensa. Esto queda evidenciado en la conformación en la República Dominicana de coaliciones de organizaciones populares, representante elegidos y ONGs para incidir en los temas de seguridad, en la iniciación de foros de discusión sobre la reforma policial y sobre la institucionalidad democrática, en el reclamo de organizaciones populares para que se desmilitarice la policía y en el surgimiento de iniciativas de investigación y capacitación con un perfil regional como las experiencias de intercambio académico, de reflexión y presión ciudadana y como los “Foros de la sociedad civil del Gran Caribe” que han tenido lugar en Barbados, promovidos por organizaciones de alta credibilidad en la región como el CRIES de Centroamérica, el proyecto puertorriqueño ATLANTEA, de intercambio académico en el Caribe y el propio PROCIVIL que articula iniciativas locales en la República Dominicana. En el plano académico, la fundación de instituciones como la Asociación de Estudios del Caribe y la Asociación de Historiadores del Caribe, abren un espacio de análisis y discusión para el avance de estos temas.

En última instancia, el tránsito post-autoritario y postcolonial en las sociedades caribeñas descansa esencialmente en el surgimiento de nuevos actores políticos y sociales que accedan al control estatal bajo una perspectiva de modernización democrática de la sociedad y que se proyecten como un contrapeso a las formas militaristas, autoritarias y clientelares, sobre la base de nuevas propuestas organizacionales y societales.

desmilitarización del orden público, la democratización y consolidación del poder judicial, a fin de que ambos garanticen la transparencia en los procesos de aplicación de la justicia y la profilaxis al interno del cuerpo policial de elementos corruptos y represivos, así como el desarrollo de mecanismos de monitoreo por parte de sectores de la sociedad civil, la revisión e instrumentación de leyes orgánicas adecuadas a los nuevos roles policiales, y militares la instauración de una doctrina policial, de seguridad nacional y de defensa actualizadas e independientes.

III.- Configuración de las fuerzas de seguridad en el Caribe

Todos los factores analizados hasta el momento, y parte de los argumentos levantados por los estudios de casos que conforman este libro, interpelan de entrada la presunción no declarada de que la cuestión militar en el Caribe no se presenta como un asunto problemático (un "issue") para las sociedades de la región, debido quizás entre otras razones, a la práctica ausencia de regímenes militares y golpes de Estado castrenses al estilo del Cono Sur o incluso Centroamérica (a excepción de Haití y Cuba) así como al supuesto bajo perfil de conflictos intrafuerzas en los ámbitos militar y societal en el Caribe.

¿Militarización o recomposición de las fuerzas de seguridad en el Caribe?

A pesar de esta presunción, la región sí ha experimentado, como hemos visto, diversas modalidades de incidencia y relativa autonomía militar respecto a lo que entendemos debería ser un control civil ampliado. Estas modalidades se han generado en el seno de articulaciones específicas con el poder civil -usualmente centralizador- vía la politización, la partidización y el prebendalismo, prácticas éstas que han dejado poco margen para el fomento de unas relaciones cívico-militares estables y constructivas al orden democrático.

En tal sentido, mucho se ha debatido sobre los factores que potencializan una incursión directa de los militares en la esfera política y el control del poder político y económico, sea que deriven éstos de la capacidad profesional y la fortaleza corporatista de las fuerzas de seguridad o por la real o percibida debilidad e incapacidad de gobernar del liderazgo civil. Lo cierto es que los militares en el Caribe no consituyen una fuerza neutral en el entrelaje de intereses, son por el contrario en no pocos casos, una fuerza activa y en su más bajo perfil, un actor mas en el sistema político caribeño⁶³. Por esta razón es valido aludir al proceso de militarización cuando se observan tendencias asimétricas de predominancia de lo militar sobre la esfera civil,

63 García-Muñiz Humberto, *La Estrategia de Estados Unidos y la militarización del Caribe* (San Juan, Puerto Rico, Universidad de Puerto Rico, 1998) 300