

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

Índice

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

Prefacio

Reconocimientos

El volumen que el lector tiene en sus manos es el resultado de la iniciativa PROCIVIL, impulsada por FLACSO, República Dominicana, bajo los auspicios de la Fundación Ford. El denominado Programa de Relaciones Cívico-Militares y Seguridad en el Caribe, fue concebido como un proyecto que busca incrementar el *expertise* civil en asuntos militares y promover la participación de actores claves no militares y burocracias civiles en el diseño de políticas en las áreas de seguridad. El programa promueve la investigación y el monitoreo de las relaciones cívico-militares en la región complementariamente con la capacitación y sensibilización a sectores diversos de la ciudadanía en temas relacionados a la seguridad y la defensa.

Dicha iniciativa tuvo sus inicios en mayo de 1998 con una convocatoria a distinguidos especialistas en los temas de seguridad y militarismo en el Caribe, con la finalidad de realizar una investigación sobre la cuestión de las relaciones cívico-militares en la región. La misma partió del supuesto de que los pequeños estados del Caribe insular encaraban nuevos retos de seguridad en el período de la postguerra fría, pese a que dichos Estados no habían reformado significativamente sus fuerzas armadas ni la relación entre militares y sus respectivas sociedades civiles. A lo largo de la región, los civiles eran y aún son largamente excluidos de la toma de decisiones sobre asuntos de seguridad, las

legislaturas evidencian tener muy poco control efectivo sobre las prioridades de la defensa, entrenamiento, promoción y manejo del presupuesto. En la medida en que los militares caribeños se han ido crecientemente “policificando” al constituirse en actores claves de la lucha antinarcótica, del combate contra el crimen organizado, la migración ilegal así como del enfrentamiento a las protestas, toma de tierras y huelgas, el fracaso de alcanzar un control civil ampliado sobre las fuerzas de seguridad constituye aún un impedimento a la democratización plena de estas sociedades.

La investigación misma proporcionó evidencias de las necesidades planteadas en el ámbito de la formación de civiles en el campo de la seguridad y la defensa y de la consecuente consolidación de una burocracia civil con capacidad de insertarse en los niveles de planeamiento y toma de decisiones, como una propuesta conminada a surgir primeramente desde la misma sociedad civil y bajo los términos de las realidades nacionales. Esta constatación en cierta medida facilitó la posterior elaboración y sometimiento de una pequeña propuesta orientada a ampliar los niveles de sensibilización sobre estos temas entre civiles y a propiciar el intercambio de opiniones a través de diálogos entre civiles y militares. Esta fue eventualmente sometida al Departamento de Estado de los EE.UU. a través del programa de enlaces institucionales denominado “College and University Affiliation Program”, conocido por sus siglas CUAP.

Tanto la investigación como los demás componentes que integran PROCIVIL, orientados a la capacitación de civiles, a la apertura de espacios de diálogos entre oficiales y ciudadanos civiles, así como las varias conferencias organizadas a lo largo de estos años con la finalidad de ampliar el horizonte analítico del país sobre los temas de seguridad, defensa, y relaciones cívico-militares, no habrían podido ser posible primeramente sin el respaldo consistente y comprometido de la Fundación Ford y muy especialmente de la Dra. Cristina Eguizábal quienes fueron y continúan siendo los promotores de esta iniciativa.

Tampoco hubiese sido factible avanzar hasta donde hemos llegado sin el apoyo entusiasta del Director de FLACSO, en la República Dominicana, Dr. Rubén Silié y del personal de apoyo secretarial y administrativo de la institución

La investigación contó con un prestigioso grupo de investigadores y especialistas de gran renombre en el campo de las relaciones internacionales, estudios del Caribe y militarismo, de cuyo nivel de compromiso y contribución en el ámbito académico y del quehacer de políticas da fe la presente obra.

Finalmente deseo expresar mi profundo reconocimiento al significativo aporte del Dr. Cyrus Veese, historiador, caribeñista, quien fuera el co-diseñador de la propuesta PROCIVIL y quien se ha mantenido ofreciendo un apoyo incondicional a las iniciativas desplegadas por el proyecto. También quiero agradecer las importantes contribuciones de mi colega y amiga Rut Diamint cuya amplia experiencia y orientaciones en el área temática han sido una invaluable contribución para el mantenimiento del enfoque de la visión del proyecto. Joseph Túlchin, Director del Programa Latinoamericano del Woodrow Wilson Center, ha sido mas que un mentor, un colaborador y promotor de iniciativas relacionadas a PROCIVIL, siempre abierto a nuevas ideas que contribuyan a avanzar procesos de participación ampliada y apertura democrática en la región.

L.B.
Santo Domingo,
República Dominicana
Mayo, 2002



Introducción:

Control Civil Democrático de las Fuerzas de Seguridad en el Caribe

Lilian Bobea

El debate sobre fuerzas de seguridad y sociedad en el Caribe

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

Por largo tiempo los países caribeños se quedaron fuera del debate sobre la cuestión del control civil de la esfera militar y del ámbito de la seguridad¹.

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

Una posible explicación del reducido sino interés, por lo menos profusión del análisis, tiene que ver con un hecho pragmático: como bien señala Michel Laguerre en su libro "The Military and Society in Haiti", hasta los 60s solo Haití, Cuba y la República Dominicana (y más tarde Jamaica), podían considerarse como los únicos países con un sistema militar propio en rigor. Para el resto de países de la región la fórmula predominante era y en muchos casos continúa siendo una especie de fuerza constabularia, una suerte de guardia nacional con funciones policiales².

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

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

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

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

Esta distinción aparece destacada en el comentario de Ivelaw Griffith en este tomo, sobre la particular penetración política-partidaria en la esfera militar para el caso guyanés, sustentada en un sistema vertical de lealtades más que en modalidades eminentemente pretorianistas manifiestas en otros países del Caribe³.

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

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

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

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

Otros vacíos reiterados dan cuenta de los desencuentros entre procesos de construcción de políticas de defensa o de conformación de doctrinas de seguridad y la participación ampliada de sectores de la ciudadanía afectados por dichas políticas en la región⁴. En esa misma tesitura, mucho más podría decirse sobre el desarrollo diacrónico de las habilidades y capacidades humanas en el campo de la seguridad y la defensa que estén avaladas en el análisis de la experiencia del liderazgo civil y militar en el diseño e implementación de políticas en ambos campos.

Por las mismas razones mencionadas parecía más natural, por lo menos en los trabajos seminales en el Caribe anglófono, abordar la problemática de la influencia castrense en el ámbito civil desde la óptica de la escalada miliar o militarismo en la región⁵. De esta suerte la cuestión fue definida en términos de “La tendencia de un aparato militar nacional (fuerzas armadas, organizaciones paramilitares, agencias burocráticas y de inteligencia) de asumir una creciente visibilidad, involucramiento y control sobre la vida social y sobre el comportamiento de los ciudadanos. El proceso de militarización también implica dominación militar de las prioridades y objetivos nacionales a costa de las instituciones civiles”.⁶

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

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

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

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

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

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

Variaciones en las perspectivas analíticas: los términos del debate

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

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

directa , mientras ejercitan una consistente y relevante presencia en la esfera social e incluso económica⁷ .

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

7 Hunter, Wendy, “Reason, Culture or Structure?: Assessing Civil-Military Dynamics in Brazil” en Pion-Berlin David, *Civil Military Relations in Latin America: New Analytical Perspectives* (Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 2001)36.

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

estratégico. Su proyección los lleva a perfilarlos como precursores, abanderados de las causas medioambientalistas y antipobreza. En creciente medida como empresarios⁸, operando bajo un esquema liberalizante que les garantiza ciertos niveles de independencia económica y cuya participación asume el sofisma de su involucramiento bajo una supuesta igualdad de condiciones donde ellos son autopercebidos como parte de un sistema competitivo que se equilibra en el mercado. En síntesis, han pasado a constituirse en un grupo de interés con habilidades más que probadas de negociar y en no pocos casos, imponer, su espacio en la sociedad.

En la visión de especialistas, este proceso de readecuación y reposicionamiento de las fuerzas interactuantes en las RMC en parte ha tenido lugar en el Caribe insular dentro de los parámetros de un continuo entre la adaptación -como bien lo destaca Ivelaw Griffith en su comentario al artículo de Dión Phillips de este volumen- y la transformación⁹. A juicio nuestro, lo primero ha implicado la incorporación hasta cierto punto de elementos innovadores, sea en las reglas del juego o en su configuración, sin que en muchos casos se hubiese modificado sustancialmente la esencia de los poderes -fundamentalmente centralizadores y reproductores de rasgos autoritarios y desinstitucionalizantes- como es posible inferir en algunos aspectos de la experiencia dominicana y nos arriesgamos a sugerir, que hubiese sido la forma que hubiese asumido el modelo haitiano de no haberse disuelto las FA' Hs. Lo segundo se plantea como fruto de la confrontación de fuerzas y tendencias emergentes que bien podrían conducir al agotamiento de los esquemas excluyentes vigentes y que, como queda demostrado en el caso de Vieques incluido en esta obra, podrían coadyuvar la construcción de ciudadanía al fragor de las demandas por reformas institucionales y de políticas estatales.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

A la luz de todo lo anterior, sea pues que se considere como una mirada de “interacciones, conflictos y alianzas entre sectores de la sociedad civil, gobiernos y militares, operando en múltiples niveles en el entorno intersistémico como lo sugiere Laguerre, o sea que se enfatice el aspecto de la distribución relativa del poder entre el gobierno y las fuerzas armadas, a propósito de la toma de decisiones en los ámbitos externos e internos como lo destacan otros especialistas¹², no parece haber discrepancias en el hecho de que éstas se articulan en contextos específicos de sistemas políticos particulares¹³. Las RMC dependen de las capacidades administrativas y de gobernabilidad disponibles al interno de dichos sistemas en el marco de su interacción y relacionamiento con el resto de las instituciones y recursos que componen la sociedad¹⁴.

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

La Post-Guerra Fría en el Caribe

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

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

los Estados frente a la creciente transnacionalización del crimen, las hipótesis de conflictos propias de la confrontación bipolar paulatinamente han cedido terreno a la emergencia de agendas más complejas¹⁵. Estas agendas incorporan problemas domésticos que en gran medida requieren la participación y coordinación tanto de fuerzas e instancias transnacionales como de actores locales no estatales y no militares en la prevención y abordaje de propuestas de diseño, monitoreo y evaluación de políticas.

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

- 1) Los conflictos internos, de carácter racial, étnico, religioso y social, han pasado a ser más relevantes que los conflictos inter-estatales y ello ha traído consigo la necesidad de replantear los recursos y mecanismos destinados al control y la regulación, incluyendo de manera preeminente las fuerzas de seguridad.
- 2) Las crecientes dificultades que confrontan los Estados caribeños para continuar acreditándose como articuladores o conciliadores de intereses encontrados entre grupos y sectores civiles, oficiales y militares ha potenciado la propensión a los conflictos internos, la emergencia de turbulencias y amenazas a la gobernabilidad¹⁶.
- 3) El surgimiento de problemas trans-soberanos¹⁷ relacionados con la apertura de las sociedades, las economías y el desarrollo tecnológico, ha contribuido a modificar los parámetros dentro de los cuales dichos

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Este replanteamiento de agendas y estrategias tuvo varias consecuencias: Por un lado, como bien señala Wilfredo Lozano en este volumen, cambio la perspectiva estratégica de Washington respecto a la seguridad y al papel de los militares en el área¹⁸. Dicho tránsito dejó a los EE.UU. sin una definición de su política de seguridad hacia la región, lo que se reflejó en la imposición de una visión aún más instrumental de la seguridad, con un perfil asistencialista en aspectos operativos, de entrenamiento y apertrechamiento militar.

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

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

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

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

En efecto, al minimizarse el énfasis en la agenda contrainsurgente y tomar su lugar la priorización de los intereses domésticos norteamericanos, especialmente en lo atinente al tráfico de drogas y la migración ilegal, se hacían más relevante las funciones policiales y de inteligencia para el conjunto de amenazas que aparecieron priorizadas, pasando a promoverse un nuevo ámbito de profesionalización y modernización de las fuerzas armadas regionales¹⁹.

Rápidamente se evidenciaron vacíos importantes en el acercamiento y la estructura existente para el abordaje de las nuevas prioridades²⁰. Bajo esta óptica el Departamento de Estado de los Estados Unidos enfatizó en la necesidad de fortalecer los aspectos administrativo de la gestión de la seguridad a nivel hemisférico y particularmente en el escenario geográfico bajo su influencia más directa, el área del Caribe. De manera paralela a la orientación de recursos para la capacitación

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

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

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

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

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

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

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

Finalmente, cabe destacar que la nueva agenda norteamericana hacia la región enfatiza tres aspectos que atañen directamente a la cuestión de las RCM entre los Estados Unidos y los países del Caribe y al interno de estos países. Ella se basa en tres ejes reiterados por la presente administración norteamericana: Democracia, Comercio y Seguridad²³. Por lo menos en dos de estos aspectos, la seguridad y la democracia, este énfasis coincide con el interés de los gobiernos y el liderazgo político de la región en replantear y resituar el papel de los militares como sujetos activos en el desarrollo o la reformulación del curso a seguir respecto a las reformas al sector. En el ámbito del comercio y el desarrollo, donde se articulan las agendas de los gobiernos con las de los empresarios y comerciantes de la región, el rol de los militares poco a poco ha ido entrando por la puerta delantera, especialmente a partir de los eventos del 11 de septiembre, bajo el entendimiento de que para que los estados de la región puedan beneficiarse de la ampliación del intercambio comercial tendrán no sólo que adscribirse, sino también promover activamente una clara política de seguridad que atienda al espectro cada vez mas amplio e inclusivo de la política antiterrorista norteamericana²⁴. Nuevamente, en la perspectiva de los gobiernos de la región, los militares son asumidos como un recurso del desarrollo y para el desarrollo.

¿Los micro-estados del Caribe incorporados?

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

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

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

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

formales de la representación electoral- sino más bien a las garantías de escenarios favorables para la inversión privada externa y el crecimiento económico²⁵. Consecuentemente, el replanteamiento de la cuestión de la seguridad termina asignándole un peso significativo a la promoción del fortalecimiento de las democracias regionales y a la necesidad de garantizar la gobernabilidad y la estabilidad social y política²⁶.

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

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

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

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

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

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

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

Tal es el caso de **Jamaica**, donde la policía frecuentemente utiliza fuerza letal en la aprehensión de sospechosos. En el 2001 fueron reportados 163 muertes bajo estas condiciones. Ello conllevó un proceso de investigación encaminado por el gobierno y organismos civiles para confrontar los ajusticiamientos de la policía, a cargo de la Oficina de Responsabilidad Profesional que investiga actos de corrupción y mala conducta y la Autoridad Civil encargada de quejas sobre policía (PPCA). En junio fue reportado que fuerzas de seguridad mixtas de las Jamaica Defense Force (JDF) y de la policía jamaíquina que patrullaban el oeste de Kingston abrieron fuego a una procesión funeraria hiriendo a varias personas. Aunque esa acción fue contestada por las autoridades civiles y la JDF dio de baja a tres soldados por violar las reglas disciplinarias, el mes siguiente en una operación conjunta de fuerzas armadas y policía fueron asesinados 25 civiles, un policía y un oficial militar en una acción aun no esclarecida²⁷.

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

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

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

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

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

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

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

La **Republica Cooperativa de Guyana** posee un sistema político multipartidista con un presidente elegido y un parlamento unicameral. El pasado año fueron celebradas elecciones consideradas justas. Sin embargo, en el 2001 la Asociación de Derechos Humanos de Guyana reportó que la policía guyanesa, (Guyana Police Force) ajustició extrajudicialmente a 15 civiles considerados delincuentes, mientras estaban bajo su custodia o en proceso de ser capturados. En términos generales los abusos policiales son cometidos bajo impunidad²⁸.

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

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

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

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

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

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

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

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

Por todo lo dicho y en atención a nuestra interrogante inicial, sobre la relación entre democracia y control civil, estudios recientes insisten en afirmar que las transiciones crean oportunidades para el control civil. Pero como bien señala David Mares, la experiencia latinoamericana nos ha mostrado que “la democracia por si misma no garantiza el control civil de lo militar” y en su opinión, dicho control esta condicionado a dos tipos de negociaciones: al acuerdo entre civiles de no usar a los militares para sacar ventaja partidaria, mientras que el segundo tipo de negociación intercambia la subordinación militar al control civil por el grado de autonomía y recursos necesarios para los militares realizar sus funciones, preferiblemente externas mas que internas en la medida en que estas últimas tiendan a politizarse²⁹. En parte el problema persiste debido al carácter excesivamente presidencialista -ergo, personalista-

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

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

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

Juntos, pero no revueltos...

En virtud de lo anterior, los ejércitos de la región, en tanto que aparatos estatales monopolizadores del uso legítimo de la violencia, han venido ocupando con mayor propiedad un rol más pragmático de regulador de la estabilidad local, pero también cada vez más referido al entorno regional, en una vertiente de “integración vertical de la seguridad” que en cierta medida recrea un nuevo corporatismo regional³¹ alrededor de una agenda que si bien incorpora intereses nacionales particulares,

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Cuba Domesticada: De ser un desafiador de la hegemonía norteamericana a nivel mundial antes de 1990, inclusive al poder militar a través del despliegue de las fuerzas armadas cubanas en Africa y Centroamérica, Cuba ha pasado a ser un aliado, sí bien de bajo perfil, de la lucha antinarcótica de Washington. Como señalara en una ocasión el propio Gral. (r) McCaffrey, ex zar norteamericano de la lucha antinarcótica, Cuba no representa una amenaza para los EE.UU., a su juicio debería ser más bien considerada un aliado en términos de las posibilidades de convenir acciones conjuntas de control de actividades relacionadas con el narcotráfico, lavado de dinero y flujo de emigrantes indocumentados en sus aguas territoriales³².

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

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

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

Diferencias y similitudes

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

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

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

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

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

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

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

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

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

III.-Las improntas y perspectivas de reestructuración de dichas fuerzas. Las iniciativas de conformación de fuerzas de reservas asume un nuevo matiz de cara a las necesidades de racionalización de recursos y como un bi-producto de la reestructuración de la defensa. Desde la perspectiva regional la disponibilidad de reservas supone un alto nivel de coordinación, entrenamiento y capacidad de respuesta garantizado por acuerdos implícitos o explícitos entre los ejércitos y los Estados de la región³³.

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

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

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

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

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

Retos y las necesidades tras los eventos del 11 de septiembre

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

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

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

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

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

Uno de los aspectos angulares del debate entre especialistas y “practitioners” sobre control civil y relaciones cívico militares se refiere a la cuestión de la profesionalización de los militares y su impacto en la sociedad³⁴. Esto resulta particularmente importante a propósito del

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

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

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

Contribuciones del presente volumen

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

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

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

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

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

35 Wilfredo Lozano, 1985

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Otro aspecto interesante que se desprende del análisis de Afanasiev y que contrasta con la experiencia guyanesa y aún con la dominicana, se refiere a la cuestión de la naturaleza particular de los conflictos al interno de las fuerzas. Para Guyana, Dion Phillips destaca una dimensión muy particular de la composición de las fuerzas de defensa guyanesas (GDF), también abordada por otros estudiosos: la cuestión racial³⁷. Mientras Lozano hace referencia a las diferencias de castas que caracterizó un período determinado del desarrollo de la institución castrense. En Cuba, los conflictos al interno de las fuerzas parecen tener más que ver con diferendos técnico-burocráticos.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Los recursos del poder

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

38 Vieques y la Política Puertorriqueña, en este volumen.

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

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

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

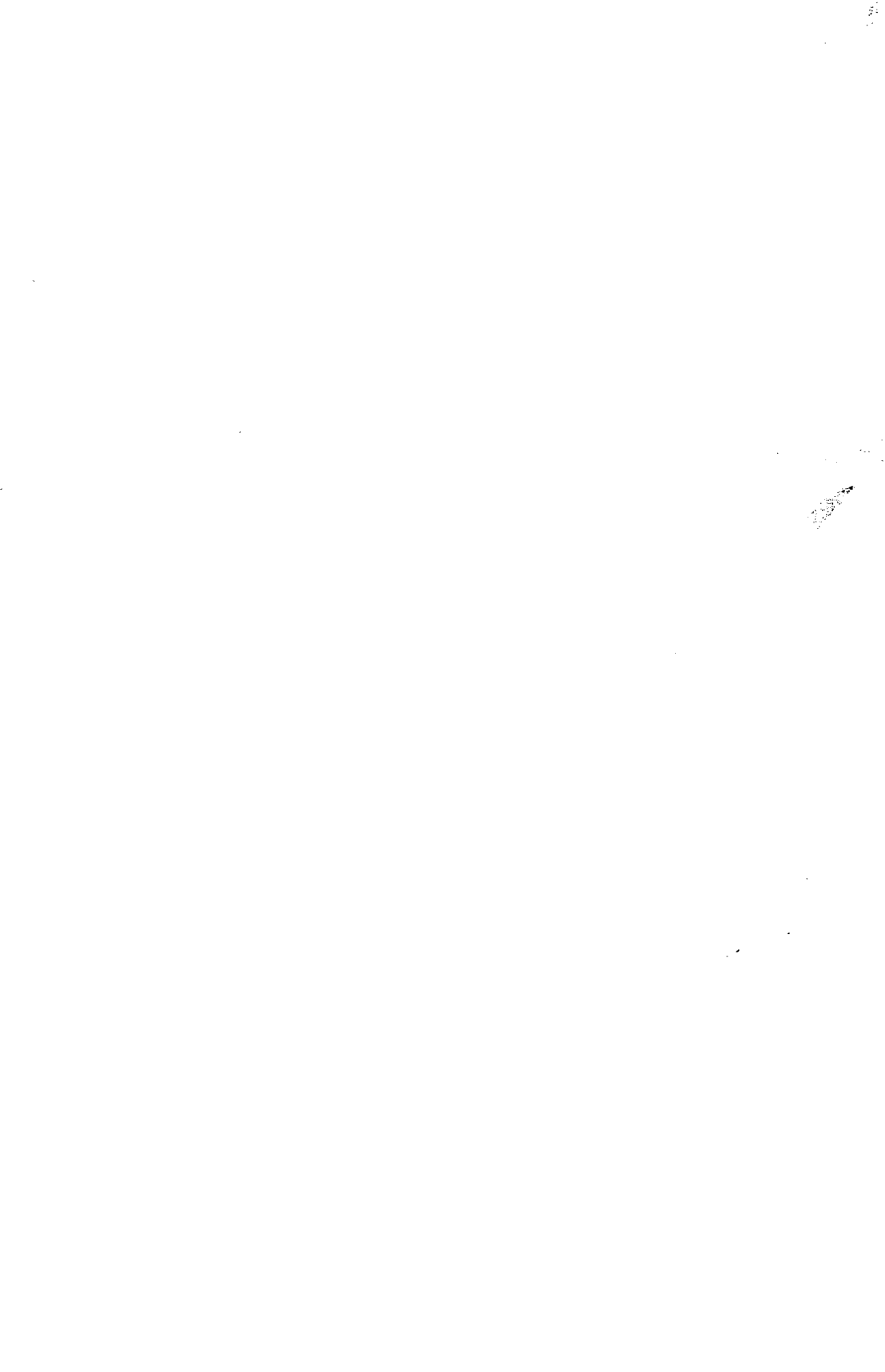
Para los pequeños estados de la región, y sus respectivos gobiernos, las cuestiones relativas a la trasgresión de territorios marítimos a través de la pesca ilegal de habitantes de islas adyacentes, el creciente uso del territorio para el tránsito de narcóticos, lo mismo que el trasiego de personas,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

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

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

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

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



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

Lilían 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, Paul 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 está 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 más 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 más moderno (vg. República Dominicana). En otros casos, la transición se refleja en la forma más 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 más 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 más factible y a un paso más 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 rendimiento 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 más lentas) a través del diálogo y la colaboración en el ámbito militar y de la defensa.¹⁸

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

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 más 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 más 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 fórmulas 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 21st Century: Implications for DoD Policy", (University 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 más 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 mas instrumental a estos fines, asumió desde sus orígenes funciones de orden doméstico, mas 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 perpetuo 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 mas 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 jamaicanos 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 Small 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, “Trasiegos Perversos 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 volúmen 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'Donnell 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'Donnell:

"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 jamaicana 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

destacándose una mayor visibilidad no sólo de las estructuras militares, sino también en la imposición de prioridades y objetivos sobre el resto de la ciudadanía⁶⁴. Pese a ello, tampoco debe ser entendido como un factor ajeno a las propias dinámicas societales, dado que, como enfatizan algunos autores, su origen en las sociedades en desarrollo “esta enraizado en sus propias estructuras socioeconómicas, estructuras injustas de clase y racial, que estimulan el proceso”⁶⁵.

El peso de los factores externos

La particular composición de los ejércitos y de las fuerzas de seguridad en el Caribe, típicamente organizadas en el sentido de milicias y constabularias, tiene su origen en la presencia hegemónica de los EE.UU. y su política expansionista hacia la región a principios del siglo XX. En las Antillas Mayores, fueron el resultado de intervenciones sucesivas y de los esfuerzos por reorganizar y centralizar el poder militar en Cuba, Haití y la República Dominicana. Es importante destacar este aspecto a fin de establecer distinciones importantes en un marco comparativo con otros procesos en América Latina. A propósito de ello, García-Muñiz destaca en su análisis sobre la asistencia militar de los EE.UU. a la región a lo largo de medio siglo, “la existencia de un vínculo orgánico entre las fuerzas de seguridad caribeñas y las fuerzas Armadas de los Estados Unidos, cuya solidez y profundidad radica en su larga y continua trayectoria histórica. Este trasfondo histórico de relaciones íntimas o de conexión subordinada, es distinto a las sostenidas por los EE.UU. con los ejércitos sudamericanos, que ya tenían lazos de colaboración con fuerzas armadas europeas”⁶⁶.

Esta relación subordinada a la que García-Muñiz hace referencia va a determinar las tendencias más recientes en el proceso de renovada

64 Young, Alma & Dion E. Phillips, “Toward an Understanding of Militarization in the Third World and the Caribbean”, en Alma Young & Dion Phillips eds. *Militarization in the Non-Hispanic Caribbean*, (Colorado:Lynne Rienner, 1986).

65 Humberto García-Muñiz, *La Estrategia de Estados Unidos y la Militarización del Caribe*, Río Piedras, p. 299

66 García-Muñiz Humberto, Los Estados Unidos y el Caribe a Fin de SigloXX: Transiciones Económicas y Militares en Conflicto” En *Fronteras en Conflicto: Guerra Contra las Drogas, Militarización y Democracia en el Caribe, Puerto Rico y Viéques*. García-Muñiz Humberto y Jorge Rodríguez Beruff. Ed. (San Juan, Puerto Rico, 2000).

militarización y reconfiguración de las fuerzas de seguridad en la región, con impactos diversos en cada una de las formaciones estatales y societales.

El análisis que sigue aborda la cuestión cívico-militar/fuerzas de seguridad a partir de la realidad dominicana, destacando en la medida de lo posible, algunos elementos distintivos respecto a otros países incluidos en esta compilación.

IV.- Fuerzas de seguridad y sociedad en la República Dominicana

La sociedad dominicana experimenta presiones y tensiones sin precedentes como consecuencia de cambios generados en las esferas del desarrollo económico, institucional, político y societal, pero especialmente en el de la defensa y la seguridad.

Estas presiones y demandas por cambios se han venido acelerando por el efecto de por lo menos dos mega-procesos a nivel mundial: por un lado, el impacto de la globalización y sus implicaciones en la liberalización, ajuste e internacionalización de componentes de la economía nacional, transnacionalización de la cultura, valores y bienes sociales. Todas estas dinámicas solían estar bajo el control jurisdiccional del Estado-nación y en gran medida escapan ahora a su control absoluto, cuestionando aspectos importantes de la tradicional soberanía nacional y del monopolio de la violencia legítima por parte del Estado dominicano⁶⁷.

Por otro lado, asistimos a la emergencia de un nuevo paradigma en las relaciones internacionales, basado en la redefinición de la seguridad y la defensa bajo los términos de nuevos principios que descansan mas en la búsqueda de consensos y en la promoción de los valores democráticos, de justicia, transparencia, protección de los derechos humanos y solución pacífica de conflictos.

En consecuencia, para un país pequeño como la Dominicana, uno de los retos mas acuciantes que se le plantean al liderazgo político y a los ciudadanos es cómo ajustar sus iniciativas y accionar en ese contexto globalizado, donde con mayor frecuencia las normas las trazan fuerzas

67 Entre estos fenómenos caben citar, el crimen organizado, narcotráfico, flujo de inmigrantes ilegales, trata de blancas, aumento criminalidad.

intangibles y supra estatales (Organización Mundial del Comercio -OMC, movimientos sociales y de protestas internacionales, procesos integracionistas, organismos multilaterales, redes de ONGs, organizaciones internacionales de derechos humanos como Amnistía Internacional, America's Watch, Instituto Interamericano de Derechos Humanos), bajo otras normativas (sistemas de sanciones consensuadas en organismos multilaterales, internacionalización de la justicia a través de cortes con jurisdicciones transnacionales), en un contexto cada vez mas multilateral, mas proclive a la seguridad cooperativa, pero también cada vez mas social y económicamente asimétrico.

Estas tendencias motivan de más en más a especialistas de la seguridad y la defensa a plantear, 1ero.) la necesidad de conformar a niveles nacionales instancias de análisis, **planificación, coordinación y evaluación de políticas estratégicas de seguridad y defensa que coadyuven al desarrollo de comunidades regionales e internacionales de seguridad y defensa**, entendidas éstas en el sentido **en que las define Karl Deutsch**, como espacios de elaboración de propuestas comunes, **coherentes con las necesidades e intereses de las sociedades del Caribe, sin sucumbir a presiones extra-regionales y donde se incluya el componente civil**, al tiempo que, 2do.) se fijen las reglas del juego donde, como bien señala un analista, todos participen, independientemente de su tamaño o nivel de incidencia previo, como hacedores de reglas y no solamente como acatadores de ellas⁶⁸.

Lo primero articula el interés nacional al contexto internacional y se traduce en propuestas que ya han comenzado a surgir desde

68 Deutsch entiende a las "comunidades de seguridad pluralistas" como un estadio que alcanza una comunidad de seguridad una vez que la gente obtiene un sentido de comunidad, instituciones y prácticas sólidas y distribuidas para asegurar por un largo período expectativas confiables de un cambio pacífico entre sus poblaciones. Requiere un consenso por parte de los actores claves sobre los problemas sociales comunes a ser resueltos de manera pacífica y garantizando la independencia legal de los gobiernos involucrados en estas iniciativas. Un ejemplo concreto sería la Unión Europea. Deutsch Sidney, et al. *Political Community in the North Atlantic Area: International Organization in the light of Historical Experience* (Princeton: Princeton University Press, 1957)5-7 citado por Jorge Domínguez ed. *Seguridad Internacional, Paz y Democracia en el Cono Sur* (Chile:FLACSO Chile, 1998)27-28. Respecto a la cuestión de la participación pluralista, ver Túlchin, Joseph, "Institucionalización de Acuerdos de Seguridad", en Rut Diamint *La OTAN y los Desafíos en el MERCOSUR: Comunidades de Seguridad y Estabilidad Democrática*, Universidad Torcuato Di Tella, Centro de Relaciones Internacionales (Buenos Aires: Nuevohacer, 2001). Esto último resulta retador, especialmente cuando se trata de países que como la República Dominicana, buscan consolidar sus emergentes economías.

instancias de la sociedad civil, de esferas oficiales y de las propias FF.AA. dominicanas, como las propuestas de conformación de leyes y mecanismos como el Consejo Nacional de Seguridad, el cual, en la experiencia de algunos países centroamericanos, funciona como un mecanismo de planeación estratégica al mas alto nivel, basado en criterios de eficiencia, flexibilidad y racionalización. Para ello se busca promover la articulación ínter-institucional, que permita un mayor nivel de coherencia al trazar una política de seguridad nacional que defina el papel de los actores actuales y emergentes (poder judicial, legislativo, ministerios de relaciones exteriores, partidos políticos, empresariado, Ongs, academias, medios de comunicación, organismos multilaterales) que inciden en ambas esferas de la seguridad y la defensa, así como los ámbitos de acción (diplomático, gerencial estatal, defensa, desarrollo económico, societal), tanto en el plano interno como en el externo.

El segundo aspecto se refiere a la propuesta de nuevos modelos cívico-militares basados en un tipo diferente de articulación entre el Estado, las fuerzas de seguridad y la sociedad, que tome en cuenta los intereses y procesos nacionales mas integradores, a partir del cual se definan las estrategias políticas de seguridad y las doctrinas. Ambos aspectos constituyen los pilares de una demanda de primer orden en casi toda América Latina y el Caribe y que se aplica sin lugar a dudas a la República Dominicana: definir y en algunos casos reformar los ámbitos de la seguridad y la defensa en sus componentes estructurales, doctrinarios y operacionales, desde una perspectiva holística y de reforzamiento del control civil ampliado.

En la actualidad las improntas de reformas del sector militar y de la seguridad en este país se orientan hacia: a) la necesidad de definir parámetros doctrinales y políticas de defensa que respondan tanto a los cambios globales como a las demandas del sistema político nacional, cimentadas en la transparencia, el estado de derecho y la consolidación democrática y b) la necesidad de articular de manera diferente la institucionalidad vigente en el ámbito militar y de la defensa, por una nueva institucionalidad que demanda una inclusión comprensiva de otros actores e instancias tanto de la sociedad civil como del propio Estado, en el marco de unas relaciones cívico- militares democráticas.

Este acercamiento enfatiza además una propuesta de creación de una comunidad de seguridad, que sea entendida como un territorio que

articula organizaciones y prácticas innovadoras capaces de trasladar las cuestiones de seguridad al espacio de lo público, recomponiendo de esa manera las formas institucionales del Estado.

En atención a ésto, es necesario enfocar en el impacto que provocaran las reformas planteadas en los patrones de relaciones cívico-militares, tomando en cuenta: a) algunos factores externos, especialmente relacionados a la agenda estadounidense de redefinición estratégica, b) factores internos relacionados por un lado a la redefinición de misiones y por otro a retos que a mi modo de ver enfrenta el sector, de cara a los procesos de institucionalización que ya están en marcha, como son: perfilar e institucionalizar una política de seguridad nacional como política pública, redefinir su política de defensa bajo nuevos parámetros, perfilar su marco doctrinal que integre los avances institucionales y conceptuales en el campo de la seguridad y la defensa, orientado todo ello al restablecimiento de unas relaciones cívico-militares ajustadas a un contexto democrático.

Procesos políticos y el papel de las FF. AA. y de seguridad

Los orígenes de las Fuerzas Armadas dominicanas en su vertiente moderna datan de los tiempos de la ocupación norteamericana del país durante los años 1916-24, cuando en abril de 1917 el ejército de ocupación crea la entonces denominada “Guardia Nacional”, sustituyendo a las antiguas Fuerzas Armadas que se concentraban en la Marina de Guerra y la Guardia Republicana. Esta nueva instancia tenía por objetivo fundamental centralizar el control del poder político, altamente fragmentado, que se expresaba en una miríada de micropoderes locales. Durante el período inicial de su formación, estas fuerzas fueron entrenadas, apertrechadas y comandadas por el cuerpo de marines de los EE.UU., proceso que se completó en junio de 1921 con su transformación en la Policía Nacional Dominicana (PND), mediante la orden ejecutiva 631. Durante este año, fue creada también la Escuela Militar de Haina, orientada al entrenamiento de oficiales como el vehículo inicial de profesionalización de los cuerpos castrenses. Será sin embargo mas tarde, en el año 1927 cuando se comienza a perfilar la verdadera estructura castrense, por la conversión, vía la ley

705, de la PND en una brigada compuesta por dos regimientos y otras instancias administrativas⁶⁹.

Cualquier intento de periodizar los momentos de crisis y reconfiguración de las fuerzas de seguridad dominicanas debe asumir como punto de partida el influjo determinante de la dictadura trujillista. Desde su conformación como una fuerza al servicio de los intereses personales de Trujillo, el tipo de control que ejerció el dictador sobre las fuerzas de seguridad medió en forma determinante los procesos posteriores de institucionalización y profesionalización de sus diferentes ramas. A lo largo de todo el período de la dictadura trujillista y con posterioridad, las fuerzas de seguridad dominicanas estarán caracterizadas por su función coercitiva y represiva, según las describió en una ocasión el intelectual español Jesús de Galíndez, como “un ejército de ocupación interna y un aparato de dominación política”, subsumiendo en forma casi absoluta la función de defensa y la capacidad de combate frente a las eventuales amenazas externas y cobrando un énfasis ideológico bajo el balaguerato, con la doctrina de seguridad nacional. Pope Atkins, reconocido estudioso dominicano, documentando la historia reciente de las relaciones civil-militares en la República Dominicana las define como “altamente influenciadas por el legado de violencia que caracterizaron los momentos de dictadura, caos y dominación extranjera, dentro de lo cual las fuerzas armadas han constituido un factor político primordial”⁷⁰

Desinstitucionalización y neopopulismo: posttrujillismo y balaguerato (1966-78)

Si a lo largo del gobierno dictatorial de Trujillo, las fuerzas de seguridad se caracterizaron por una adscripción absoluta de lealtad al “Jefe”, por encima de la legitimidad civil, el gobierno que su sucesor

69 Teniente General E.N. José Miguel Soto Jiménez Las Fuerzas Militares en la República Dominicana (Santo Domingo, República Dominicana: Grupo 5, 1996) 133-134. También en Atkins, Pope, Arms and Politics in the Dominican Republic. Westview Press, Colorado, 1981. 7-8

70 En los más de 150 años de vida republicana, bajo el comando de alrededor de 66 presidentes, 21 han sido militares en servicio. Las dos figuras dictatoriales más relevantes han sido la del General Ulises Heureaux, que gobernó entre 1880-1899 y la del Generalísimo Rafael Leonidas Trujillo, el cual permaneció en el poder por 30 años (1930-1961).

Joaquín Balaguer inaugura a partir de 1966 sustenta un modelo basado en la politización, partidarismo y precaria profesionalización de las Fuerzas Armadas⁷¹. El modelo balaguerista se sustentó en la creación y fomento de cacicazgos militares, en base a un esquema prebendalista de creación de puestos y alternabilidad de posiciones por conveniencias políticas, en el marco de lo que Wilfredo Lozano ha dado en denominar, un estilo bonapartista de ejercicio del poder⁷².

Una vez instaurado el gobierno de Balaguer, las FF.AA. pasarían a constituirse en un instrumento político de choque al servicio de la fuerza partidista socialcristiana. La jerarquía militar pasaría abiertamente a formar parte en reiteradas ocasiones del directorio político de la institución, con funciones y participación en los procesos de campañas proselitista donde jugarían un papel crucial en los sucesivos y fraudulentos procesos electorales.

Durante sus sucesivos gobiernos, Balaguer implementaría la tendencia a militarizar el Estado dominicano, nombrando a oficiales activos en posiciones de carácter y contenido civil, como administradores de empresas estatales y ministerios de servicios públicos. También daría continuidad a la práctica de promoción militar como vía de ascenso social⁷³.

El papel que jugaron las fuerzas de seguridad, paramilitares y de la inteligencia balaguerista en el marco de la estrategia de contrainsurgencia ha sido ampliamente documentado por historiadores y sociólogos dominicanos y extranjeros⁷⁴. Sin embargo, cabe destacar que un factor

71 El período posterior al derrocamiento de la dictadura cubre una serie de eventos y procesos importantes para la historia política y militar dominicana, especialmente en cuanto al papel protagónico de los militares en la guerra de abril del 1965. No es nuestra intención sin embargo desarrollar aquí un recuento exhaustivo de los momentos y escenarios que definieron prácticas de ejercicio del poder y determinaron patrones distintivos de relaciones cívico-militares. Un análisis más detallado en este sentido aparece en el artículo de Wilfredo Lozano que contiene este libro.

72 Lozano, Wilfredo, *El Reformismo Dependiente* (Santo Domingo, República Dominicana: Taller, 1985).

73 Fue durante este período que, bajo la lógica prebendalista y también de asumir el Estado en la función de empleador, se dio paso al crecimiento geométrico de las fuerzas: desde el momento de su juramentación en 1966 y a lo largo de su primera gestión, el número de generales se elevó de 7 a 56. En el segundo período de gobiernos consecutivos esta cifra ascendió a 90. A su salida en 1966 las fuerzas de seguridad en el país habían pasado de 30,000 efectivos a 60,000 (Juan José Ayuso, 1999).

74 Ver al efecto los trabajos de Lozano *El reformismo dependiente*, 1985; Roberto Cassa *Los doce años: contrarrevolución y desarrollismo*, tomo I, 1991; Juan José Ayuso *Todo por Trujillo*, 1999, José Israel Cuello, Rosario Espinal. Entre los extranjeros, amén de los ya citados, se recomienda ver el más reciente libro de Jonatann Hartlyn.

que orientó la cultura política del momento, dimensionó y determinó el esquema de relaciones cívico-militares por largo tiempo ha sido el mesianismo militarista, a través del cual, por un lado, el militar se autopercibe como una fuerza superior, proyectada por encima de las masas, en base al historial autoritario y al monopolio de la violencia conferido durante los años anteriores de la dictadura trujillista y del neotrujillismo balaguerista.

Pero, si por un lado los militares proyectaron los elementos una cultura autoritaria y patrimonialista, basada en el personalismo, también al pueblo dominicano le ha sido difícil alejarse del modelo autoritario. En ese sentido, la persistencia de los valores autoritarios en el marco de la cultura política dominicana permean aún en la actualidad las diversas instancias de representación ciudadana como el sistema de partidos, los precarios mecanismos de participación popular como las elecciones y los limitados procesos de ciudadanización⁷⁵. Por ello, no es de extrañar que en el año 1994, el 50.4% de los dominicanos consideren que “un líder fuerte haría más por el país que todas las leyes y las instituciones juntas”⁷⁶. Como corolario de esta apreciación, la misma fuente indica

75 Los resultados arrojados por una Encuesta Nacional de Cultura Política y Democracia - DEMOS-1994 indican, de acuerdo con los autores, que “los rasgos del autoritarismo están extendidos en la población dominicana de manera muy pronunciada”. Estos rasgos abarcan expectativas de seguridad alrededor de una figura o de un ordenamiento institucional, así como preferencias por un mando que concentre un poder omnímodo” y se basan en un indicador que destaca los atributos de un liderazgo paternalista, empleando la figura del padre como protector y compensador así como el que impone la obediencia y castiga, como analogía de la figura presidencial. El 76% de los entrevistados se acordó con que “Un buen presidente debe ser como un padre a quien hay que acudir para que resuelva los problemas” . Isis Duarte, et al., (República Dominicana: Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra/ Proyecto para el Apoyo a Iniciativas Democráticas, 1994, p. 11). Siete años más tarde, los resultados de la misma encuesta DEMOS, esta vez para el período 1994-2001 reiteran la preeminencia de los valores autoritarios conjuntamente con el reforzamiento de valores y actitudes tradicionales como el providencialismo, el poder personalizado y el fatalismo. Sin embargo, un rasgo distintivo y alentador del cambio cultural se reflejó en el hecho de que la democracia, como sistema de gobierno fue preferida por la mayoría de la población dominicana entrevistada (el 77%), es decir, 32% más que la población en Chile y 19% más que en Argentina confiaba en este régimen político. Mas aun, en la percepción de la ciudadanía, entre los problemas que pueden ser encarados a través del régimen democrático se citaron en un lugar preponderante la paz, la seguridad y la tranquilidad. Este dato contrastó de manera dramática sin embargo con la respuesta de que solamente el 26% de los dominicanos/as estuvo satisfecho con el funcionamiento de la democracia en este país. Duarte, Isis y Ramonina Brea, Encuesta DEMOS 2001, *¿Hacia Donde va la democracia Dominicana?* (Santo Domingo, PUCMM febrero 2002)

76 DEMOS-94

que para el 27% y 22% de los dominicanos, el Presidente de la República y los militares son las dos instituciones de mayor confianza, en la medida en que ellas representan la una la garantía del orden y la otra, la centralización y continuidad del mismo⁷⁷. Sin embargo, la correlación entre ambas figuras no es extemporánea, mucho menos lo es a la fórmula del autoritarismo, como lo indican diversos estudios que abordan el tema del excesivo presidencialismo y el muto reforzamiento del militarismo⁷⁸.

En última instancia, y es este un aspecto que queremos destacar no sólo como preponderante en el marco de las relaciones cívico-militares dominicanas, sino también del contexto caribeño, la adscripción incondicional de las fuerzas de seguridad a la figura civil que encarna el Ejecutivo no ha sido, ni constituye una garantía de supremacía civil, no para el caso caribeño, donde la modalidad de predominio militar se basa en el desconocimiento y exclusión de las demás esferas estatales y civiles de contrapeso a excepción de la figura presidencial.

Profesionalización de las fuerzas armadas dominicanas: 1976-90s

La profesionalización, entendida aquí como un proceso de separación y distinción de la política de los cuarteles, registró un comportamiento diferente durante los años que siguieron al balaguerismo. El nuevo gobierno de tendencia socialdemócrata llevó a cabo una profilaxis interna de las figuras militares mas comprometidas con el modelo represivo y desinstitucionalizante

77 DEMOS-94. Sin embargo, esta apreciación cambio de manera dramática en la nueva DEMOS 2001. La percepción de la ciudadanía sobre la confianza en las instituciones castrenses se deterioró considerablemente pasando éstas a ser, conjuntamente con otras instituciones claves de la gestión gubernamental como la Policía, la Dirección Nacional de Control de Drogas, la Justicia e incluso el Congreso Nacional las instituciones de mayor desconfianza para la ciudadanía. Duarte, Isis y Ramonina Brea, *¿Hacia Donde va la Democracia Dominicana?* P. 41-42

78 Pese al legado descentralizador que en América Latina aportaron los cabildos y parlamentos como prolegómenos institucionales desde la fundación de las Repúblicas, el destino de éstas, como lo destaca Dieter Nohlen, empezó a depender cada vez mas claramente de la suerte militar y de sus jefes, y se produjo una identificación muy estricta entre quién ejerció el mando militar y quién tomó el poder político. La estructura de mando y de organización militar, jerárquica y personalizada, tendrá una influencia enorme en el estilo de ejercer el poder político en América Latina hasta nuestros días. El militarismo, desde ese punto de vista, es simultáneo al presidencialismo. Dieter Nohlen "Sistemas de gobierno: Perspectivas conceptuales y comparativas" en Dieter Nohlen y Mario Fernandez *Presidencialismo vs. Parlamentarismo*. Ed. (Venezuela: Nueva Sociedad, 1994) 42.

que impuso el socialcristianismo. A ello siguió también la reducción del número de efectivos. En consecuencia, se redujo la presencia militar en los procesos electorales, su participación en proyectos y eventos proselitistas.

Sin embargo, sostenemos que lo que se dio fue una profesionalización mediatizada, todavía bajo los efectos estructurales de la desinstitucionalización y basada esencialmente en un cambio generacional como el factor que mas ha coadyuvado el desarrollo de una nueva legitimidad que proyecta la profesionalización como nuevo acercamiento de los militares con respecto a la sociedad dominicana.

En contraposición a la experiencia agotada en el Cono Sur, y Centroamérica, donde se planteó un momento de ruptura con la imposición militar y/o una guerra civil, en Dominicana no hubo una transición marcada de una etapa a otra. En este sentido, lo mismo ha pasado en el sistema político de representación, donde el liderazgo tradicional se ha agotado en sus límites biológicos. Para que una nueva generación asuma el control, tanto en lo militar como en lo político, ha tenido que coexistir o pactar (transarse) con el poder tradicional. Esta condición ha dificultado los cambios y la circulación de nuevas visiones. En toda la historia de las fuerzas armadas la posibilidad de introducir elementos que alteraran un determinado orden de cosas, han confrontado la oposición interna del "establishment" trujillista o neotrujillista aún vigente.

El otro componente de la profesionalización al que ya nos hemos referido en otro momento, guarda relación con el proceso de modernización. Pese a que no se han producido grandes cambios en términos doctrinarios, las fuerzas de seguridad incrementaron su participación en las iniciativas de formación y educación militar, a través de su participación en las actividades de entrenamiento y las operaciones conjuntas comandadas por los Estados Unidos en el Caribe.

Para el año 1996, la República Dominicana era el quinto país en América Latina mas beneficiado con la asistencia en educación y entrenamiento militar internacional (IMET) de los EE.UU., llegando a ocupar el segundo lugar como recipiente de ayuda en 1997. Un dato relevante lo constituye el ser el único país del Caribe hispanoparlante en egresar estudiantes de la controvertida Escuela de las Ameritas y de la Academia Interamericana de la Fuerza Aérea⁷⁹.

79 Adam Isacson y Joy Olson, *Just the Facts: a Civilian's Guide to U.S. Defense and Security Assistance to Latin América and the Caribbean* (Washington: Latin america Working Group, 1998)

Durante los años de Balaguer, el país participó ampliamente en los programas de entrenamiento, alcanzando un volumen de 2,423 militares, lo que representó en ese momento el 30% del personal adiestrado principalmente en la Escuela de las Américas. Los entrenamientos continuaron en los gobiernos sucesivos aunque en menor intensidad. En qué medida han contribuido estos entrenamientos a desarrollar un liderazgo militar que promueva cambios en el patrón de relaciones cívico-militares vigentes hasta el momento, es un tema de amplia discusión. También lo es el hecho de cómo han contribuido estos procesos de formación a la constitución de relevos de los viejos caciques al interior de las fuerzas de seguridad.

Reequipamiento y Despliegue:

Como país carente de un enemigo evidente o amenaza externa, puede asombrar el dato de que la República Dominicana consistentemente se coloque en un alto lugar en las Ventas Militares al Exterior (FMS) y entre los países beneficiados con licencias para Ventas Comerciales Directas (DCS) de los EE.UU. El primero es un programa gobierno a gobierno de compras de armamentos y equipos, servicios de defensa y entrenamiento militar donde el Departamento de Defensa de los EE.UU. funge de intermediario entre la compañía vendedora y el cliente⁸⁰. En 1996, el país acordó compras por un total de US\$182,000 pero éstas aumentaron a US\$2,000 en 1998 y 1999. Otros países vecinos como Haití firmaron acuerdos por un total de US\$2,063 en 1996 pero disminuyeron estas cifras a US\$1,000 en 1998 y 1999. Jamaica firmó por US\$2,374 en 1996 y se mantuvo en US\$2000 en los dos años comparativos. En lo que respecta al otro rubro, las DCS es un programa que monitorea las ventas de armamento, servicios de defensa y entrenamiento de compañías estadounidenses al exterior. En 1996 y 1997, la República Dominicana ocupaba una posición cimera entre el grupo de países del Caribe beneficiados con licencias para las ventas comerciales directas de armamentos, con un total de 2,714,978 dólares, si se compara con Jamaica que registró una capacidad potencial de compra

80 Adam Isacson y Joy Olson, *Just the Facts* (Washington: Latin America Working Group, 1998)

de US\$430,818; Guyana con US\$185,974; Haití con US\$157,487; Trinidad y Tobago con US\$332,302 y Barbados con US\$45.993. De aquí se desprende que en los últimos seis años el país se ha colocado entre las diez naciones más favorecidas en el hemisferio con licencias de compra de armamento. Pese a este incremento en el volumen de Compras Directas, los volúmenes de compra vía los acuerdos de Venta Militar al Extranjero con el DoD de los EE.UU. se mantuvieron bastante altos, con pequeñas reducciones en los últimos años. Estas compras en su mayoría, han sobrepasado los límites establecidos en los acuerdos originales. En 1996 estos representaron casi medio millón de dólares. El país ocupó el quinto lugar como mayor recipiente de asistencia vía IMET en 1996 y el segundo en 1997. Es el único país del área que había enviado estudiantes a la Escuela de las Américas y la escuela de las Fuerzas Aéreas en 1996 y 1997⁸¹.

Esta no es sin embargo una tendencia reciente, García-Muñiz destaca en su trabajo sobre “Ayuda Militar de EE.UU. Al Caribe” que entre 1952 y 1997, la República Dominicana había sido la mayor y más consistente receptora de entrega de armas bajo el programa de Ventas Militares al Extranjero, seguida apenas por Jamaica (23%), Cuba prerrevolucionaria (11%) y Haití (6%)⁸².

También y quizás como fruto de los acuerdos económicos y de cooperación comercial que República Dominicana ha establecido con naciones del Cono Sur, el país adquirió en años recientes 8 aviones T-35B Pillan, de manufactura chilena, los cuales son usados por la Fuerza Aérea Dominicana para combatir el tráfico de drogas en la zona, los viajes ilegales y patrullar la frontera dominicana con Haití⁸³. Similarmente, se han establecido acuerdos de entrenamiento de oficiales dominicanos con el gobierno argentino, habiéndose llevado a cabo ya varias actividades en este sentido.

La profesionalización finalmente se asume como un factor necesario para una institucionalización tardía. En cierta medida, también se ve como un recurso de diferenciación de esta nueva casta de militares

81 Adam Isacson y Joy Olson, *Just the Facts* (Washington: Latin America Working Group, 1998).

82 Humberto García Muñiz, *Los Estados Unidos y el Caribe a Fin del Siglo XX*, 2000). De acuerdo con la misma fuente, durante los años de Balaguer (1976-1984), entre los países que se adjudicaban los 43.5 millones de crédito del citado programa, el país obtuvo la mayor parte del crédito disponible (35.1 millones de dólares), el 80%.

83 Dominican Republic One, DR1 Daily News, miércoles, 2 de febrero, 2000.

respecto a sus antecesores, muchos de los cuales tienen aún una presencia activa al interior de las instituciones castrenses. Finalmente, la profesionalización se entiende como un recurso de sobrevivencia en un contexto de constricciones económicas que afectan los planes gubernamentales, los recursos nacionales y de las cuales las FF.AA. y de seguridad no están exentas.

Por lo tanto, el renovado liderazgo militar entiende que deben llegar a ser mas efectivos y eficaces en lugar de mas reducidos, pero para ser mas eficaces y efectivos sin sufrir reducciones severas es requisito reorientar su papel tanto a lo interno como a lo externo.

Improntas de reformas y modernización de las FF.AA. y la Policía

En consonancia con lo anterior, ya en 1996 el país experimentaba un nuevo tránsito político, esta vez hacia un gobierno de corte liberal y con una visión mas modernizante del desarrollo. El gobierno que inauguró el Dr. Leonel Fernandez Reyna, encabezando el programa de gobierno del Partido de la Liberación Dominicana, se caracterizó de entrada por el desarrollo de una política exterior proactiva, orientada a elevar el perfil de la participación del país en el contexto caribeño y proyectar un liderazgo renovado en las negociaciones comerciales y productivas y en las iniciativas integradoras no sólo en la región sino también con otros países y bloques de América Latina. En términos de la política de defensa y seguridad, la R.D. paso discretamente a formar parte en condición de observadora del Regional Security System, del Caribe anglófono.

El nuevo proyecto político, amparado en la consigna de “un nuevo camino”, levantó el estandarte de las reformas institucionales concomitantemente a las reformas económicas y sociales como una condición a la consolidación democrática. Sin embargo, pese al imperativo que plantea a la consolidación democrática y de reforma estatal la definición del tipo de inserción de los militares en el proceso democrático⁸⁴, el sector de la defensa y de la seguridad se quedo rezagado en el cumplimiento de este objetivo, por varias razones a nuestro entender:

84 Barrios Morón Raúl y René Mayorga *La Cuestión Militar en Cuestión, Democracia y Fuerzas Armadas* (La Paz, Bolivia: CEBEM, 1994; Goodman Louis, Johanna Mendelson y Juan Rial *The Military and Democracy: the Future of Civil-Military Relations in Latin America* (USA:Lexington Books, 1990)

Históricamente ha sido el sector menos expuesto al escrutinio público, el más jerárquico y el menos democrático en términos estructurales. Además, en el complejo entrelazamiento de las instancias de poderes en el sistema de representación actual, el liderazgo político tradicionalmente ha visto las ventajas potenciales que les ofrece el mantener las estructuras militares intactas, como un recurso a su favor, en caso de advenir al poder.

Pese a ello, ha sido en este contexto de presiones económicas y políticas que las FF.AA. dominicanas, así como el resto de las fuerzas de seguridad, se han visto compelidas a autoreformarse en el contexto de un discurso modernizante y refundacional del Estado. Resulta sin embargo sintomático que la iniciativa de los cambios se plantee como “autorreforma”, es decir, como un proceso autocentrado bajo el control preeminente de los militares y del Ejecutivo⁸⁵.

El Marco de las reformas

Como es de esperarse, los esquemas bajo los cuales se estructuraron los conceptos de defensa y seguridad en el pasado se encuentran ahora bajo escrutinio y su adaptación al nuevo contexto implica cambios para las instituciones responsables. Este cambio de paradigma para el enfrentamiento de nuevos conflictos requiere la transformación de los medios de resolver dichos conflictos, el carácter y uso de la fuerza empleada y el despliegue de recursos humanos, materiales y financieros.

Varios países del hemisferio han protagonizado procesos de revisión y reforma de sus políticas y marcos de defensa de cara a las improntas de sus respectivas democracias, y sobre todo, a las demandas de esquemas más equilibrados de sus relaciones cívico-militares que buscan incorporar mayores niveles de responsabilidad ciudadana en el diseño y monitoreo

85 Es necesario reconocer sin embargo que ha sido bajo el nuevo liderazgo del Teniente General Miguel Soto Jiménez, que se han producido cambios importantes en la institución, en algunos casos dando continuidad a otros procesos que ya habían sido iniciados en la gestión de gobierno de Leonel Fernández. A lo largo de los últimos años se fundó el Instituto de Altos Estudios para la Defensa y la Seguridad Nacional, a través del cual se han desarrollado varios diplomados en seguridad, defensa y relaciones cívico-militares, que han involucrado a docentes y estudiantes civiles en la impartición de materias. También se fundó el Instituto Militar de Derechos Humanos y se estableció como un requisito obligatorio para los oficiales de alto rango lograr ascensos el realizar los cursos de diplomados de Estado Mayor.

de políticas, organizándose así estructuras de toma de decisiones e inteligencia, entre otros⁸⁶.

De acuerdo con Johanna Mendelson, la nueva agenda para la reforma en la seguridad debe enfocarse en: a) El fortalecimiento de las relaciones cívico militares, especialmente en la capacitación de civiles en la formulación de políticas, b) el apoyo a la sociedad civil en el monitoreo y diálogo sobre temas de seguridad, buscando mejorar el manejo público del sector de la seguridad, c) apoyar a la sociedad que reconoce y practica la administración de justicia y proveer a la población de recursos adecuados para resolver conflictos d) racionalizar una reducción de las fuerzas de seguridad de acuerdo a las misiones existentes, planteando las posibilidades de desmovilización y reinserción de desmovilizados en la sociedad⁸⁷.

A estos fundamentos propuestos para las reformas en la seguridad agregamos los siguientes:

- 1) Elevar la profesionalización y la modernización de las FF.AA. con capacidad de dar respuesta a los nuevos conflictos, en el marco de una sujeción absoluta al poder civil y al estado de derecho
- 2) incorporar esquemas de cooperación y medidas de confianza mutua que superen el uso de la fuerza como única vía de resolución de conflictos
- 3) articular la seguridad y el desarrollo, siendo que la pobreza y la desigualdad social han sido identificados como los potenciadores más importantes de conflictos, de la ingobernabilidad y del sentido de inseguridad de las sociedades
- 4) destacar el vínculo entre seguridad interna y política exterior y
- 5) finalmente, formular políticas de seguridad y defensa que incorporen sectores diversos de la sociedad civil.

86 Rut Diamint cita algunas de esas mejoras: 1) Cambios en las cúpulas militares con directivos con una visión democratizante y modernizante del sector, 2) apertura de espacios de formación y reflexión de recursos humanos, que integran componentes civiles, 3) mayor incidencia de la esfera legislativa (Congresos y Parlamentos) en el seguimiento de las políticas de defensa y seguridad, 4) mayor transparencia de las políticas de defensa y manejos presupuestales (libros blancos, sistemas de auditorías, mecanismos de enlace con los Congresos), 5) redefinición doctrinal acorde con la seguridad cooperativa y la seguridad preventiva, para el mantenimiento de la paz, 6) mayor apertura comunicativa y mejora de la imagen hacia la ciudadanía. Diamint, Rut, "Las Misiones Militares en el Nuevo Contexto Regional" (Buenos Aires, mimeo, 2001)

87 Mendelson, Johanna, conferencia impartida en Santo Domingo, R.D. 2000

Bajo estos parámetros, otros países han reestructurado sus políticas de defensa y formulado nuevas bajo criterios de políticas públicas de Estado, determinando por un lado las conexiones inter-institucionales, entre sectores de la administración pública al tiempo que estableciendo los deberes y responsabilidades a ser asumidos por la ciudadanía.

El problema que se cierne sobre esas ventanillas de oportunidades radica en el hecho de que, generadas desde el poder, tienden a dejar intacto aspectos estructurales e innegociables de las reformas, vg. excesivo presidencialismo, verticalidad en el mando, exclusión del ámbito civil, ausencia de mediaciones que dé garantía de representación a la ciudadanía, poca transparencia en las políticas, líneas y presupuestos y ausencia de controles externos, entre otros.

La Sociedad Dominicana de cara a las reformas

En la República Dominicana actual se han ido agotando algunos de estos pasos que reflejan un cambio de mentalidad y prácticas más proclives a la institucionalización de unas relaciones cívico-militares democráticas que potencien la profesionalización militar y la especialización al tiempo que incentiven una mayor participación civil en la seguridad y la defensa como bienes públicos y por ende sujetos de políticas de Estado. Entre estos elementos cabe citar:

1ero.) Se ha verificado en la última década una especie de cambio generacional en términos ideológicos y profesionales a nivel del liderazgo militar y de niveles intermedios que expresa un proceso paulatino de despolitización de los militares en el sentido de ser actores principales en el equilibrio político-estatal de gobiernos del pasado. Ello ha posibilitado espacios de diseño y establecimiento de criterios y parámetros de profesionalización en el sistema de ascensos y premiaciones al interior del cuerpo. Este cambio del perfil militar con una vocación más profesional también ha contribuido a una mejor proyección de la institución hacia el resto de la sociedad. Pese a ello, existe la preocupación de una excesiva presencia del actor militar, especialmente en las esferas públicas institucionales, en virtud de una supuesta incapacidad de instancias gubernamentales y desde la sociedad civil de acometer sus responsabilidades.

2do.) De la misma manera, desde hace ya varios años se viene fomentando la creación y puesta en funcionamiento de instituciones que

interconectan el ámbito militar al civil en los espacios de reflexión, diálogo y capacitación compartida juega un papel importante en el desarrollo de un capital humano civil especializado en asuntos de seguridad⁸⁸.

Sin embargo, uno de los déficit mayores de este proceso aun incipiente continua siendo la inexistencia de una burocracia civil formada en términos estratégicos e integrada a los espacios de decisión. Queda aún pendiente la redefinición del rol y los niveles de participación civil desde los partidos políticos, las organizaciones no gubernamentales, el empresariado, las academias, los medios de comunicación, los poderes locales y el poder legislativo en el diseño y monitoreo de las políticas de seguridad y el manejo de las decisiones presupuestales para el sector. Hace falta diversificar aun mas las fuentes de capacitación y entrenamiento para civiles y militares.

3ero.) En los momentos actuales, pese a los déficit considerables que existen a nivel del congreso como mecanismo de contrapeso en la evaluación y sanción de políticas y presupuestos en el ámbito militar, hay que destacar que por primera vez sectores cada vez mas informados y mejor organizados se objetivizan como sujetos del cambio y han hecho una considerable presión para elevar sus niveles de incidencia en el proceso de reformas. Una comisión congresual recién acaba de revisar y someter una propuesta de reforma de la Policía Nacional, previo su sometimiento a vistas públicas. También desde la esfera legislativa se ha empujado por la creación de la figura del defensor del pueblo y sectores diversos insisten en la necesidad de proponer mecanismos de enlaces con las FF.AA. para el conocimiento de presupuestos y políticas.

Como contraposición a la tradición centralizadora del poder, todo este esquema implica una cierta división del trabajo, la cual aún no se ha producido, donde la rama ejecutiva comande y la esfera legislativa sea la que establezca y monitoree las políticas. Por otra parte, supone un esfuerzo de sinergia entre las instancias especializadas del Estado, independientes del Ejecutivo, y las instancias legitimadas provenientes de la sociedad civil.

Estas políticas deben ser consensuadas o concertadas por diversos sectores representativos de los intereses de la población, no sólo de las elites en el poder y deben descansar en un *check and balance*, o rendimiento de cuentas

88 Entre estas iniciativas cabe destacar, en adición a las ya mencionadas, la comisión de Reforma de las FF.AA. y la Policía Nacional, así como el sometimiento al Congreso Nacional de una propuesta de creación de un Sistema Nacional de Seguridad.

hacia la ciudadanía⁸⁹. Bajo esta óptica, tanto los presupuestos como la relación de los gastos en el ámbito militar deben ser conocidos por el público de la misma manera en que se someten al conocimiento general los demás sectores de la administración pública. En el marco de esta visión, se propugna por la institucionalización de instancias de evaluación con poder de incidencia desde la sociedad civil, reconocidas bajo el sistema de leyes y amparadas en el espíritu del estado de derecho.

En la República Dominicana se impone una racionalidad de este tipo, que asuma la defensa como un bien público y por tanto, sujeto a criterios de transparencia y rendimiento de cuentas. Que incorpore parámetros de evaluación que permitan reorientar y eficientizar el gasto. Estas consideraciones descansan en el entendido de que a) por largo tiempo y en términos prospectivos no se perfilan hipótesis de conflicto que involucren respuestas bélicas, b) al hecho de que somos un país con escasos recursos y grandes necesidades no cubiertas en áreas prioritarias y c) al reconocimiento de que nuestros recursos de defensa son valiosos y deben continuar su trayectoria de profesionalización y eficiencia. Dado que la exclusividad de la toma de decisiones descansa esencialmente en el campo político, aunque no reducido a la esfera del Ejecutivo, resulta imprescindible tener muy claro cuáles son los objetivos de defensa y de seguridad del país en el corto y largo plazo y con qué otros recursos, no militares, de carácter mas bien diplomático y económico cuenta la sociedad dominicana para atender a esos objetivos, a fin de racionalizar los gastos.

89 El concepto, "rendimiento de cuentas" deriva de lo que en el idioma inglés se conoce como *accountability*, el cual ha sido recientemente sujeto a escrutinio por politólogos y filósofos. Andreas Schedler presenta un interesante acercamiento crítico a la noción de *public accountability* o *political accountability* como un concepto comprehensivo y multifacético que a su juicio logra incorporar "una considerable variedad de reales y potenciales formas de abuso del poder" Para este autor, se trata de una construcción que posee dos dimensiones básicas: la *responsividad*, es decir, la obligación de los oficiales que detentan cargos públicos de informar y explicar qué están haciendo y porqué, con los recursos que manejan y 2) forzamiento o aplicación de la ley (*enforcement*), es decir, la capacidad que tienen agencias de control de imponer sanciones en los que manejan el poder cuando éstos violan sus deberes públicos. Estas dos dimensiones involucran tres aspectos fundamentales: monitoreo, justificación y aplicación de la ley. De acuerdo con Schedler, partiendo de la asunción de que el término *accountability* asume niveles objetivos de opacidad e incertidumbre en el manejo de los bienes públicos, plantea sin embargo, que existe una variedad de modalidades de *accountability* donde se importan una u otra de las dos dimensiones o condiciones del desempeño. Así, existen instancias donde el rendimiento de cuentas descansa más en la dimensión de aplicación de la ley y en otras en el componente de aportar información y dar justificaciones del desempeño y responder a las faltas. Schedler, Andreas "The Concept of Political Accountability" (México: Centro de Investigación y Docencia Económicas CIDE, 1997

Entre los mecanismos de concertación civil que pueden jugar un papel en la sensibilización y mayor involucramiento del ciudadano en los temas de defensa y seguridad es recomendable la conformación de foros civiles que sirvan como un contrabalance de la perspectiva militar y que contribuyan a la discusión de legislaciones, políticas y medidas que se tomen finalmente en este campo. Pocos países de la región poseen mecanismos de interlocución o mediación entre las fuerzas del orden y los ciudadanos, que no sea la figura plenipotenciaria del Ejecutivo y la restringida capacidad de intervención del Congreso.

En síntesis, los retos que se plantea el Estado dominicano en los campos de la seguridad y la defensa se enfocan en: 1) la actualización de una ley de defensa y una doctrina de seguridad y defensa adecuadas al sentido actual de las necesidades y amenazas y a los valores democráticos, de derechos humanos, transparencia y rendimiento de cuentas, y 2) el establecimiento de un nuevo equilibrio a nivel de las relaciones cívico-militares, definido por el grado de incidencia, control y articulación entre el Estado, la sociedad y las FF.AA. y el cual deberá descansar en los siguientes elementos: a) niveles cada vez mayores de institucionalización de las fuerzas armadas, b) desarrollo de la capacidad gerencial y canales de participación de la sociedad civil, c) capacidad del Estado de incorporar actores e instancias nuevas y en articular nuevas formas de abordar asuntos y escenarios de seguridad y defensa, creando nuevos marcos de políticas públicas en el área y coadyuvando la creación de una comunidad civil de defensa. Todo esto deberá ir descansando en la conformación de un liderazgo compartido de las FF.AA. con sectores de la sociedad civil que sea capaz de definir intereses estratégicos y transferir saberes mutuos.

El momento actual: Nuevos roles y misiones

Las misiones constituyen el definidor por excelencia de la institución militar⁹⁰, pero en el marco de la formalidad democrática ellas deben ser

90 Marcella Gabriel "Warriors in Peacetime: Future Missions of the Latin American Armed Forces", in *Warriors in Peacetime, The Military and Democracy in Latin América . New Directions for U.S. Policy*. Marcella, Gabriel ed. (Oregon, Frank Cass, 1994). También, Loveman, Brian *For la Patria, Politics and the Armed Forces in Latin América*. (Delaware: SR Books, 1999).

reconocidas como tales tanto por la esfera castrense como por la sociedad civil. En la tradición castrense, las misiones siguen a la doctrina y en lo formal esta responde al contexto de las políticas de seguridad definida por lo general por los Estados. No siempre sin embargo, reflejan la flexibilidad adecuada a la dinamicidad de los cambios políticos en los contextos nacionales y transnacionales. Teóricamente, las misiones militares fundamentan su legitimidad en la singular capacidad organizativa de las fuerzas, en su equipamiento y en su eficiencia en la solución de problemas, siempre y cuando todo ello resulte en una relación costo-beneficio positiva. Qué sucede cuando este sector compite con los recursos económicos de una nación que deberían orientarse al desarrollo? Esta pregunta surge precisamente en el centro de un cambio fundamental del escenario que definió las misiones militares en regiones específicas como en el caso que nos ocupa del Caribe. Si nos acordamos conque la amenaza externa es la responsabilidad primaria de las fuerzas armadas, la reconversión de sus misiones en ausencia de tales amenazas resulta un aspecto controvertido.

Como es común a la generalidad de las fuerzas de seguridad de las demás naciones del área, las misiones de las FF.AA dominicanas vienen dadas en la constitución, la cual en su artículo 93 señala:

“Las FF.AA. son esencialmente obedientes y apolíticas y no tienen, en ningún caso, facultad para deliberar. El objeto de su creación es defender la independencia e integridad de la República, mantener el orden público y sostener la Constitución y las leyes. Podrán intervenir, cuando así lo solicite el Poder Ejecutivo, en programas de acción cívica y en planes destinados a promover el desarrollo social y económico del país”.

De lo anterior se desprenden por lo menos cuatro áreas reconocibles de incidencia y jurisdicción de las fuerzas de seguridad, especialmente del Ejército por ser el mejor dotado de recursos y personal:

- salvaguardar la soberanía y el territorio nacional
- hacer cumplir la constitución y las leyes
- garantizar el mantenimiento del orden público
- garantizar el desarrollo social y económico

De acuerdo con la visión del liderazgo castrense dominicano, “en el momento actual el país y la región no confrontan ningún riesgo fundamental a la paz, por lo tanto, las misiones, más que redefinirse deben ser priorizadas en forma diferente: en primer lugar, las fuerzas armadas deben contribuir al desarrollo social y económico, en segundo lugar, garantizar en forma directa el mantenimiento del orden público y concomitantemente, garantizar el cumplimiento de las leyes”⁹¹.

La priorización de las misiones, en lugar del replanteamiento de las mismas, podría implicar en cierta medida la continuidad de patrones que han hecho “ley y mando” en el pasado, con la asunción de tareas que desnaturalizan el papel que deben jugar las FF.AA y que mas bien dilatan la reforma, como son las de contención a los movimientos de protestas y resistencia popular, el despliegue de las fuerzas en áreas urbanas en la lucha contra el narcotráfico, entre otras actividades. Ciertamente es que, como un aspecto positivo, también implican la ruptura de patrones que en el pasado han demostrado ser adversos a los propósitos deseados. Por ejemplo, la misión constitucional de salvaguardar la soberanía y el territorio nacional, en la perspectiva de la jerarquía militar no se hace actualmente en el sentido del combate. Tradicionalmente el enfoque militarista y de defensa se orientaba hacia la frontera, identificando al ciudadano haitiano como el potencial agresor. Como nos declarara un alto oficial del ejército, «En la actual perspectiva, el ciudadano haitiano no es concebido como un enemigo ni tampoco como una amenaza militar, sino económica, por ello, hay que insistir en mantener condiciones favorables en la frontera para evitar que los haitianos entren y ocupen los terrenos abandonados por la población dominicana. Por esa razón el énfasis en la defensa del territorio ha sido relegado y en su lugar cobra énfasis el desarrollo fronterizo⁹². El cambio de considerar la cuestión fronteriza mas bien en términos sociales que de defensa hace sentido ahora más que nunca cuando Haití no posee un ejército. Sin embargo, abre al mismo tiempo la interrogante de cuál es el rol, si acaso alguno, que le toca jugar al militar en este nuevo contexto y desde esta perspectiva. La pregunta es valida en virtud de que este cambio refleja más los avances que se han producido en el marco de las relaciones interestatales e intrasociales, propiciados por instituciones gubernamentales de

91 Entrevista con un oficial miembro del Estado Mayor

92 Entrevista con el Jefe de Estado Mayor del Ejército Nacional..

desarrollo y fundamentalmente a partir de iniciativas desplegadas por instituciones de la sociedad civil, instancias académicas e intercambios técnicos para fomentar un diálogo fronterizo y promover políticas de desarrollo comunes.

Otro de los aspectos más controvertidos en este nuevo reordenamiento de misiones es el de resguardar y mantener el orden público. Si bien es cierto que pocos países de la región han logrado separar en forma adecuada las funciones de orden interno de las de defensa⁹³, este aspecto constituye una de las áreas más contestadas por los sectores más sensibilizados de la sociedad civil dominicana con creciente interés y proclividad hacia una mayor incidencia en los asuntos de seguridad.

La desmilitarización del orden público, concomitantemente a los esfuerzos por conformar una policía más democrática, estrictamente subordinada al control civil y con funciones policiales claramente definidas constituye una tarea de primer orden en la sociedad dominicana. Especialmente porque desde sus orígenes la Policía Nacional se conformó más bien como un brazo auxiliar de las FF.AA., las cuales a su vez tenían una configuración de tipo policial y represivo que aún preservan. En un encuentro celebrado en el país entre civiles y militares, estos últimos admitieron que alrededor del 70% de las funciones que realizan en la actualidad son consideradas funciones de la policía⁹⁴. Es por ello que las propuestas de transformación de ese cuerpo del orden deben ser planteadas en un marco integrado de reformas de las fuerzas de seguridad, donde los elementos doctrinarios, misionales, operacionales y administrativos de cada sector queden claramente delimitados⁹⁵.

93 Carlos Basombrió Iglesias, *Militares y democracia en la América latina de los >90* en Rut Diamint, *Control Civil y Fuerzas Armadas*. p. 136

94 En otro encuentro similar organizado por FLACSO, sobre seguridad ciudadana, en el cual participaron miembros de las FF.AA. un oficial del Ejército admitió haber participado y encabezado alrededor de 5,000 desalojos de tierras en zonas peri urbanas y rurales del país, especialmente durante los 10 años del primer periodo de mandato del presidente Joaquín Balaguer. En lo que respecta a la lucha antinarcoótica, bajo el control de un organismo de naturaleza operativa y punitiva, la Dirección Nacional de Control de Drogas (DNCD), la cual funciona en forma coordinada con la DEA de los EE.UU., destaca el hecho de que alrededor del 90% de su personal de campo son agentes que provienen directamente del Ejército.

95 Constitucionalmente la Policía Nacional se encuentra subordinada a la Secretaría de Estado de Interior y Policía. En la práctica, los policías acatan órdenes y responden al comando de las FF.AA., comparten incluso la misma nomenclatura de rangos que los militares y son enjuiciados por la justicia militar cuando así lo consideran los altos mandos militares.

En los últimos años se ha establecido que la práctica de transferir oficiales y efectivos del ejército a la policía constituye la forma más conveniente de reforzar este cuerpo, amén de que históricamente el jefe máximo de ese cuerpo del orden ha sido, predominantemente un militar de carrera activo, proveniente del Ejército⁹⁶. Todo ello crea distorsiones importantes en cuanto a la naturaleza del problema de la militarización de la seguridad pública y en cuanto a los mecanismos viables de solución del mismo.

El incremento de la delincuencia y la violencia social y política en el país ha tenido como correlato el incremento de la violencia estatal, recrudesciéndose las medidas coercitivas de control del orden público⁹⁷. El rechazo público de sectores populares y organizados de la sociedad dominicana a esta práctica coercitiva ha dado lugar a que las autoridades incorporen en su discurso la necesidad de las reformas al cuerpo del orden, entre éstas, la implementación de iniciativas que reorienten un acercamiento a modelos de Policías comunitarias.

Sin embargo, antes de llegar a implantar un modelo de trabajo comunitario, la reforma policial dominicana debe partir como ya dijimos, de establecer una clara línea de mando que la distinga en su naturaleza y enfoque de los objetivos y métodos de trabajo del ejército y las demás fuerzas de seguridad. Para ello deben darse cambios en el desarrollo institucional a través de la elaboración e implementación de códigos de procedimiento criminal y penal, códigos disciplinarios, y la conformación de una Policía judicial con funciones de apoyo a la fiscalía. También implica la depuración de efectivos con tradición abusiva y violadora de los derechos humanos, así como la implementación de evaluaciones departamentales periódicas, calificación de los requisitos de reclutamiento, mejora de las condiciones salariales y mecanismos de promoción, fortalecimiento del sistema de investigación criminal, mejoramiento de la efectividad y eficiencia del desempeño. La reforma supone también mejoras tecnológicas y de equipamiento y entrenamientos en el uso de la fuerza, de manera que se garantice la proporcionalidad en la aplicación de la

96 Los medios de comunicación ha divulgado la cifra de 2000 transferencias en el 1996, y más recientemente 3,000 nuevas transferencias.

97 Desde 1996, la Policía Nacional instauró una política de profilaxis social, basada en el ajusticiamiento de mas de cerca de 500 supuestos delincuentes en situaciones no todas aclaradas de enfrentamientos con la Policía.

misma. Todas estas medidas deben estar enfocadas a apuntalar el liderazgo con vocación democrática al interno de la Policía con una orientación hacia la comunidad que sirve y de carácter preventivo. La consulta pública en cada uno de estos aspectos es factible y deseada. La ciudadanía debe saber qué hace la policía y cómo lo hace. Ante todo, debe tener la capacidad y la voluntad política de evaluar las necesidades de control y participar en el desarrollo de políticas en el campo de la seguridad ciudadana. Para ello, se han propuesto alternativas como la creación de un consejo civil de monitoreo policial para escuchar quejas relacionadas al desempeño policial y recomendar soluciones.

Diversos sectores de la vida pública y de la esfera militar coinciden en afirmar que en tiempos de relativa ausencia de amenazas a la paz como los que vive la región, las fuerzas armadas deberían orientar sus esfuerzos a apoyar las tareas del desarrollo y las actividades regionales de construcción y mantenimiento de la paz hemisférica. Ciertamente ello supone una alternativa a la necesaria readecuación y racionalización de las fuerzas. Es necesario sin embargo insistir en el papel primordial que le toca jugar al liderazgo civil ampliado en la delimitación de fronteras, recursos y mecanismos que pautan y orientan ese involucramiento militar en actividades para el desarrollo. Si bien las FF.AA. encarnan un afinado y disponible recurso de apoyo para la eficiencia gubernamental, no deberían constituirse en un sustituto de esa responsabilidad gubernamental ni en un suplente de las capacidades civiles disponibles. Tampoco sería la respuesta mas adecuada a los esfuerzos de optimización de recursos especializados. Podrían sin embargo jugar un papel fundamental en la transferencia de saberes. El despliegue de fuerzas en actividades "otras que guerra" presenta igualmente sus pros y sus contras: ciertamente representa una ventana de oportunidades para exponer el personal militar a un nuevo marco de acción y visión de la seguridad y la defensa, operando en un escenario estratégico no convencional y recibiendo los beneficios del intercambio con otras experiencias transnacionales. Sin embargo, si se mira desde la óptica de la orientación de los recursos económicos del país de acuerdo a las priorización de las necesidades, quizás el costo que estas iniciativas involucran resulta alto para el beneficio que se obtiene.

V.- Vectores autonomizantes en el marco de la autorreforma

Anteriormente mencionamos las limitantes que a nuestro juicio presenta la tendencia hacia el proceso de autorreforma del sector militar y de la seguridad. Esta tiene dos efectos: en primer lugar, el manejo de fórmulas y esquemas ajustados exclusivamente a la visión militarista cuya tradición como ya hemos visto ha sido la de excluir la participación civil en el diseño de las políticas de seguridad y en el monitoreo de las acciones desplegadas. En este sentido, se trata de un proceso de ajuste que “encaja perfectamente en la tradición ideológica y política de las FF.AA., cuyo discurso fundamental sigue basado en el principio central del tutelaje político”⁹⁸

Como segundo efecto, la versión mas unilateral del proceso de reforma no solo tiende a perpetuar el distanciamiento y la dicotomización entre el ámbito militar y el civil, sino que también distorsiona la formación de un liderazgo civil en los asuntos de seguridad, en la medida en que coarta el espacio público donde las responsabilidades, deberes y obligaciones de los ciudadanos puedan ser ejercidos y donde la acción ciudadana pueda expresarse eficazmente⁹⁹.

En este sentido, el modelo dominicano parece ajustarse a lo que Fitch y Fontana califican como “control democrático parcial”, donde, pese a existir una subordinación explícita al poder civil, los militares poseen aún cierta autonomía sustancial en cuanto a la doctrina militar, rendimiento de cuentas en cuanto a preceptos y prácticas de los derechos humanos, y en los aspectos de formación y entrenamiento. A ello habría que agregar que el denominado control democrático de las políticas de seguridad y defensa no incorpora a otras instancias o con poder constitucional para ejercer incidencia en este campo, tales como el congreso, las fiscalías o la procuraduría¹⁰⁰.

98 En Morón Raúl y René A. Mayorga *La cuestión militar en cuestión: democracia y fuerzas armadas*, Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios, La paz, 1994 p.50

99 Un ejemplo de ello lo constituye la total obliteración de la que fue sujeto el tema de la seguridad y la defensa en el marco de la iniciativa gubernamental que se llevo a cabo con el “Dialogo Nacional”. A partir de dicho dialogo entre la ciudadanía y el nuevo gobierno surgieron alrededor de dos mil propuestas de reformas, entre ellas un sinnúmero orientadas al ámbito militar y policial. En contraste con el despliegue que tuvieron el resto de las propuestas, nunca se dio a conocer públicamente las relativas a la seguridad interna. Tampoco el gobierno ni los militares dieron respuesta a estas inquietudes.

100 Samuel Fitch y Andrés Fontana *Military Policy and Democratic Consolidation in Latin America*, Buenos Aires, CEDES, 1990. Nuevamente, hay que notar el hecho de que en los

Mas aún, el proceso de reformas se asemeja a una mesa que carece de dos patas. En primer lugar, las FF.AA. Dominicanas no poseen una doctrina militar que su misma jerarquía considere propia o "nacional". La doctrina militar vigente todavía, responde a los requisitos de la doctrina militar norteamericana del período de la Guerra Fría, la cual enfatizaba en los aspectos de la seguridad nacional y la lucha anticomunista. Tanto es así, que si bien ha cambiado el lenguaje operativo de la confrontación como consecuencia de un cambio geopolítico fundamental, aún las dinámicas y técnicas de entrenamientos se mantienen en el contexto de la preparación para el combate y la contrainsurgencia¹⁰¹.

Otra carencia importante en el espectro de la reforma del sector se refiere a la inexistencia de una visión estratégica actualizada que genere una política nacional de seguridad y defensa, sea esta articulada desde los propios cuerpos armados o desde el conjunto de la sociedad civil, la sociedad política y el propio Estado. La inexistencia de parámetros normativos que basados en el dimensionamiento de las necesidades y amenazas percibidas, establezcan volúmenes y propuestas de distribución de recursos para el desplazamiento de fuerzas es aún un reto por superarse en el nuevo contexto de presiones por modernizarse.

En síntesis, la observación que probablemente mejor aplica a la iniciativa desplegada por los militares radica en el autoconferimiento del poder de refundar la nación, bajo la lógica de continuidad del principio seminal y constitucional de velar los intereses de la patria, basándose en la concepción de que el ejército es el único aparato del Estado con capacidad organizativa y de despliegue necesaria para garantizar la gobernabilidad y la integridad territorial. En ese sentido, el punto de cuestionamiento fundamental desde la sociedad civil radica en la asunción de las reformas sin el debido contrapeso y participación de la sociedad civil a la cual debería subordinarse. ¿Quiénes determinan las nuevas amenazas y necesidades y establecen las prioridades acorde con estas percepciones? ¿Bajo qué parámetros se propone el reenfoque de acciones? ¿Quiénes sancionan y monitorean el despliegue de recursos para un país

últimos años se han ido registrando cambios sustanciales en el manejo de los derechos humanos, siendo una política de las actuales autoridades el tratar de incorporar los parámetros que rigen internacionalmente en el proceso formativo y normativo de las FF.AA. Los intentos mismos por rediseñar la doctrina buscan incorporar ahora mas que antes un acercamiento mas abierto hacia la perspectiva civil así como elementos propios de hitos fundamentales en la experiencia nacional cívico-militar.

101 Entrevista con un alto oficial del Ejército Nacional.

que como la República Dominicana confronta serias limitantes económicas? ¿Cómo se justifica la permanencia de un ejército voluminoso en un país que no confronta hipótesis de conflicto alguna y que no posee una política de defensa definida?

Por todo lo dicho y pese a los indicios que muestra la jerarquía castrense de asumir lineamientos democratizantes en el proceso de readaptación de las estructuras y lógicas de las instituciones militares, aún se perciben elementos centralizadores y reiterativos del status quo. Ciertamente es que algunos sectores del nuevo liderazgo castrense entienden que el momento político exige una mayor apertura hacia la sociedad, en términos del respeto a los derechos humanos, mayor tolerancia a la diversidad de visiones y acciones, reconocimiento de la capacidad de disentir. Sin embargo, el sentido de exclusividad está tan arraigado en el imaginario militar que asumen que son ellos los únicos responsables de revisar y ajustar sus estructuras, de monopolizar el debate sobre las reformas. Si en la actualidad se están llevando a cabo iniciativas de reformas en República Dominicana, Jamaica, Haití y Guyana e incluso Cuba, estas se mantienen aún como secreto de Estado, alimentando la concepción de prescindibilidad del elemento civil y autorreproduciendo una institucionalidad poco democrática¹⁰².

Limitantes fundamentales al replanteamiento de las relaciones cívico-militares

Pese a las grandes divergencias al interno de la subregión que hemos recogido en el presente trabajo, existen elementos comunes al entorno de las relaciones cívico-militares que obstaculizan un mayor control e incidencia civil de lo militar:

- * Carencia de información actualizada y fidedigna, a partir de la cual instancias de la sociedad civil, formadas en el tema, puedan desarrollar propuestas u opiniones en el campo de la defensa y la seguridad nacional y seguridad pública.

102 Mayorga, René, en Barrios Morón, Raúl y René A. Mayorga, *La cuestión militar en cuestión: Democracia y Fuerzas Armadas*, Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios, La Paz, 1994 p. 53

- * Preeminencia del poder Ejecutivo por encima de los demás poderes en el diseño y administración de las políticas de seguridad y defensa. En este sentido, los Congresos y otras instancias estatales de carácter pluralista no poseen los recursos para ejercer su visión y decisión en este campo.
- * Escasez de espacios de diálogo entre sectores de la sociedad civil y militares alrededor de temas de alta sensibilidad para la consolidación de los procesos democráticos¹⁰³.
- * Escasez de instituciones y recursos que posibiliten la formación académica en los temas de seguridad, relaciones cívico-militares y relaciones internacionales. En la República Dominicana la práctica inexistencia de programas especializados en el campo de las relaciones internacionales, políticas comparadas y seguridad limita en gran medida la formación de recursos intelectuales e incluso de funcionarios especializados en el área. Hace apenas unos años se abrió la escuela de formación de la Cancillería dominicana donde se abordan algunos de los temas relacionados al área de la seguridad.
- * Restricción de los programas de formación militar a las escuelas de educación superior militar. Estas por lo general son diseñadas para capacitar al personal militar, con una casi inexistente participación civil, a excepción de algunos funcionarios que esporádicamente son aceptados en algunos de los programas. Hay que reconocer como un avance la participación de catedráticos universitarios en la impartición de clases en estos programas.
- * Desde la parte militar, la formación académica ha sido poco consistente y mas orientada a mandos medios y altos. En la República Dominicana existe uno o dos programas universitarios de enlace con las FF.AA. Sin embargo, las posibilidades de que en ellos participen

103 En este sentido, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, a través del proyecto PROCIVIL ha desarrollado en la República Dominicana iniciativas en este campo, induciendo el intercambio de visiones entre sectores de la sociedad civil y autoridades de las fuerzas armadas sobre temas relativos a la reforma, el desarrollo institucional de las FF.AA, las relaciones cívico-militares, la reforma policial y la seguridad pública y el rol de la ciudadanía en cada uno de estos temas

los rangos bajos de las FF.AA. son aún limitadas, dado que la educación no es concebida como una prioridad, especialmente cuando se trata de los niveles de entrada en la estructura militar.

- * Frágiles garantías del estado de derecho. Este constituye un campo por conquistar en muchos de los países de la región. Las sociedades civiles de países como la República Dominicana están propulsando la modernización de la justicia de manera que ésta garantice los derechos ciudadanos. Un clamor fundamental es la modificación de la justicia militar. En el campo de la seguridad pública, la justicia vigente es la militar. Los militares poseen el fuero jurídico para tratar los casos de corrupción, indisciplina y actos delictivos o criminales dentro de sus propias fuerzas. Sin embargo, ningún proceso democrático soporta un tratamiento privilegiado y excluyente de la sociedad en la administración de la justicia. La ciudadanía no sólo debe asumir que se aplica la justicia, sino que también debe presenciarla y ser partícipe del proceso.

- * En conexión con lo anterior, el mantenimiento de la impunidad ha sido un factor que cruza en diferentes medidas la experiencia de las sociedades de la región. La impunidad cotidiana basada en favoritismos y la impunidad de una elite que protagonizo hechos punitivos que permanecen aun pendientes, sobre todo en Haití y la República Dominicana.

- * El mesianismo militar que conlleva a que este sector se vea no sólo como imprescindible a la gobernabilidad y estabilidad social, sino también como el responsable y garante de la misma. Esta actitud ha conllevado la reiterada exclusión del sujeto civil en los procesos de reforma y reajuste de los roles y misiones de los militares. Ellos entienden que son los únicos responsables de replantear su reinsertión en el nuevo contexto político nacional y regional.

- * Ausencia de interlocutores o instancias de mediación tanto estatales como no gubernamentales que viabilicen la comunicación en momentos en que las fuerzas se encuentren enfrentadas. La ausencia de recursos o canales a través de los cuales pueda expresarse la opinión ciudadana sobre los temas

- * Debilidad de los mecanismos externos de control. Una de las áreas donde se concentra el debate actual sobre la preeminencia civil respecto a lo militar es precisamente en la capacidad fiscalizadora y reguladora del congreso. La capacidad de determinar las partidas y volúmenes del gasto militar, así como el monitoreo del gasto y la reorientación del mismo son atribuciones de esta instancia estatal con un peso considerable en los esfuerzos por hacer transparente el control en los asuntos estratégicos de defensa y seguridad. El reducido nivel de incidencia del congreso en los asuntos militares es un fenómeno común en el Caribe. En la República Dominicana sin embargo, a diferencia de otras experiencias conocidas aquí, la alta discrecionalidad del Ejecutivo sobre el Legislativo en cuanto a este ramo se refiere se suma a la inexistencia de mecanismos legales que obliguen a un rendimiento de cuentas en el desempeño operacional y administrativo por parte de los diferentes sectores que conforman las fuerzas de seguridad. Ambas limitantes prácticamente dejan a las organizaciones de la sociedad civil totalmente desvalidas para apelar a una mayor visibilidad de las ejecuciones de acciones de dichas fuerzas¹⁰⁴.

**VI.- Procesos transformadores:
Conformando ciudadanía a través de iniciativas
que impulsan la participación y conducción civil en el Caribe**

Pese a lo dicho en cuanto a las limitantes que han obstaculizado la profundización y en algunos casos el establecimiento de unas relaciones cívico-militares democráticas, hay que destacar que en años recientes las sociedades del Caribe han experimentado transformaciones importantes en los procesos que inciden en el campo de la seguridad, la defensa y las relaciones cívico-militares. Mucho ha tenido que ver con el desencanto de amplios sectores sociales que se sienten distanciados

104 En la República Dominicana, las partidas presupuestarias para el sector de las FF.AA. son presentadas en forma conjunta, como parte del paquete de gastos proyectados para las diferentes secretarías. Estas partidas no aparecen desagregadas de forma que sea posible analizar la pertinencia de determinadas inversiones. Luego de ejecutado el presupuesto, el Congreso no dispone de mecanismos para determinar qué fue gastado de lo programado y cómo se justifican los aumentos o reinversiones en los años sucesivos.

de los objetivos y propuestas de sus gobiernos y su emergencia como una nueva fuerza propulsora de cambios. Por primera vez en países como la República Dominicana, Puerto Rico y aún Guyana se está comenzando a desarrollar un consenso en sectores y organizaciones de la sociedad civil de la necesidad de incidir en las políticas de seguridad pública y en debatir públicamente el papel de las fuerzas de seguridad. Nuevas formas de expresar la voluntad popular en este campo han tenido un desarrollo insospechado por los propios agentes desencadenantes y han demostrado tener una presencia determinante en la esfera de decisiones, como ha quedado demostrado más recientemente con la demanda del pueblo puertorriqueño de recuperar a Vieques como un espacio vital y la resistencia a todo tipo de transacción que desconozca el sentir popular, expresada en formas novedosas como los campamentos de desobediencia civil.

También hay que reconocer que fruto del mismo desencanto, se han dado respuestas populares que distorsionan el potencial de ejercer un poder civil determinante y consistente con un proyecto societal realmente participativo y democrático, como son las iniciativas de privatización de la seguridad, el armamentismo de la población y las iniciativas aberrantes de vigilantismo. Por ello sostenemos que la consolidación democrática sólo es posible en el marco de unas relaciones cívico-militares corresponsables e igualitarias. Para los fines de esta perecuación es necesario entender que la garantía de un ejercicio democrático del control civil depende no sólo del componente militar, sino esencialmente de la calidad de las instituciones civiles y democráticas, de la existencia de un estado de derecho, de un liderazgo extendido, colectivo e interesado en mantener las prerrogativas ciudadanas.

Conformando ciudadanías y liderazgos civiles

La complejidad de los problemas que confrontan las sociedades caribeñas en el ámbito de la defensa y la seguridad requiere nuevas aproximaciones a las relaciones cívico-militares¹⁰⁵. La redefinición de las necesidades de la seguridad nacional a través de una mayor

105 Las relaciones cívico-militares han sido sujeto de estudio en Suramérica en mayor medida que en el Caribe. La experiencia de las dictaduras militares en el Cono sur en particular, han viabilizado una mayor consciencia en la lucha por el control civil y una amplia reflexión y

participación por parte de los civiles debe proveer las bases para definir un lugar común a nivel regional en el tema de la defensa de la misma manera en que los Estados de la región lo han hecho en la esfera económica y comercial. Asimismo, el control civil sobre los asuntos de defensa y seguridad debe ser contextualizado en el plano más general de las políticas públicas, lo que supone trascender el centralismo que dominan el Ejecutivo y las elites militares. Ello implica habilitar los recursos institucionales, especialmente a través de canales parlamentarios, garantizando el marco legal y normativo que posibilite el conocimiento público de los asuntos de orden militar, presupuestales y de políticas¹⁰⁶.

Es necesario explorar e identificar las preocupaciones de la población civil respecto a las readecuaciones de las misiones de las fuerzas de seguridad y la redefinición de las prioridades de la seguridad nacional. La preocupación pública debe enfocarse en asuntos de alto nivel así como en las consecuencias del involucramiento de militares en la supresión del crimen, el tráfico de droga y la migración ilegal, así como el uso de las fuerzas de seguridad para confrontar la resistencia popular que se expresa en las huelgas, protestas y el uso de las fuerzas armadas en asuntos de seguridad pública.

En la medida en que las iniciativas planteadas vayan desarrollándose en el seno de sectores organizados de la sociedad civil, es de esperarse que tópicos como los siguientes sean examinados y debatidos ampliamente por el público y sus instancias representativas:

debate sobre las relaciones entre fuerzas armadas y sociedad civil. El innovador programa de investigación sobre relaciones cívico-militares y entrenamiento de civiles en defensa que lleva a cabo la Universidad Torcuato Di Tella en Buenos Aires, bajo la coordinación de Rut Diamint es un modelo y un aporte importante a las experiencias que actualmente se agotan en otras subregiones del hemisferio.

- 106 Es tal sentido, el proyecto PROCIVIL trabaja desde la premisa de que, redefinir las misiones y roles internos y externos requiere de la creación de nuevos niveles de conocimiento por parte de los civiles sobre las estrategias militares, despliegue, presupuestos y organizaciones. Dado que se busca tanto crear una nueva elite de civiles expertos en asuntos militares y promover la participación ciudadana en el diseño y monitoreo de las políticas de defensa, este capital humano debe ser ampliamente distribuido al interno de la sociedad civil: legislaturas, prensa, organizaciones no gubernamentales.

Este proyecto representa además un esfuerzo de coordinación académica y de investigación a través de especialistas provenientes de Cuba, Haití, Puerto Rico, República Dominicana, países del Caribe Inglés y los EE.UU. Apunta a desarrollar desde una perspectiva teórica, analítica e histórica los aspectos relativos a las relaciones cívico-militares en el Caribe, promoviendo la investigación y el intercambio entre civiles especialistas y militares en la región.

- objetivos del control civil
- profesionalismo militar y neutralidad política
- monitoreo legislativo de los asuntos y presupuestos militares
- “civilización” de los ministerios de defensa
- coordinación regional de metas comunes de seguridad
- examen y clarificación de los roles internos en el marco de la seguridad nacional

Un nuevo nivel de discusión ciudadano de los asuntos militares deberá promover una relación mas funcional y efectiva entre las fuerzas armadas y las poblaciones civiles en la región.

La formación de civiles expertos en asuntos militares posibilitará un mayor control y monitoreo a nivel nacional, nuevos niveles de concertación regional y nuevas capacidades para negociar asuntos concernientes a la seguridad con los EE.UU. El desarrollo de una amplia visión regional de la seguridad también permitirá a los Estados de la región presentar alternativas y recomendaciones mas coherentes ante las instancias multilaterales como las Naciones Unidas, la Organización de Estados Americanos, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Para ello será necesario:

La inclusión de Cuba en la discusión de la seguridad regional como un elemento fundamental a este proyecto de conformar y consolidar comunidades civiles con expertise en asuntos de defensa y seguridad. Aun cuando los Estados Unidos apuntalan su rol de garante de la seguridad en la región, en el largo plazo la exclusión de Cuba en la planificación regional agrega tendencias desestabilizadoras en el Caribe.

- 1) Potenciar el liderazgo civil con conocimientos e información en asuntos militares en las instancias de diseño de políticas y monitoreo efectivo de las mismas. Para ello es fundamental continuar profundizando investigaciones sobre las relaciones cívico-militares en el Caribe, similares a las que componen esta obra.
- 2) Institucionalizar el involucramiento de la sociedad civil en los asuntos militares, creando mecanismos de monitoreo de los cambios en las políticas que expandan el rendimiento de cuentas militar al ámbito civil, un observatorio que dé seguimiento a la creciente incidencia

de civiles y desde donde se levante e intercambie informaciones a través de canales intraregionales.

- 3) Involucrar a sectores con liderazgo civil y a la ciudadanía en general en la discusión de los roles apropiados para las fuerzas de seguridad a través de un debate constructivo e informado sobre las relaciones cívico-militares. La premisa de que partimos es que dada la influencia política de los militares caribeños y su enfoque histórico en los asuntos de seguridad interna, la redefinición de sus roles y misiones así como los cambios doctrinarios son esenciales a los procesos de democratización.

En este sentido, no basta con desarrollar espacios compartidos de discusión e intercambio, también será fundamental que sectores de la sociedad civil, elaboren propuestas de reformas y sugerencias que sean sometidas en los formatos de cooperación regional y a los niveles gubernamentales a través de la participación en redes civiles enfocadas en el tema de las relaciones cívico-militares¹⁰⁷.

107 Johanna Mendelson destaca el dato de la incorporación en los programas de educación y entrenamiento militar internacional IMET, partidas para entrenamiento de civiles y militares extranjeros en el manejo y administración de establecimientos y presupuestos militares, creación de sistemas de justicia militar y códigos de conducta. Johanna Mendelson Forman, *El estado de las relaciones entre civiles y militares en América Latina*, en Dirk Kruijt, y Edelberto Torres Rivas, op.cit. P. 148. Reconociendo la importancia de esta iniciativa, hay que destacar primeramente la distinción del componente civil involucrado, ya que en su mayoría, estos programas se orientan únicamente a funcionarios gubernamentales. En nuestra perspectiva un tremendo esfuerzo debe ponerse en consolidar las instituciones civiles de contrapeso legal y judicial, así como ONGs que trabajan los asuntos de participación ciudadana y derechos humanos. También hay que formar ciudadanos en el ámbito académico/profesional en el campo de la defensa y la seguridad, especialmente cuando los contenidos de estas áreas desbordan el ámbito social. Los partidos políticos deben desarrollar propuestas consistentes y responsables en este campo, lo que implica educar a sus bases y cuadros intermedios en estos temas. Por otro lado, consideramos que la labor y responsabilidad de educar en estos temas debe descansar en las manos de civiles, no de los militares, lo que no implica en absoluto excluirlos del proceso.

Referencias bibliográficas

- Atkins, Pope (1987) *Arms and Politics in the Dominican Republic*. Westview Special Studies on Latin América and the Caribbean. Colorado, USA.
- Ayuso, Juan José (1999) *Todo por Trujillo, Fuerzas Armadas y Militares: Un proceso Político desde 1930*. Colección Rumbo, República Dominicana.
- Barrios Morón, Raúl y René Mayorga (1994) *La Cuestión Militar en Cuestión, Democracia y Fuerzas Armadas*. CEBEM, La Paz, Bolivia.
- Benítez Manaut, Raúl (1999) “Fuerzas Armadas Mexicanas a Fin de Siglo. Misiones”, en *Control Civil y Fuerzas Armadas en las Nuevas Democracias Latinoamericanas*, Diamint Rut (Ed.) Universidad Torcuato Di Tella. Nuevohacer, Buenos Aires, Argentina.
- Bobeá, Lilian (1997) “Strengthening Civilian Expertise and Participation in Caribbean Security Planning”. FLACSO, Dominican Republic.
- Diamint, Rut (1999) “Las Relaciones Cívico-Militares en las Nuevas Democracias de América Latina”, en *Control Civil y Fuerzas Armadas en las Nuevas Democracias Latinoamericanas*, Diamint Rut (Ed.) Universidad Torcuato Di Tella. Nuevohacer, Buenos Aires, Argentina.
- Diamond, Larry & Marc F. Plattner, (1996) *Civil Military Relations and Democracy*. Baltimore, Johns Hopkins.
- Domínguez, Jorge(2000) *The Future of inter-American Relations: States, Challenges and Likely Responses, in The Future of inter-American Relations*, Ed. by Jorge Domínguez, Routledge, N.Y.
- English, Adrian (1984) *Armed Forces of Latin América, their Histories, Development, Present Strength and Military Potential*. Jane’s Ed. U.K.
- Fitch, Samuel and Andrés Fontana (1990) *Military Policy and Democratic Consolidation in Latin América*. CEDES, Buenos Aires, Argentina.
- Gamarra, Eduardo y Joseph Rogers (1998) “Transiciones Perversas y Patrones del Narcotráfico en Cuba, República Dominicana y Haití”. En *Cambio Político en el Caribe: Escenarios de la Post*

- Guerra* Wilfredo Lozano. FLACSO/Nueva Sociedad. Caracas, Venezuela.
- García Muñiz, Humberto (1998) *La Estrategia de los Estados Unidos y la Militarización del Caribe*. Instituto de Estudios del Caribe, Universidad de Puerto Rico. Puerto Rico.
- García Muñiz, Humberto (2000) *Los Estados Unidos y el Caribe a Fin de SigloXX: Transiciones Económicas y Militares en Conflicto*” En *Fronteras en Conflicto: Guerra Contra las Drogas, Militarización y Democracia en el Caribe, Puerto Rico y Viéques*. García-Muñiz Humberto y Jorge Rodríguez Beruff. Ed. San Juan, Puerto Rico.
- (1997) “The United States and the Caribbean at Fin de Siecle: A Time of Transition”. In *Towards a New Security Agenda in the Caribbean* by Joseph Tulchin. Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Greene Walker, Phyllis (1996) “Cuba’s Revolutionary Armed Forces: Adapting in the New Environment”, *Cuban Studies*, Jorge Domínguez ed. University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, US
- Griffith, Ivelaw (1996) *Caribbean Security on the Eve of the 21st Century*. INSS, McNair Paper #54, Washington.
- (1993) *The Quest for Security in the Caribbean*. Armonk, NY. M.E. Sharpe.
- Hartlyn, Jonathan (1998) *The Struggle for Democratic Politics in the Dominican Republic*. The University of North Carolina Press, Chapel Hill and London.
- Henry, Paget & Carl Stone (1983) *The Newer Caribbean, Decolonization, Democracy, and Development*. *inter-american Politics Series/Vol 4* Philadelphia, USA.
- Isacson, Adam and Joy Olson (1999) *Just the Facts, a Civilian Guide to U.S. Defense and Security Assistance to Latin América and the Caribbean*. Latin América working Group, Washington D.C. USA.
- Laguerre, Michel (1993) *The Military and Society in Haití*. MacMillan Press, London.
- 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).
- López, Ernesto (2001) “Latin America: Objective and Subjective Control Revisited” en Ernesto Pion-Berlín ed. *Civil Military Relations*

- in Latin America: New Analytical Perspectives*. The University of North Carolina Press, Chapel Hill.88-108
- Loveman, Brian (1999) *For la Patria, Politics and the Armed Forces in Latin América*. SR Books, Wilmington, Delaware.
 - Lozano, Wilfredo, ed. (1998). *Cambio Político en el Caribe: Escenarios de la Post Guerra* Caracas: Nueva Sociedad,
 - Lozano, Wilfredo (1985). *El Reformismo Dependiente*, Santo Domingo, Ed. Taller.
 - Manigat, Sabine (1998) "Haití en la Post Guerra Fría: la cambiante Relación Estado/Sociedad". En *Cambio Político en el Caribe*, Wilfredo Lozano ed. FLACSO/ Nueva Sociedad, Caracas, Venezuela.
 - Marcella, Gabriel (1994) "Warriors in Peacetime: Future Missions of the Latin American Armed Forces", in *Warriors in Peacetime, The Military and Democracy in Latin América , New Directions for U.S. Policy*. Marcella, Gabriel ed. Frank Cass, Oregon.
 - Mendelson Forman, Johanna (1991) "El Estado de las Relaciones Entre Civiles y Militares en América Latina". En *América Latina: Militares y sociedad-II*. Por Dirk Kruijt y Edelberto Torres Rivas. FLACSO, Costa Rica.
 - Mendelson Forman, Johanna y Claude Welch (1998) "Civil -Military Relations: USAID's Role". Center for Democracy and Governance, Burlington, VT.
 - Neild, Rachel (1988) "Overcoming History: Police Reform in Haití". Manuscript. Washington, D.C. USA.
 - Nohlen Dieter y Mario Fernandez (1992) *Presidencialismo vs. Parlamentarismo*. Ed. Nueva Sociedad, Caracas, Venezuela.
 - Phillips, Dion(2000) "The Military in Guyana: Structure, Civil Military Relations, manpower Strenght, Professionalism and Roles". Manuscript. Proyecto de investigación sobre Relaciones Cívico-Militares en El Caribe. FLACSO/PROCIVIL. Republica Dominicana.
 - Rial, Juan(1994) "Civil-Military Relations in the Transition to and the Consolidation of Democracy in Latin América", in *Warriors in Peacetime, The Military and Democracy in Latin america*, New Directions for U.S. Policy. Frank Cass, Oregon.
 - Rodríguez Beruff, Jorge (2000) "Guerra contra las Drogas, Militarizacion y Democracia: Políticas y Fuerzas de Seguridad en Puerto Rico".

- En García-Muñiz, Humberto y Jorge Rodríguez Beruff, ed. *Fronteras en Conflicto: Guerra Contra las Drogas, Militarización y Democracia en el Caribe, Puerto Rico y Viéques* Red de Geopolítica. San Juan, Puerto Rico
- Rodríguez Beruff, Jorge and Humberto García-Muñiz (1996) *Security Problems and Policies in the Post-Cold War Caribbean*. Macmillan Press, London and N.Y.
 - Schedler, Andreas (1997) "The Concept of Political Accountability". Centro de Investigación y Docencia Económicas CIDE, México.
 - Soto Jiménez, José Miguel (Mayor General) (1998) *Defensa, Seguridad y Democracia. Estudio Comparado y Apuntes Profesionales para la Modernización y la Reconversión Militar en la República Dominicana*. Grupo 5 Ed. República Dominicana.
 - Soto Jiménez, José Miguel (1996) *Las Fuerzas Militares en la República Dominicana*. Ed. Grupo 5, Santo Domingo, República Dominicana.
 - Sutton, Paúl and Anthony Payne (1993) *Size and Survival: The Politics of Security in the Caribbean and the Pacific*. Frank Cass, Oregon, USA.
 - Suárez, Andrés (1989) "Civil-Military Relations in Cuba", in *The Cuban Military Under Castro*, ed. by Suchlicki, Jaime and James Morris. Institute of Interamerican Studies and the Graduate School of International studies, University of Miami, North South Center Publ. Miami, USA.
 - Tulchin, Joseph (2001) "Institucionalización de Acuerdos de Seguridad" en Rut Diamint *La Otan y los Desafíos en el MERCOSUR: Comunidades de Seguridad y Estabilidad Democrática*. Ed. Nuevohacer, Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires.
 - Tulchin, Joseph y Ralph H. Espach (2000) "U.S.-Caribbean Security Relations in the Post-Cold War Era" en *Security in the Caribbean Basin: The Challenge of Regional Cooperation*, ed. Woodrow Wilson Center, Lynne Rienner, Washington.
 - Varas, Augusto (1991) "Las Relaciones Civil-Militares en la Democracia". En *América Latina; Militares y Sociedad -II*, Dirk Kruijt y Edelberto Torres Rivas. FLACSO, Costa Rica.

- Wiarda, Howard (1975) "Dictatorship, Development and Disintegration". Monograph. Committee on Latin American Studies of the University of Massachusetts., CHA.
- Wilhelm, Charles (Gral.) (1999) "Statement before the Senate Foreign Relations Committee, Subcommittee on Western Hemisphere", Peace Corps, Narcotics and Terrorism.
- Young, Alma & Dion E. Phillips (1986) "Toward an Understanding of Militarization in the Third World and the Caribbean", in *Militarization in the Non-Hispanic Caribbean*, by Alma Young & Dion Phillips, Lynne Rienner Pub., Colorado.

Los Militares y la Política en República Dominicana: De la Muerte de Trujillo al fin del Siglo XX

Wilfredo Lozano

La cuestión militar constituye un elemento central y determinante de la política dominicana contemporánea. Tras el ajusticiamiento de Trujillo en mayo de 1961, fueron los militares el eje central del proceso de transición post dictadura, el cual terminó en una guerra civil en 1965. En 1978 los militares jugaron un papel determinante en la transición política que dio paso al gobierno del PRD presidido por Antonio Guzmán. En los años noventa, sin embargo, por diversas razones que van desde las transformaciones económicas vividas por la sociedad dominicana al final del siglo XX, la lenta consolidación democrática de la política dominicana, hasta los cambios geopolíticos ocurridos en el Caribe tras el fin de la guerra fría, el papel de los militares en la política dominicana ha sufrido una transformación significativa, perdiendo la centralidad que sostuvieron en el proceso político en los años sesenta y setenta. A partir de los años ochenta, lentamente se ha producido un proceso de fortalecimiento institucional de los institutos armados que ha sido central para el porvenir de la democracia nacional.

En lo que sigue discutiré algunas ideas en torno al papel de los militares en la política dominicana. Primero, analizando su papel como actores sociopolíticos, luego analizando el papel de las FF. AA. como institución en el proceso de modernización política del estado dominicano, destacando su contribución al proceso democrático. A lo largo de todo el análisis tres ejes centrales se

tomarán en cuenta: a) el cambiante contexto geopolítico del Caribe, en el largo período que cubre los años sesenta y finales del siglo XX, b) las relaciones de los estamentos militares con los actores políticos y c) el impacto de los cambios societales y económicos sobre las instituciones armadas.

Crisis de hegemonía = Crisis militar: 1961-1965.

La muerte del dictador Rafael L. Trujillo, en mayo de 1961, inauguró un nuevo período en la historia política dominicana, caracterizado por una verdadera crisis de hegemonía en el ejercicio del poder por las élites políticas dominantes que, tras la caída de la dictadura, se constituían en los herederos del poder estatal. En dicho contexto, la batalla social se definió en dos frentes. En primer lugar, implicaba un agudo conflicto entre los reductos dirigentes de la dictadura y los diversos sectores excluidos del proyecto trujillista de dominación, los cuales pugnaban por el control del Estado en las nuevas condiciones post-trujillistas. Dicho conflicto se definía, pues, en torno a la disputa por el poder hegemónico del Estado¹.

La otra dimensión del conflicto se expresó en la emergencia de las masas populares como sujetos políticos activos, los que pugnaban por la elevación de sus niveles de vida, sobre todo a través de su lucha por la elevación del salario, pero también intentaban definir efectivos espacios de participación política (Vilas, 1973).

La crisis se caracterizó, pues, como conflicto en el seno del conjunto de los sectores dominantes, pero también expresó la emergencia de las masas populares como sujetos políticos. El tercer elemento característico de esta situación fue la reactivación del papel de los Estados Unidos como agente político activo, en la búsqueda del restablecimiento del equilibrio entre las clases dominantes y en el diseño de alternativas al modelo de dominación trujillista, ya en ruinas (Vilas, 1973).

Fue así que la crisis del post-trujillismo se expresó no sólo como una crisis política, sino como la crisis de todo un orden de dominación,

1 Respecto a este período debe consultarse el excelente libro de Gleijeses *La Crisis Dominicana* (1978). A nuestro entender el texto de Gleijeses es el mejor estudio del período de crisis hegemónica (1961-1965), pero también constituye el análisis más profundo y completo de la Guerra de Abril de 1965.

con las consecuentes presiones hacia el delineamiento de un nuevo esquema de acumulación de capitales, y la necesaria redefinición del sistema político. En el contexto de la crisis, nuevos sujetos políticos hacían su aparición y otros reactivaban su presencia, entibiada durante treinta y un años por las condiciones mismas de la dictadura trujillista.

En la coyuntura post-trujillista, las Fuerzas Armadas pasarían a desempeñar un papel de extrema importancia. En parte derivado de la función que sostenían como aparatos de dominación en la reproducción política de la dictadura, pero también como resultado de la propia debilidad de las clases dominantes, dadas sus incapacidades para asegurar la estabilidad política estatal y la orquestación de un modelo político alternativo.

Sin embargo, dada la situación misma de los mandos militares en las condiciones de la dictadura, las Fuerzas Armadas entrarían a las nuevas condiciones post-trujillistas sin el suficiente entrenamiento en la lucha política, como también sin el suficiente conocimiento, a nivel de sus cuadros dirigentes, del nuevo y decisivo papel que les tocaría jugar en las nuevas condiciones políticas. Esta situación merece una mejor y más completa explicación.

El ejército trujillista, pese a que en su momento fue uno de los mejores equipados del área, sobre todo a partir de la post-guerra (Atkins, 1987), poseía una estructura organizativa muy tradicional y profundamente verticalista en la estructura de mandos, así como una disciplina y sentimiento de “casta” que la ideología trujillista se había encargado de desarrollar. En estas circunstancias, el ejército aparecía como grupo élite diferente y alejado de la sociedad civil. El discurso ideológico trujillista fortalecía en los estamentos militares la percepción de que los mismos entendieran que constituían un agrupamiento no sólo distinto sino superior y relativamente aparte del resto de la sociedad. Al mismo tiempo este sentimiento de pertenencia ala “casta militar” colocaba a las tropas y mandos militares en una situación de sometimiento carismático a la figura del “jefe”. En tales condiciones, la defensa del orden estatal era asumida (Lozano, 1985) en función de un esquema carismático y patrimonial de los mandos militares respecto a Trujillo. Lo fundamental en dicho esquema era la lealtad al dictador, como jefe carismático y patrimonial, no tanto la lealtad al cargo y la función. Esto se manifestó más claramente en momentos precisos donde, además de la función represiva cotidiana y tradicional, la acción militar expresaba la forma de

un conflicto político mayor. La Invasión de Cayo Confites en 1947, y la Invasión de junio de 1959, por parte del exilio anti-trujillista, revelan con claridad este hecho (Galíndez, 1955 y Gleijeses, 1978). A la larga, la tarea de la represión cotidiana, sobre todo al final de la dictadura, tendió a definir una cierta especialización técnico-represiva, para lo cual se constituyeron cuerpos armados particulares, tal fue el caso del Servicio de Inteligencia Militar (SIM)².

Ante la crisis de hegemonía de los años 1961-1965, las Fuerzas Armadas pasarían a constituir el espacio político determinante del poder y estabilidad estatales. Sin embargo, sus mandos superiores no demostraron en esa coyuntura de crisis capacidad de respuesta autónoma, de forma tal que del propio Estado, y apoyado por los militares, surgieran alternativas hegemónicas burocrático-militares. Mas bien las Fuerzas Armadas fueron cooptadas políticamente por la oligarquía³, la que pasaba a ejercer la función de control y dominio del Estado. En esta situación, los Estados Unidos pasaron a desempeñar una función fundamental en la definición de los equilibrios políticos (Vilas, 1975). La estrategia norteamericana se organizó en torno a tres objetivos básicos:

1. La “democratización” de la sociedad. En las condiciones de crisis hegemónica este objetivo se materializó, a su vez, en varios puntos:
 - a) presiones para la salida del país de los reductos de la dictadura, sobre todo de la familia del dictador;
 - b) fortalecimiento del poder civil sobre el militar, lo que implicó el fortalecimiento de Balaguer como presidente provisional, aún cuando luego determinó su desplazamiento del poder por la

2 El SIM fue un aparato policíaco-militar creado pro la dictadura trujillista al final del régimen. Como tal el SIM funcionaba con absoluta autonomía de los institutos armados tradicionales, ejército, marina y aviación. De hecho esto planteó una clara división del trabajo en el manejo de los aparatos represivos de la dictadura: el ejército no tenía directa responsabilidad en la represión cotidiana pero se trataba de que sus oficiales importantes se vincularan en acciones de este tipo.

3 Al respecto debe leerse el clásico ensayo de Bosch (1966) sobre la crisis de la democracia. Asimismo el texto de Gleijeses (1985) resulta no sólo ilustrativo sino determinante para el claro entendimiento del papel de los militares en la coyuntura, sobre todo en lo relativo a su relación con la oligarquía. Debe leerse también a Martín (1975), pues éste, como embajador de los EE UU, tuvo la oportunidad de vincularse estrechamente a los círculos oligárquicos. Una visión crítica de este libro que debe ser leída con más atención a la que usualmente se le dedica se encuentra en el libro de Juan Isidro Jiménez Grullón: *John Barton Martin: Proconsul del Imperio* (1977).

fracción oligarquica “no comprometida” con la dictadura (Vega, 2000).

2. El sostenimiento de una política “contrainsurgente”. Dicha política se organizó en torno a varios puntos:
 - a) control del movimiento popular, cuya consecuencia fue el crecimiento de los efectivos policiales a un número de 10,000, así como la creación de grupos especializados en el control de motines y el inicio de programas de seguridad, inteligencia y contrainsurgencia, bajo la asesoría del AID;
 - b) el reinicio del programa MAAG, que trajo como producto la reactivación del programa de adiestramiento militar (Lozano y Liriano, 1990).
3. El delineamiento de políticas reformistas que permitieran enfrentar las demandas de las masas populares urbanas, al tiempo que facilitarían la implementación de medidas estratégicas previsoras de situaciones de conflicto en las áreas rurales (Martin, 1975).

La búsqueda de alternativas frente a la crisis de hegemonía condujo al Departamento de Estado a la definición de una ambigua política: primero se apoyó a Balaguer en los momentos iniciales de la transición, pero luego se desplazó el apoyo al Consejo de Estado, al tiempo que se establecían compromisos con una política de apoyo a las elecciones a celebrarse en 1962. Como sabemos, en dichas elecciones triunfó Bosch, como candidato del populista Partido Revolucionario Dominicano (PRD), tras una arrolladora victoria sobre el candidato oligárquico Viriato Fiallo, de la Unión Cívica Nacional (UCN). En tales condiciones, los Estados Unidos, pero sobre todo el Pentágono, no vieron con buenos ojos el triunfo de Bosch, aún cuando en las circunstancias de la transición se vieron forzados a brindarles su apoyo (Gleijeses, 1978)⁴.

4 Con el tiempo la literatura sobre este período ha ido dejando claro la vinculación de los Estados Unidos con el golpe de septiembre de 1962. Sin embargo, esta vinculación no fue homogénea, fue obra esencialmente de los grupos militares más vinculados a las misiones militares del pentágono en la región, como de la CIA. La administración no tuvo vinculación directa con el mismo. Pero más importante que todo esto es el hecho de que una vez consumado el golpe militar la administración, si bien rechazó en un principio el golpe, en poco tiempo contemporizó con el Triunvirato. Véase al respecto a Vega (2000) y Gleijeses (1985).

Con el ascenso de Bosch al poder triunfaron las fuerzas populares sobre las lidereadas por el bloque oligárquico. Su triunfo se vió sostenido, además, por el apoyo estratégico que la fracción balaguerista, heredera de los intereses políticos de la élite burocrático-militar trujillista, le brindara. Con dicho apoyo, a Bosch se le abrieron las puertas del campo dominicano, dado que los campesinos constituyeron la clase apoyo de la dictadura trujillista. En la materialización de este apoyo campesino a Bosch, los militares desempeñaron un papel de primer orden, pues llamaron a sus familiares del campo a votar por el Candidato del PRD. ¿Cuál fue el significado de este apoyo militar a Bosch en 1962? A nuestro modo de ver, expresaba la voluntad de la élite militar de ascendiente trujillista por encontrar un espacio de participación y sobrevivencia política en las nuevas condiciones del post-trujillismo. Los militares desplazaron su voto hacia Bosch y el PRD pues estos no atacaban su linaje trujillista. A diferencia de la Unión Cívica Nacional (UCN), que definió su campaña en términos de la disputa contra los reductos de la dictadura, Bosch la orientó en términos de la justicia social y las demandas populares más sentidas. Coyunturalmente, la opción perredeísta le brindaba un respiro a los militares comprometidos con la dictadura. Sin embargo, dados los lazos que tradicionalmente los vinculaban al poder terrateniente y al campesinado, en el largo plazo los militares tenían más puntos en común con la alianza oligárquica que con la opción representada por el PRD. Con el tiempo, fue esta comunidad de intereses la que se impuso. En este contexto es que debe interpretarse el golpe de estado de 1963, que depuso a Bosch del poder.

La ideología anticomunista, tras la cual se pretendió dar legitimidad al golpe de 1963 no era, en esas condiciones, una simple y demagógica prédica norteamericana sobre el alto mando de las Fuerzas Armadas. Dicha ideología constituyó parte de los mecanismos que, desde la Guerra Fría, permitió a la dictadura trujillista unificar a las Fuerzas Armadas y enfrentar el cerco político que a finales de los años cincuenta se le presentó al régimen respecto a América Latina y a los Estados Unidos en particular (Maríñez, 1986).

Es cierto que los hombres del MAAG hicieron un sistemático trabajo con la alta oficialidad dominicana, en el sentido de minar las bases de legitimación de Bosch respecto a los mandos militares, dada la pertinaz insistencia del presidente por preservar las libertades democráticas. La prédica de los hombres del MAAG encontró terreno fértil en unas Fuerzas

Armadas históricamente condicionadas a las soluciones de fuerza y autoritarias. Fue de esta manera que la oligarquía dominicana aprovechó una situación de hecho para socavar las bases de la legitimidad política de Bosch frente a los militares y dar inicios a la conspiración golpista.

Esto se facilitaba puesto que entre oligarcas y jerarquías militares existían lazos sociales comunes, que los unificaba en una ideología autoritaria y antidemocrática, temerosa de los procesos de modernización y cambio social que se estaban verificando en la sociedad. Estos sectores sociales también le temían a la creciente capacidad de movilización de los trabajadores y de las clases medias urbanas en ascenso. El campo dominicano, con su secuela de atraso, opresión y despotismo terrateniente, unido a la precariedad, miseria e inamovilidad política del campesinado, definieron el marco social a partir del cual la oligarquía dominicana intentó recuperar su ascendiente político sobre los militares, en su desesperada búsqueda del poder estatal, ante el cual había demostrado, ciertamente, su incapacidad de control estable.

Es un hecho que los Estados Unidos no sólo intervinieron en la implementación del golpe militar de septiembre de 1963, sino que lo propiciaron⁵. La intervención norteamericana en el golpe se verificó en un contexto local que condujo al Departamento de Estado, tras su lógica pragmática, a reconocer en la oligarquía dominicana una garantía más firme para la implementación de su estrategia de cerco a la Revolución Cubana y contención del movimiento popular, que la opción reformista y popular representada por Bosch y su partido. Así lo percibió Washington y actuó en consecuencia (Martin, 1975).

Pese al golpe militar, la crisis del poder oligárquico persistió. De este modo, la oligarquía en el poder agudizó las contradicciones y antagonismos inter-clasistas con el movimiento popular y con las fracciones y sectores de clase que no participaban ahora del esquema de dominio oligárquico del poder, tras la instalación del llamado Triunvirato (Glejjeses, 1978).

Por otro lado, los militares, una vez consumado el golpe de septiembre de 1963, pese a que entregaron el poder a un Triunvirato civil acrecentaron

5 Sobre este punto en particular los autores se encuentran en general de acuerdo, desde el propio Bosch (1963) hasta Glejjeses (1978). Un análisis inteligente del problema es el de Lowenthal (1977), en la perspectiva liberal norteamericana. El texto de Goff et al. (1972) constituye un enfoque marxista en la tradición radical norteamericana que debe leerse. Más recientemente debe leerse el texto de Vega (2000) que proporciona nueva documentación.

su influencia en el Estado. Esto, unido al incremento de la corrupción del alto mando militar, contribuyó a que sectores que en principio le brindaran su apoyo al golpe militar, se desvincularan de la gestión gubernativa del gobierno de facto, al tiempo que el nacimiento de fracciones militares dió paso a la división de las Fuerzas Armadas.

El principal elemento de esta cadena de contradicciones consistió en que el esquema oligárquico de gobierno no reconoció el lugar que necesariamente había de ser asignado a los sectores populares en las condiciones del post-trujillismo (Lozano, 1985). Este era el punto a partir del cual se quebraba la posible base de legitimidad del proyecto oligárquico, unido al hecho de que tampoco sobre el campesinado la oligarquía estaba en capacidad de ejercer influencia hegemónica, ya que los mismos eran cooptados por la fracción balaguerista, antagónica del bloque oligárquico en el poder.

En esas condiciones, de nuevo la dinámica política dominicana en los años 1963-65 se definió en torno a la ruptura de la unidad de las Fuerzas Armadas, como paso previo por parte de la oposición para acceder al poder. Esto demuestra que "la cuestión militar" continuaba siendo el territorio privilegiado del equilibrio político estatal y, en consecuencia, del sistema político en su conjunto. Lo específico de la situación era que el fraccionamiento de las Fuerzas Armadas definía el campo de posibilidades de las fracciones de clase en el poder, como de aquellas que pugnaban por conquistarlo.

Desde el punto de vista militar, se definían tres grandes tendencias en las Fuerzas Armadas en dicho período: 1) el grupo del CEFA, liderado por el entonces general Elías Wessin y Wessin. El CEFA era el eje del control oligárquico sobre las Fuerzas Armadas, debido a su gran poder de fuego, artillería pesada, blindados y apoyo aéreo. 2) En segundo lugar se reconocía al Grupo de San Cristobal, el cual tenía gran influencia en el ejército y aunque tenía poca capacidad de artillería pesada, controlaba un significativo contingente de infantería. 3) Finalmente, reconocemos a la fracción constitucionalista, compuesta básicamente por oficiales medios (coroneles y capitanes), diseminados en diversos cuarteles, pero con amplia simpatía en las tropas apostadas en el Campamento 16 de Agosto.

Por el lado civil la conspiración tenía varios ejes y contactos: el Grupo de San Cristóbal tenía contactos con el Grupo Balaguerista, mientras que los militares constitucionalistas se agrupaban en torno a

las fuerzas perredeistas y sostenía contactos con un sector del Buró Militar del Movimiento 14 de Junio (Gleijeses, 1978).

En este escenario, forzosamente la Revolución Constitucionalista de 1965 no debe ser apreciada simplemente como la culminación de esta secuela de conspiraciones cívico-militares, sino mas bien como el cierre de un ciclo de crisis hegemónica, donde la ruptura de la unidad de las Fuerzas Armadas desempeñó el papel decisivo y determinante, al definir los límites del poder oligárquico que intentaba sustituir al Estado Trujillista en ruinas. Por otro lado, la insurrección de abril de 1965 rápidamente se transformó de una tradicional conspiración cuartelaria en una insurrección popular, lo cual modificó los términos del conflicto bélico, llegando sus consecuencias a afectar la esfera de las relaciones internacionales. En apenas unos días (del 24 al 27 de abril), la fracción militar leal al gobierno de facto quedó reducida en su capacidad militar y prácticamente liquidada en su capacidad de respuesta política. En estas condiciones, la situación rápidamente evolucionaba a favor de los constitucionalistas. Esta nueva situación subvertía radicalmente los términos del modelo hegemónico norteamericano en la región y en particular en el país. En el caso dominicano, dicho modelo suponía un alineamiento estratégico del país contra Cuba y la desmovilización popular. La Revolución constitucionalista de 1965 ponía en peligro ambos aspectos. De aquí la urgencia de la intervención militar norteamericana en la insurrección de abril de 1965⁶.

Estado, militares y reequilibrio político tras la revolución de 1965

Tras la derrota militar del Movimiento Constitucionalista en 1965, la situación hasta ahora descrita respecto a la unidad de las Fuerzas Armadas Dominicanas se modificó. En las nuevas condiciones era claro que el gobierno que surgiera de las elecciones programadas para mayo de 1966 no podía ser otro que el liderado por Joaquín Balaguer, tras quien la clase dominante reagrupó sus fuerzas. Con la derrota electoral de Bosch en 1966 y el triunfo de Balaguer en dichos comicios, se

6 El libro de Martin (1975), quien, como señalé arriba, fue embajador de los EE UU en República Dominicana en ese difícil período, es fascinante al respecto y revela claramente cómo se fraguó la decisión de intervención.

articularía un nuevo esquema de dominación social y política. El mismo se definió en torno a varios objetivos estratégicos⁷:

1. La contención del movimiento popular, tanto política como corporativamente. Esto trajo como resultado inmediato la represión del movimiento constitucionalista, a nivel de los partidos revolucionarios y del PRD, como también supuso la práctica aniquilación de la fracción militar constitucionalista⁸.
2. La definición de un acuerdo político entre las diversas fracciones de la clase dominante, que rearticuló al bloque en el poder, abriéndole un espacio de participación en el mismo a la escasa y emergente burguesía industrial y financiera.
3. La consolidación de las condiciones políticas y económicas internas, que facilitarían la expansión en el país de los intereses económicos y políticos norteamericanos, tanto a través de la penetración en la economía dominicana de las empresas transnacionales, como a nivel geopolítico, tras el alineamiento estatal con la política regional impuesta por los Estados Unidos en el área del Caribe.

En términos políticos, tras el ascenso al poder de Balaguer en 1966, lo específico de la nueva situación radicó en el hecho de que el pacto de dominación se organizó reconociendo que la debilidad del conjunto de la clase dominante le impedía articular una estrategia hegemónica alternativa, tras la crisis del post-trujillismo.

En segundo lugar, este nuevo pacto de dominación tuvo que acogerse a la mediación hegemónica de Balaguer, pues sólo éste tenía una efectiva capacidad de mediación y movilización en torno al campesinado, así como un ascendiente ideológico sobre las Fuerzas Armadas lo suficientemente consistente como para poder reorganizarlo en torno a la tarea de la contrainsurgencia, al tiempo que se unificaban sus mandos.

7 En mi libro *El reformismo dependiente* (1985) analizo en detalle este esquema de dominación.

8 Este es un capítulo que todavía está por escribirse en la República Dominicana: el de la represión del régimen balaguerista de los doce años sobre el movimiento de izquierda y el PRD. Al respecto no hay mucha literatura, pero a título de ilustración debe consultarse: Cassá (1991), Herman (2000), Chaljub (1997). Un artículo particularmente útil es el de Alcántara (1971), que hace una cuantificación de los hechos de violencia en esos años.

En este sentido, hemos definido al modelo político de esta manera organizado como *bonapartista dependiente* (Lozano, 1985). Es claro que en esas circunstancias la intervención directa de los Estados Unidos se convertía en un requisito imprescindible para el mantenimiento de la unidad y estabilidad del nuevo bloque en el poder.

Ahora bien, es preciso señalar que la debilidad política del conjunto de las clases dominantes operaba como condición necesaria para que el liderazgo de Balaguer emergiera en su papel político unificador de las fracciones del bloque en el poder. Sin embargo, ello también fue el factor a partir del cual las Fuerzas Armadas pasaron a desempeñar el papel determinante del equilibrio político en el Estado. Fue de este modo que las Fuerzas Armadas, al asumir la defensa del orden, lo hacían bajo la forma política de la fidelidad a la figura del “líder”, de Balaguer. Era natural que esta toma de posición de los militares en lo inmediato consolidara el rol cesarista de Balaguer. Sin embargo, a la larga ello lo condenaba a quedar presa de los militares. Como tales, las Fuerzas Armadas pasaban a ocupar, pues, el papel de principal aparato de Estado en el ejercicio de la dominación, convirtiéndose en los hechos en el verdadero partido del orden.

En este esquema político las Fuerzas Armadas fungían, ciertamente, como instrumento represivo frente al conjunto de las clases dominadas y sus representantes políticos, pero también en esas condiciones los militares pasaron a constituir la mediación a partir de la cual se definió el equilibrio político en el Estado -como hemos afirmado- y el *bloqueo* bonapartista al sistema de partidos. De aquí que las pugnas entre las camarillas militares se constituyeran en el espacio de articulación del modelo político de “equilibrio tenso” que caracterizó a esta forma de Estado.

Vistas las cosas de esta manera, la efectiva desmovilización política de las clases dominantes las forzaba a “ausentarse” (como beligerantes políticos) de las pugnas militares, pues participar en estas hubiese puesto en peligro la recién lograda unidad del Estado, tras la guerra civil de 1965. Gracias a esto, Balaguer pasaba a constituirse en el factor de equilibrio no sólo militar, sino también del sistema político en su conjunto. A esto se une el hecho de que las clases dominantes tenían una práctica ausencia del aparato legislativo, lo que de nuevo las forzaba a robustecer el rol del Poder Ejecutivo. Balaguer aparecía, pues, como la garantía misma del orden político recién logrado.

En el período de crisis hegemónica de 1961-65, la “cuestión militar” fue decisiva, tanto en lo que respecta al triunfo de Bosch, como en lo relativo al golpe militar de 1963. Pero bajo el llamado Triunvirato, como gobierno oligárquico, la crisis de hegemonía quedó sin resolverse, al tiempo que la ruptura de la unidad de las Fuerzas Armadas se hizo evidente. En este contexto, lo novedoso del régimen balaguerista no fue tanto el mantenimiento de las pugnas y divisiones internas en los mandos militares, sino más bien su empleo como factor de “unidad del Estado”⁹.

Vale la pena detenerse en el análisis de la dinámica política que vinculaba a Balaguer con los militares. Como ha referido Atkins (1987), con relación a las Fuerzas Armadas Balaguer empleó una táctica de equilibrio entre los mandos militares que, en vez de destruir las fracciones militares suponía el mantenimiento de su poder. Lo novedoso de este esquema era que el mantenimiento de ese poder reconocía en la figura de Balaguer su condición misma de existencia. Atkins ha sostenido:

“En primer lugar, el Presidente manipulaba los nombramientos y ponía a los individuos y a las facciones unos contra otros, manteniendo así un equilibrio de fuerza entre los militares. Algunos oficiales fueron puestos en retiro contra su voluntad, pero a pocos se les destituyó sin contemplaciones. Balaguer jamás dejó a un alto oficial durante mucho tiempo en una posición de mando que pudiera utilizar para crearse una base de poder; si dos o más podían unirse y constituir una amenaza, los dividía o los contrabalanceaba creando una situación de rivalidad. Hay que hacer notar que este juego lo llevó a cabo con un pequeño número de oficiales altos. En los niveles inferiores, rara vez movía a los oficiales, habiendo algunos que permanecieron en un puesto determinado hasta quince años, ya que habían sido nombrados aún antes de que Balaguer fuera Presidente. Como no constituían amenaza y además manifestaban su lealtad personal a Balaguer, estos oficiales eran mantenidos en un mismo

9 La dinámica política en torno a las fracciones militares y los grupos de presión políticos de la sociedad civil está muy bien analizada en la obra de Gleijeses a la cual referimos al lector (1980); sin embargo, en esta obra el análisis de la cuestión militar se concentra sobre todo en el período de crisis hegemónica 1961-65. Para el período posterior, puede leerse a Atkins (1987) que proporciona valiosa información, pero en modo alguno iguala al lúcido análisis de Gleijeses.

sitio para que se convirtieran en representantes políticos locales y pudieran de ese modo servir mejor al presidente” (pp. 93-94).

La cita anterior nos permite apreciar varias cuestiones importantes. En primer lugar, apreciar que el modelo de equilibrio tenso en torno a los militares se decidía en la cumbre, en el alto mando. En segundo lugar, reconocer que, a diferencia del alto mando, a la oficialidad media Balaguer se encargó de asegurarle su “estabilidad” al tiempo que la desplazaba del punto álgido e inmediato del conflicto en el alto mando, con lo cual aseguraba que, pese a las pugnas en el alto mando, las Fuerzas Armadas, como aparato institucional, se mantuvieran estables y funcionaran con unidad monolítica respecto al dominio y control de la sociedad civil.

Pero el esquema descrito tenía sus contradicciones y riesgos. Para sostener su política de equilibrio tenso entre los grupos militares, Balaguer no sólo se apoyó en la extraordinaria fuerza de su personalidad política, sino que acudió esencialmente al expediente del *clientelismo prebendario*. Tras esta estrategia de tráfico de influencia y corrupción, los generales se enriquecían, tanto los que en el momento gozaban de control de mandos, siendo los “favoritos” del Presidente, como los coyunturalmente desafectos. Esta estrategia generó una dinámica de movilidad social y económica ascendente de la alta oficialidad en el ámbito de la sociedad civil. Los generales no sólo acumulaban poder político, sino también económico.

Con el tiempo, el proceso descrito produciría importantes consecuencias ideológicas y sociales. En la nueva situación, los militares favorecidos con la prebenda, la corrupción y el tráfico de influencias, tendieron a estrechar lazos con la sociedad civil. Con esto último, el viejo sentimiento de “casta militar” aislada, que fue típico de las Fuerzas Armadas bajo la Dictadura de Trujillo, poco a poco quedó socavado. Asimismo, en tanto pasaban a defender intereses económicos, los generales se comportaban no ya sólo como profesionales de la milicia; introducían ahora en sus patrones de comportamiento político sus roles de empresarios.

La oficialidad media no corrió igual suerte. Le fue prácticamente vedado el acceso a los mecanismos de rápido enriquecimiento a los que tenía acceso la élite militar. Esta última situación planteó un conflicto latente entre la oficialidad media y el alto mando, consecuencia del virtual

monopolio de los mecanismos prebendarios a los que tenía acceso el alto mando, como del bloqueo a la oficialidad media a su ascenso natural en la carrera militar.

Fuerzas armadas y sociedad bajo el bonapartismo dependiente

Los procesos descritos, a propósito del importante rol desempeñado por los militares en la organización y dinámica del modelo político balaguerista, se desarrollaron en un contexto de rápido cambio social, el cual dió paso al surgimiento y posterior fortalecimiento de una dinámica clase media urbana, como a la consolidación de un empresariado industrial y financiero; todo ello apoyado en un proceso de desarrollo capitalista sostenido (Lozano, 1985; Ceara, 1986).

Los militares dominicanos no fueron ajenos a estos procesos. En primer lugar debe destacarse el hecho de que la industrialización sustitutiva de importaciones estimuló el ya dinámico proceso de urbanización que en poco menos de dos décadas transformó el panorama demográfico y económico del país (1960-1980). Entre sus múltiples consecuencias, este proceso de urbanización socavó las fuentes tradicionales de reclutamiento de las tropas y de los oficiales: los campesinos y la pequeña burguesía rural. Poco a poco las clases populares urbanas hacían del ingreso al Ejército o a la Policía Nacional un vehículo de movilidad social, al tiempo que las clases medias encontraban otro tanto en la carrera militar.

La urbanización de la fuente de reclutamiento de las Fuerzas Armadas, más allá del proceso de profesionalización técnico-militar estimulado por los norteamericanos, dió pie a un proceso mucho más vasto e imperceptible de profesionalización militar en torno a especialismos y profesiones cuya esfera típica de desarrollo era la sociedad civil. A diferencia de las Fuerzas Armadas trujillistas, en las nuevas circunstancias muchos oficiales se graduaban no sólo como profesionales de la milicia, sino como abogados, médicos, ingenieros, economistas. Algo parecido ocurría con las tropas, a propósito de la preparación técnica que recibían en sus cuarteles. En los hechos, al igual que la educación y otros mecanismos sociales e institucionales, las

Fuerzas Armadas pasaban a constituirse en canales de movilidad en una sociedad en rápido proceso de cambio.

Desde 1966 el proceso de profesionalización militar verificado al interior de las Fuerzas Armadas, a partir de 1966, se expresó no solamente en la profesionalización técnica en la labor contrainsurgente, con la creación de grupos antiguerrilleros, del Departamento de Antimotines de la Policía Nacional y con la organización de grupos de inteligencia altamente calificados, sino que también permeó a la “casta militar” de los procesos de cambio y movilidad sociales que estaban aconteciendo en la sociedad.

Es pertinente reconocer que el nuevo vínculo que se estableció entre la sociedad civil y los militares, a partir de la profesionalización de estos últimos, se facilitó gracias al papel que los militares pasaron a desempeñar en el modelo político de equilibrio tenso que fue propio del régimen balaguerista. En este sentido, a partir del lugar ocupado por los militares en el Estado, poco a poco a los oficiales se les fue asignando tareas propias de la reproducción social y técnica de los aparatos de Estado, más allá de sus funciones militares. Balaguer tendió así a asegurarle a los mandos militares roles estatales de tipo administrativo y político. De esta manera, muchos oficiales pasaron a desempeñar cargos en la dirección de importantes departamentos estatales, como el Instituto Agrario, el Ministerio de Interior y Policía, Control de Precios, etc.

Atkins (1987) aduce que la asignación de estas funciones civiles en el Estado por parte de Balaguer constituyó simplemente un mecanismo más de los empleados por el régimen en su estrategia de equilibrio entre los mandos militares ya descrita. Sin embargo, es mi parecer que a esta dinámica del equilibrio debe añadirse el reconocimiento de tres elementos: a) la escasez de cuadros en la burocracia de Estado técnica y políticamente confiables; b) el estilo personalista y centralizador del gobierno; y c) la complejización misma de los aparatos de Estado.

En la medida en que Balaguer, en lo que respecta a la reproducción política y administrativa del Estado, hacía descansar parte de la gestión de Gobierno en los mandos militares, se potenciaban situaciones conflictivas, entre las camarillas militares y los grupos de intereses en la sociedad civil, debido al hecho de que, tras beneficiarse de su posición privilegiada en el gobierno, los militares lesionaban los intereses estratégicos de los grupos económicos. Esto planteó una contradicción que a la larga socavaba las bases políticas del modelo de dominación bonapartista.

Mas allá de estos procesos económicos y sociales, en las Fuerzas Armadas se verificaron procesos de tipo ideológico que tendrían consecuencias decisivas para el porvenir del sistema político dominicano. El principal de estos procesos fue sin dudas la secular ideología anticomunista que tradicionalmente homogenizó la imagen de la participación política de los militares, como su posición respecto a los grupos populares y revolucionarios. Tras el tramado de dicha ideología, los militares tendieron a identificar cualquier posición crítica frente al gobierno, cualquier reclamo económico, o demanda de justicia e igualdad ante la ley, como actividades subversivas.

Sin embargo, pese a que la ideología anticomunista dotó a las Fuerzas Armadas de la coherencia doctrinaria necesaria para que los mandos militares hicieran suyo, e identificaran como un requisito de su propia existencia, la política de contrainsurgencia, la ideología anticomunista no constituyó el punto determinante a partir del cual los militares pasaron a jugar el papel de fuente del equilibrio político en el Estado en el período 1966-78. Mucho mas importante fue al respecto la relación carismático-patrimonialista de Balaguer con los mandos militares (Weber, 1922/1969). Naturalmente, en gran medida esto fue el resultado del tipo de Fuerzas Armadas heredado de la tradición trujillista, pero también era un producto del papel determinante que en el país desempeñaba el Estado en la reproducción social, y en la conducción del proceso de desarrollo capitalista.

El enorme poder que sobre los militares logró articular Balaguer en sus doce años de gobierno (1966-78) tenía sus límites. El más evidente de todos era el relativo a la seguridad nacional, ante la cual, pese a la lealtad de los militares, Balaguer no contaba como elemento determinante, siendo la clave de la misma el Departamento Militar de la Embajada Norteamericana y los hombres del MAAG. Esto se hizo evidente en aquellos momentos donde la situación política demandó de acciones militares directamente contrainsurgentes (Mariñez, 1986), así como en la “represión selectiva” contra los partidos revolucionarios de izquierda.

El otro límite significativo de la acción bonapartista de Balaguer sobre los militares derivaba de las propias contradicciones de su modelo político. Ello se expresó en varios niveles. En primer lugar, en la medida en que los militares y burócratas del Estado lograban escalar significativas posiciones en el control de los aparatos de Estado, y a partir de allí, por

vía del tráfico de influencias y el peculado burocrático, lograban enriquecerse y convertirse en verdaderos empresarios, se generaban contradicciones con los grupos empresariales que no gozaban de iguales privilegios. La otra cara de esta contradicción es menos evidente. En efecto, si en términos inmediatos lo referido implicaba contradicciones con los gruposempresariales, a la larga la integración de las élites burocráticas y militares a la sociedad civil como empresarios de nuevo tipo, tendía a socavar las bases del modelo de equilibrio tenso que sostenía a Balaguer, el cual descansaba, en el plano político, en el virtual alejamiento de los grupos de intereses de la sociedad civil de las pugnas inter-militares. Pero, desde el momento en que militares y civiles compitieran en la esfera del mercado como empresarios, reconociendo intereses que de alguna forma los vinculaban en un espacio social diferente al de la política, la potencia del modelo de equilibrio tenso que sostenía a la figura de Balaguer en el Estado sufría grietas, puesto que el conflicto entre las camarillas militares ahora afectaba directamente a los grupos de intereses de la sociedad civil (de sus grupos empresariales con gran poder económico) y planteaba, en consecuencia, una potencial desestabilización del sistema político sostenido sobre esas premisas.

Militares y populismo

En las elecciones de 1978 Balaguer salió derrotado, siendo elegido Presidente Antonio Guzmán, candidato del PRD. Después de doce largos años de ejercicio ininterrumpido del poder, el viejo líder conservador fue desplazado del poder. Con el ascenso del perredeísmo al poder, una nueva situación política se planteó en la República Dominicana, la cual contribuyó, a su vez, a modificar los vínculos entre los militares con la sociedad.

El primer aspecto significativo que tenemos que tomar en consideración es el relativo a la transición de mandos del reformismo al perredeísmo. Es un hecho harto conocido que el mismo 16 de mayo de 1978 -día en que fueron celebradas las elecciones-, cuando se conocieron las primeras informaciones que daban ventaja considerable al PRD, sectores militares irrumpieron en la Junta Central Electoral (JCE) paralizando el conteo de votos. Con ello se inició una crisis que puso en peligro de guerra civil al país. El primer problema que se planteó fue el

de las presiones del sector militar liderado por el entonces general Neit Nivar Seijas para la materialización de un golpe militar. Sin embargo, en el seno mismo de las Fuerzas Armadas existían sectores balagueristas, como el liderado por el general Enrique Pérez y Pérez y no balagueristas, como el liderado por el general Valdez Hilario, que se oponían al golpe. Después de intensas negociaciones, donde la presión internacional, sobre todo de la Administración Carter en Washington, y de la cancillería venezolana, como de grupos empresariales, sindicales, religiosos y populares, el golpe de Estado fue frustrado. La solución política que, finalmente, se le dió al conflicto supuso una negociación de marras, en la que el Partido Reformista cedió el poder al PRD, pero conservó la mayoría del Senado, o Cámara Alta, en el Congreso.

Para nuestros fines, lo importante es reconocer dos cuestiones, a propósito de la crisis electoral y la intervención de los militares. En primer lugar, pese al compromiso de los militares con Balaguer y la fuerte identificación del conjunto de las Fuerzas Armadas con su liderazgo, el golpe de estado no se materializó. Como hemos apreciado, esto no significa que en el alto mando militar no existieran sectores convencidos de la necesidad del golpe. Lo que sí evidencia es que dichos sectores ya no tenían el poder suficiente para una acción de esa naturaleza (Atkins, 1987).

En términos del equilibrio político entre las diversas fracciones militares, la crisis electoral reveló los límites de la estrategia de equilibrio tenso entre las fracciones militares, que había sostenido el poder de Balaguer. En primer lugar, puso de manifiesto que existían dimensiones del conflicto social frente a las cuales el bonapartismo no podía responder por la vía del juego de fracciones militares y la subordinación a esta lógica política del conjunto de la sociedad política. En segundo lugar, reveló que en la sociedad civil los grupos de intereses, tanto en el plano político como económico, habían alcanzado un nivel de desarrollo tal que los colocaba en abierto conflicto con el esquema bonapartista.

Este último punto, a su vez, nos revela varias cuestiones. El PRD demostró una gran habilidad en el manejo de la cuestión militar. En primer lugar, moderó durante la campaña su discurso radical. De esta forma su propuesta aparecía viable a los ojos de Washington, en el contexto de la Política de Derechos Humanos de Carter para la región (Atkins, 1987). Pero también el PRD logró abrir, tras la moderación de su discurso político, una alternativa política de masas a los sectores de

las clases dominantes que en ese momento ya estaban en abierto conflicto con el balaguerismo.

En estas condiciones, el comportamiento del PRD frente a los militares fue prudente y eficaz en su propósito. Los hombres del PRD plantearon que si no se reconocían los resultados de las elecciones, estaban dispuestos a ir a la huelga general, pero le expresaron claramente a los militares no sólo la retórica de su “vocación democrática”, sino su disposición práctica de no perseguir a aquellos que estuviesen comprometidos con el balaguerismo, de llegar el PRD al poder. Por otro lado, presionaron en Washington para que los responsables militares de la Embajada Norteamericana en el país hicieran su labor con los militares dominicanos, convenciéndolos de que los Estados Unidos no apoyarían un golpe de estado.

Sin embargo, toda esta inteligente gestión política perredeísta frente a los militares y frente a Washington, no hubiera sido efectiva si en el seno del alto mando de las Fuerzas Armadas se hubiese mantenido su unidad monolítica. La realidad así lo reveló. Los sectores militares balagueristas estaban divididos en varias fracciones, al punto de que no pudieron ponerse de acuerdo en lo que respecta a la posibilidad del golpe. Por el contrario, por lo menos el grupo de Pérez y Pérez manifestó que no apoyaría una acción de ese tipo. Por lo demás, ya en ese momento habían surgido otros agrupamientos de oficiales de rango medio como el llamado “grupo de los coroneles” (Atkins, 1987), que estando en abierta oposición al golpe militar tenían serias contradicciones con los grupos militares balagueristas. Las Fuerzas Armadas Dominicanas de nuevo se encontraban divididas en la coyuntura electoral de 1978, siendo este un factor determinante no sólo de la victoria electoral perredeísta, sino principalmente de su transición hacia el poder.

El otro conjunto de condicionantes que facilitaron el acceso del PRD al poder tiene que ver con el proceso de cambio social que estaba sufriendo la sociedad dominicana, al cual ya he hecho alusión. El proceso de urbanización que vivía el país, con la consecuente expansión de la clase media, tuvo sus efectos directos en la visión ideológica y esquema de vida de la oficialidad media y del conjunto de las Fuerzas Armadas. Debilitó el sentimiento de casta que, heredado del trujillismo, permitió a la oficialidad reconocerse como un grupo “distinto” y “superior” del resto de la sociedad. A esto se une la ideología consumista y las expectativas de rápida movilidad social de la clase media, que poco a poco fue haciendo más importante la

jerarquía de ingresos que la de status. Con ello, valoraciones como el privilegio de pertenecer a la casta militar perdían significado. Los militares, respecto a la sociedad, perdían, en dicho contexto, poder ideológico. En esa situación mas bien se presentaba la tendencia opuesta: la sociedad ganaba ascendente ideológico sobre la casta militar, obteniendo, en consecuencia, fuerza política.

Ya en el poder Antonio Guzmán, la cuestión militar pasó a constituir el punto central para la consolidación del PRD en el poder. En tal sentido, prácticamente todo el esfuerzo político del Presidente Guzmán durante su mandato se concentró en la desestructuración de los mecanismos de poder militar que Balaguer había forjado durante sus doce años de gobierno. Atkins ha captado muy bien la base de la estrategia guzmanista:

“Guzmán forjó un conjunto de tácticas para manejar su situación. En el régimen de Balaguer, la manipulación presidencial de las rivalidades personales entre oficiales ambiciosos y poderosos había resultado altamente eficaz en las relaciones cívico militares. Pero Guzmán comprendió que dada la naturaleza altamente personal del método de Balaguer y su dependencia de frágiles relaciones personales, el uso del tal método en su presidencia sería problemático. En vez de equilibrar el poder, Guzmán aisló el poder; en vez de sacarle provecho al clima institucional que primaba en las relaciones cívico militares, Guzmán trató de cambiar ese clima a un grado significativo. A su manera, Guzmán fue hábil, adaptando sus ejecutorias a las posibilidades que ofrecía la situación en que él se encontraba. Guzmán no trató de equilibrar la jerarquía existente de personajes militares y subyugarlos con su intelecto, como había hecho Balaguer. Mas bien los aisló mediante traslados y retiros, y apeló a una nueva generación de oficiales que compartían su política de reformas” (pp. 204-205).

Sin embargo, pese al éxito de Guzmán en la desmovilización y posterior liquidación de los grupos militares balagueristas, el Poder Ejecutivo continuó siendo muy dependiente, en lo relativo a su estabilidad, como en lo referente a la reproducción misma de los aparatos de Estado, de los militares. Por ejemplo, no sólo militares de alto rango continuaron con la práctica de la corrupción, aunque en un grado significativamente menor que en el anterior gobierno, sino que

también se continuó con la práctica de nombrar en la esfera del poder civil a figuras militares.

Ahora bien, si por despolitización de las Fuerzas Armadas entendemos la ruptura y desmantelamiento del modelo de equilibrio político-estatal balaguerista, que situaba a la lucha entre fracciones militares como el mecanismo articulador, ciertamente el gobierno de Guzmán contribuyó en modo significativo a la despolitización de las Fuerzas Armadas. Pero si por despolitización entendemos la marginación de los militares del control efectivo de los aparatos de Estado que normalmente deben estar bajo control civil, así como su alejamiento como grupo de presión de los mecanismos de decisión del Poder Ejecutivo, entonces las medidas de Guzmán respecto a los altos mandos militares tuvieron menores efectos. En todo caso, si bien los gobiernos perredeístas liquidaron el fraccionalismo político de los militares, no pudieron sin embargo impedir que éstos continuaran ejerciendo mucha influencia sobre el Poder Ejecutivo. Esta última característica se haría mucho más evidente en el segundo gobierno perredeísta, el presidido por Salvador Jorge Blanco entre 1982 y 1986. Con todo, a lo largo del presente capítulo se revela claramente que en la compleja relación militares-sociedad una visión reduccionista que limite el análisis de los determinantes de la acción militar a sus lazos de subordinación ideológica y técnica a los Estados Unidos, o a los grupos de poder económico locales, además de empequeñecer los términos mismos del análisis, supone una profunda incompreensión de la especificidad histórica de nuestras sociedades, con consecuencias prácticas tangibles más allá de los marcos del debate académico.

Militares y neopopulismo conservador

En 1986, después de ocho años como líder opositor, Balaguer regresó al poder presidencial. El país había cambiado, precisamente en muchos de los elementos que durante su gobierno de los doce años configuraron las bases de su poder. Los dos elementos más significativos de estos cambios fueron el fortalecimiento de un sistema de partidos, aún cuando sus bases institucionales fueran débiles y la práctica clientelar del ejercicio político fuera la nota común de los partidos en sus relaciones con los electores y la propia sociedad civil.

Se estaba configurando una poliarquía en el sentido que Dahl (1993) asigna al término¹⁰. De todos modos, lo esencial es reconocer que en este nuevo contexto político, ocho años de control del Poder Ejecutivo le dieron al PRD un nuevo espacio en sus relaciones no sólo con el empresariado nacional y los sindicatos, sino precisamente con el estamento militar. A ello se agrega que durante la administración de Guzmán (1978-1982) el PRD logró reconfigurar el alto mando, como ya logramos apreciar. Existían, además, otras reglas del juego político que permitieron precisamente a Balaguer alcanzar de nuevo el poder en 1986. De esta forma, había un espacio razonablemente legítimo para un ejercicio democrático competitivo, siendo este quizás el principal logro político de las administraciones perredeístas en el poder, sobre todo la de Antonio Guzmán entre 1978 y 1982.

En estas condiciones, las instituciones armadas sufrieron una significativa transformación que reordenaron su papel en la política vernácula. Por lo pronto, en las nuevas condiciones políticas los militares dejaron de ocupar el rol de “partido del orden” que en el modelo de equilibrio político del régimen balaguerista les asignaba un rol central. Así, con la vuelta al poder del viejo caudillo conservador en 1982, éste no pudo recurrir a esta solución política propia de su experiencia en el gobierno de los doce años (1966-1978). La pérdida de importancia estratégica de los militares en la unidad del Estado no puede, sólo, ni principalmente, atribuirse a la llamada “desmilitarización del Estado” propiciada por Guzmán, al dejar fuera de servicio el mismo día de su toma de posición a 27 generales que fueron los líderes de las facciones militares bajo el régimen balaguerista. Esta pérdida de importancia política de los militares tiene principalmente que ver con el fortalecimiento de los espacios democráticos, sobre todo del sistema de partidos, como también con importantes cambios geopolíticos en la región, principalmente el cada vez más marcado interés norteamericano por afianzar en la región regímenes democráticos competitivos¹¹.

10 Jiménez Polanco (1999) acertadamente califica a la élite política y al conjunto de partidos como un sistema semipoliárquico, queriendo destacar con ello precisamente la debilidad institucional de los actores políticos. Lo importante para los fines del análisis es esto último: cual sea la definición se reconoce una gran debilidad institucional en el sistema y una cultura y práctica políticas de base clientelar.

11 Para un análisis de la geopolítica regional y su impacto en los estados/naciones caribeños, véase a Lozano (editor) (1998).

En función de este reacomodo institucional hubo una serie de consecuencias para el estamento militar que redefinieron sus lazos con el sistema político y específicamente con las élites empresariales. Por lo pronto, el potencial de intervención económica de núcleos militares con gran poder e influencia política quedó debilitado. Esto fortaleció, naturalmente, el poder corporativo del empresariado. Por otro lado, se hizo más permeable y flexible el conjunto de relaciones que a nivel individual la oficialidad militar tenía establecida o podía establecer con actores políticos, lo que en la práctica produjo una práctica anulación del potencial de empleo del aparato militar como mecanismo de presión y condicionamiento políticos hacia los actores políticos, principalmente el sistema de partidos.

En tales condiciones, las condiciones políticas previas a la vuelta al poder del caudillo conservador en 1986, le impidieron maniobrar ante las FF AA como mecanismo de desmovilización del sistema de partidos, también le obligaron a asumir un nuevo esquema de relaciones con su séquito político.

En cierto modo, en el período 1986-1996 Balaguer se vio forzado a ceder una mayor cuota de poder a su élite política y en la práctica reprodujo al interior de dicha élite el mismo esquema de equilibrio tenso que fuera propio de los doce años en torno a las élites militares. Al respecto, en este momento sólo deseo destacar un par de puntos.

El esquema de equilibrio tenso en torno a los militares fue posible en el gobierno de los doce años por la conjunción de una serie de factores. En primer lugar, gracias al escaso poder corporativo del propio empresariado que como grupo de interés no tenía un significativo nivel de organización y propósitos claros. En consecuencia, funcionó durante muchos años como grupo dependiente del poder presidencial. Esta situación sólo comenzó a cambiar al final del gobierno de los doce años, precisamente en torno a la ruptura de sectores del empresariado con grupos de la élite militar. En segundo lugar, por el efecto geopolítico de la guerra fría que en el área del Caribe otorgaba un enorme poder al estamento militar¹². En tercer lugar, gracias al precedente histórico

12 Sobre este aspecto en particular debe consultarse el trabajo de Humberto García y Jorge R. Beruff sobre la política militar norteamericana en el Caribe (1992/1993). Para el período post guerra fría debe leerse el libro preparado por el CLADDED y otras instituciones: *El Caribe en la post guerra fría* (1992/1993), donde se publica el trabajo anterior de García y Beruff, sobre los militares y la seguridad regional en el Caribe.

inmediato de la transición post trujillista que convirtió al ejército en la principal mediación política manejada por los remanentes del régimen trujillista para labrarse un espacio en el nuevo marco político post trujillista y finalmente por el ascendiente campesino del propio ejército que lo convertía en la práctica en la principal mediación del régimen balaguerista de los doce años para movilizar al campesinado, base de su legitimidad. Las consecuencias de este esquema ya las sabemos: la práctica desmovilización política del campo opositor, esencialmente del PRD y del movimiento de izquierda, el control represivo del movimiento obrero y en general el ejercicio autoritario de la política.

Los años en el poder del PRD cambiaron todo esto. Los empresarios se fortalecieron como grupos corporativos y como élite económica con gran poder de presión sobre el Poder Ejecutivo y el Congreso, los sindicatos ganaron espacio político, la propia sociedad civil desarrolló espacios significativos de organización. Lo principal, sin embargo, son dos factores, aparentemente muy alejados en sus raíces. En primer lugar, en la segunda mitad de los ochentas, el interés geopolítico de los norteamericanos en el área había cambiado y el apoyo que antes brindaron a los regímenes militares se debilitó y en muchos casos encontró clara y abierta oposición, como fue el caso del final de la dictadura duvalierista. Esto naturalmente debilitó el poder político de los militares en la escena caribeña, al tiempo que reorientó el interés geopolítico norteamericano hacia otra agenda, más centrada en los nuevos problemas de seguridad regional, como las migraciones, el narcotráfico y la propia institucionalidad democrática de los estados caribeños (CLADDE, 1992/1993). En segundo lugar, hubo un factor interno poco considerado por los analistas: las propias transformaciones sufridas por la sociedad dominicana afectaron a las FF AA en diversos niveles.

Con relación a este último punto, uno de los principales aspectos fue la transformación de la fuente social de reclutamiento de los miembros de las FF AA., tanto de sus bases, como de la oficialidad. En el pasado reciente y prácticamente hasta principios de los ochenta, eran los campesinos quienes nutrían las filas de los niveles de menor jerarquía de las FF AA (alistas, rasos, sargentos, etc.), y sólo en medida mucho menor la población urbana de base popular. Los oficiales se reclutaban normalmente de las clases medias tradicionales, pero incluso muchos de estos tenían un origen rural, procediendo tanto del campesinado medio como de campesinos minifundistas.

Las transformaciones de la sociedad dominicana en los ochenta cambiaron esta situación. De más en más los soldados procedían de grupos urbanos pobres y medios. Asimismo, la oficialidad se hizo no sólo más urbana en su origen, sino profesional y técnicamente de mayor nivel. Los oficiales estudiaron en las universidades dirigidas por civiles y las tropas con mayor frecuencia adquirían especialismo, como se califica en la jerga militar la formación técnica de los alistados. Con ello los miembros de las FF AA no sólo adquirieron una mayor capacidad técnico-profesional, sino que se acercaron en la práctica a núcleos de la sociedad, con quienes ahora compartían experiencias, conocimientos y expectativas de movilidad social.

Con ello el estamento militar aparecía menos alejado de grupos y sectores civiles, lo que facilitó la presión de la oficialidad media hacia los altos mandos, por un mecanismo más formal e institucional de promoción y movilidad de rangos. Ello debilitó el poder de las élites militares tradicionales e hizo de la oficialidad media, no organizada como grupos de intereses, pero sí con una presencia política cada vez más significativa, un factor a tomar en mayor consideración en la toma de decisiones por el Poder Ejecutivo. En lo inmediato esto hizo menos manipulable políticamente al estamento militar en su conjunto. Y, aunque en la práctica la institucionalización de las FF AA es todavía hoy un proceso en construcción, esta nueva realidad le impuso al Balaguer de los años 1986-1996 un “nuevo trato” con las FF AA donde su capacidad de control y dominio político sobre éstas fue muy distinto al esquema de los doce años.

Como señalé arriba, esta nueva realidad obligó a Balaguer en su segunda administración a fortalecer sus lazos con su séquito político civil. Al llegar de nuevo al poder el caudillo conservador, la reedición de su estilo autoritario y clientelista de ejercicio del poder estimuló el desarrollo de un nuevo esquema de relaciones políticas con la élite dirigente de su partido y el equipo de gobierno. El partido continuó siendo manejado autocráticamente, pero en el mismo se desarrollaron grupos de intereses que no coincidían con los del séquito político de palacio. A lo largo de esos diez años de gobierno los conflictos entre ambos segmentos de la élite política dominante fueron muchos. Lo que de esta situación debe destacarse son las consecuencias institucionales para el sistema político.

Por lo pronto, estimuló la práctica autoritaria en instancias institucionales claves para la estabilidad y el desarrollo democráticos,

como la JCE (véase el Capítulo 3). De esta forma, en el plano político electoral se reeditó la práctica del fraude, la manipulación, la compra de votos, como las experiencias electorales de 1990 y 1994 dejaron claro (Díaz Santana, 1996). Con ello el fortalecimiento de las instituciones políticas en las que descansa el ejercicio democrático entraron en crisis y deterioro, sobre todo en lo relativo al Poder Judicial y la JCE (Harthlyn, 1998; Jiménez Polanco, 1999). Sin embargo, aún así, el Balaguer de los años 1986-1996 no pudo retrotraer al sistema político a la situación de los setentas, de práctica exclusión de la competencia democrática al campo opositor y de manejo represivo de la población. Por el contrario, esta fragilidad institucional fortaleció a la oposición y a la larga condujo a Balaguer a una solución negociada, que en 1994 definió un mecanismo de salida del poder del caudillo conservador que se hizo efectivo en 1996 (Lozano, et al, 1998). En estas condiciones, a diferencia de 1978, donde los militares desempeñaron un rol protagónico en los difíciles días posteriores a las elecciones de ese año, la crisis de 1994 se desarrolló por igual con un alta presión de los EE UU y la comunidad internacional, pero con baja presencia del elemento militar, siendo manejada en lo esencial por los propios actores políticos.

La Post Guerra Fría y la Institucionalización de las Fuerzas Armadas

La caída del muro de Berlín transformó el escenario geopolítico dominicano de los años noventa, produciendo consecuencias en la política nacional que terminaron liquidando las estrategias de seguridad nacional y regional que fueron propias del período previo. De esta forma, la post guerra fría impuso un significativo reacomodo en la agenda de seguridad regional en el Caribe¹³. Los cambios en dicha agenda transformaron, a

13 Es preciso dejar establecido, sin embargo, que si bien tras el fin de la bipolaridad mundial que impuso la guerra fría en el Caribe, la nueva agenda de seguridad regional más que imponer un conjunto nuevo de problemas, reordenó viejos problemas, privilegiando la importancia estratégica de algunos que ya existían, como el narcotráfico y las migraciones internacionales, y a otros, como el fortalecimiento de la democracia política, asignándole un papel diametralmente distinto al asignado por la política de seguridad nacional propio de la guerra fría. En este último caso, en el contexto caribeño los EE UU pasaron así de apoyar regímenes autoritarios y antidemocráticos, como el régimen de Duvalier en Haití, a estimular alternativas democráticas, como fue el caso de la República Dominicana en las coyunturas de 1994 y 1996. Al respecto véase a Maingot (1998).

su vez, la perspectiva estratégica de Washington hacia los militares en el área (Lozano et al., 1998).

El abandono de la agenda contrainsurgente definió un nuevo campo de profesionalización y tecnificación de las FF AA, donde las labores de inteligencia y de policía pasaban a ocupar el papel central en el fortalecimiento de un nuevo esquema de seguridad orientado al combate al narcotráfico y al control de los migraciones internacionales de caribeños hacia los EE UU (Lozano, 1998).

De esta manera, la labor propiamente policial y de prevención de delitos directamente involucrados con la nueva agenda de seguridad regional recibieron mucha atención (Rodríguez Beruff, 1998; CLAEDD, 1990). Ello tuvo consecuencias en el aparato institucional policíaco-militar. Por lo pronto, a partir de esta nueva agenda se tendió a reducir los presupuestos directamente dirigidos a los sectores y agrupamientos propiamente militares (ejército y aviación) con la excepción de la marina que recibió particular atención, sobre todo en lo relativo a la formación técnica en la labor de control de las fronteras marítimas¹⁴. Por otro lado, se destinaron recursos a nuevos organismos policíaco-militares que se encargarían directamente de la política anti-drogas, como la Dirección Nacional de Control de Drogas (DNCD). En la práctica, este tipo de instancias policíaco-militares autonomizó a destacamentos especiales de los mecanismos tradicionales de control y estructura de mandos, tanto de la policía como de las FF AA, así como tendió a hacer predominar en el ejercicio de la labor de persecución de narcotraficantes mecanismos que en muchos casos simplemente vulneraban la política de derechos humanos que el proceso de democratización exige (Rodríguez Beruff, 1998). En una perspectiva análoga, la labor policial al recibir mayor atención, vio crecer los presupuestos y el número de efectivos¹⁵.

14 Entre 1979 y 1989 el gasto militar en el país se redujo de un monto de US\$ 92 millones a US\$ 52 millones, lo que representa una reducción del 50% aproximadamente. Como proporción del PNB esta proporción se redujo de un 1.8% en 1979 al 0.8% en 1989. Sin embargo, pese a que entre 1979 y 1989 se importaron 73 millones de dólares en armas, fue en los años 1984 y 1989 donde mayor concentración hubo de dichas importaciones (40 millones de dólares). Estos datos provienen del World Military Expenditures and Arms Transfers de 1990, publicados por el U.S. Arms Control and Disarmament Agency-ACDA, U.S. Government Printing Office, Washington, D.C., 1991 y reimpresso en 1992. Citados por CLAEDD en: *El Caribe en la Post Guerra Fría* (1992/1993).

15 Para 1993 aproximadamente el total de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional alcanzaba un número de efectivos de 15,000 soldados activos en el Ejército, 3,000 en la Marina, 4,200 en la Fuerza Aérea y 15,000 en la Policía Nacional, incluyendo en esta última un total de 1,000 efectivos de operaciones especiales. Datos relativos al poder de fuego se encuentran en la misma fuente citada en la anterior nota 15.

Pero, paralelamente a ello no se desarrolló consecuentemente un mecanismo de depuración del aparato policial. El resultado ha sido una delicada situación en la que en determinados sectores del aparato policial se han detectado reiteradas situaciones de corrupción de oficiales y simples agentes del orden, al tiempo que el delito no forzosamente se ha visto mejor controlado por el aumento del número de efectivos policiales¹⁶.

El otro ámbito que merece destacarse es el relativo al cambio en las relaciones entre las FF AA y la ciudadanía. En general, puede decirse que el proceso de institucionalización de los aparatos armados que se ha observado en el país en los últimos años ha mejorado no sólo la imagen, sino también el tipo de relaciones de los militares con la ciudadanía. Paradójicamente, aunque positivamente, esta mejora se ha dado concomitantemente a la reducción e incluso práctica eliminación del empleo de militares en labores de dirección en instituciones estatal. Como se sabe (Lozano, 1985), este mecanismo fue uno de los mayormente empleado por Balaguer para involucrar al estamento militar en el control operativo de los aparatos de estado, con los consecuentes efectos que Balaguer lograba en su legitimación ante el alto mando militar, pero también con sus perversas consecuencias en lo relativo a la institucionalización del estado. Hoy esto ha desaparecido, precisamente en medio de un clima que ha mejorado la imagen militar en la sociedad.

Ahora bien, esta mejora general de las relaciones cívico-militares, producida en los años noventa, si bien ha permitido un diálogo más abierto y cercano entre sectores de la sociedad civil y los institutos militares, no

16 Por ejemplo, la práctica eliminación de las las patrullas policiales de carreteras y caminos que el gobierno de Leonel Fernández efectuó, tratando de controlar los reiterados casos de corrupción que en las carreteras se producían y que involucraban a patrulleros, si bien amortiguó la corrupción policial en este ámbito, produjo otros efectos no menos negativos. Aunque sobre este punto no hay claros y definitivos estudios, tal parece que a partir de la disminución de la vigilancia policial en las carreteras aumentó el número de accidentes de tránsito, lo que en consecuencia vulneró la seguridad ciudadana a este nivel. Otro caso significativo ha sido la creación de mecanismos para-policiales o propiamente policiales bajo un control militar ajeno a la jerarquía policial, tal es el caso de la Agencia Metropolitana de Control del Transporte (AMET). En este caso, la ineficiencia policial en el manejo del tránsito en las dos principales ciudades del país (Santo Domingo y Santiago) condujo a la creación de este tipo de mecanismo Ad Hoc. Sin embargo, aunque ello mejoró en algo el control del transporte, generó fricciones en las filas policiales y en modo alguno a resuelto el caos urbano. Lo que sí es claro en el balance de todo esto es el aumento de los costos en el manejo de la seguridad ciudadana en las grandes ciudades.

está exenta de problemas. Por lo pronto, el incremento del delito en las grandes ciudades, ha tenido una respuesta policial de simple represión que ha producido abusos y violaciones a los derechos humanos, sobre todo en las barriadas populares de la ciudad de Santo Domingo. Esto ha hecho tirantes las relaciones policiales con los pobladores urbanos, precisamente en un momento de transformación e institucionalización político-democrática, en esferas estatales como el Poder Judicial, pero también de mayor participación ciudadana en ámbitos específicos de la vida municipal o en los procesos de seguimiento de los certámenes electorales (Harthlyn, 1998). Es claro que la política policial de represión indiscriminada en los barrios populares, teniendo una motivación justificada (el aumento del delito en los barrios pobres de la ciudad de Santo Domingo), no se ha correspondido con un correcto procedimiento de respeto a los derechos humanos y protección a la seguridad ciudadana. Este caso revela claramente una de las paradojas de la política de institucionalización de las FF AA y Policía en contextos de democratización, pero de frágil o débil institucionalización: la búsqueda de la seguridad ciudadana (el combate al delito) puede generar consecuencias perversas (la violación de derechos humanos y un clima de inseguridad a civiles inocentes) en la vida pública que afectan las esferas privadas de los ciudadanos.

Es preciso destacar en este contexto el fortalecimiento de aparatos de seguridad policial como la Dirección Nacional de Control de Drogas (DNCD) que correspondiéndose con la agenda de seguridad regional post guerra fría y en el nuevo contexto hegemónico que sostienen los EE UU en el Caribe, tienen a su vez consecuencias sobre el fortalecimiento del Estado de Derecho que debe impulsar todo proceso de consolidación democrática (Rodríguez Beruff, 1998). En tal sentido, la DNCD ha recibido muchas críticas de distintos sectores de la prensa y la opinión pública dominicana, casi todas dirigidas a dos aspectos claves: a) la necesidad de establecer un deslinde entre los mecanismos propiamente policíaco-represivos hacia los narcotraficantes y la esfera del poder judicial que debe respetarse. Esta tensión que produce el problema del narcotráfico no siempre tiene una solución institucional, pues, por un lado, esferas del poder judicial sucumben ante la capacidad del narcotráfico de comprar jueces y sentencias, lo que debilita el sistema judicial haciéndolo vulnerable al delito transnacional (Rodríguez Beruff, 1998), pero a

su vez estimula que instancias policiales como el DNCD dispongan acciones que desconozcan las condicionantes de tipo jurídicas de la acción represiva, lo cual tiende a vulnerar el estado de derecho. Esta es una de las tensiones y paradojas que la nueva agenda de seguridad nacional y regional debe enfrentar con realismo, eficacia y prudencia, pero en todo caso buscando siempre el fortalecimiento del estado de derecho y la seguridad ciudadana. 2) En segundo lugar, debe destacarse las consecuencias que una situación de este tipo puede producir en la ciudadanía, ya que la acción policial contra narcotraficantes y delincuentes en general tiende a producir en las barridas populares un clima de incertidumbre, que lejos de cuidar la seguridad del ciudadano común, debilita el espacio público y en consecuencia la estructura general de derechos de una ciudadanía plena.

Un balance de los cambios en las relaciones cívico-militares en la República dominicana en los últimos treinta años, si bien obliga a reconocer que persisten muchos problemas, también obliga a destacar los notables avances que se han logrado en materia de institucionalización de los cuerpos armados en el estado democrático. De esta forma, lo primero que cabe destacar es reducción del papel de las FF AA como principal grupo de presión sobre el sistema político. Este es un logro significativo iniciado con el gobierno de Antonio Guzmán (1978-1982) que las sucesivas administraciones no han podido detener, incluso las administraciones de Balaguer en su segundo ascenso al poder en 1986. Entre otras de las consecuencias positivas de este proceso de institucionalización de los aparatos armados, las crisis políticas que en los años 1979-1996 se han producido en el país en lo esencial se han resuelto por medio de la negociación y el acuerdo entre actores civiles.

Es claro que entre otros de sus productos las propias FF AA han modificado sustancialmente su visión de la sociedad y del sistema político. Sus miembros se aprecian como cuerpos más profesionales, y aunque los mecanismos de promoción al interno de sus estructuras distan mucho de haberse institucionalizado y permeado al influjo del tráfico de influencias y el peso de los gobernantes de turno, hoy día la oficialidad en su conjunto tiene mejores opciones de movilidad ascendente en su carrera militar que en el período de los doce años, donde Balaguer manejó y estimuló las pugnas entre grupos militares

como mecanismos de fortalecimiento y estabilidad política de su régimen¹⁷.

Sin embargo, esto no quiere sostener que los problemas institucionales al interno de los cuerpos armados se encuentren resueltos. Por el contrario, las condiciones de la democracia política, si bien abren una ruta para una solución civilizada de muchos de los problemas de los cuerpos militares, no por ello traen consigo de manera automática y simple sus respuestas. Por ejemplo, las FF AA se han permeado a los mecanismos de movilidad social que caracterizan una sociedad de mercado. Muestra de ello es la mayor profesionalización de los oficiales y la mayor tecnificación de los alistados. Pero también es cierto que en estas condiciones la oficialidad y las bases tienen mayores expectativas de movilidad en la estructura de mandos, de ingresos monetarios y de reconocimiento social, objetivos todos que no pueden conseguirse fácilmente en una sociedad competitiva y donde los recursos que controlan los institutos armados se reducen. Este es uno de los retos más importantes que debe enfrentar en lo venidero el estado democrático dominicano en proceso de fortalecimiento: unas FF AA modernas y capaces de responder a los retos de la seguridad democrática, pero igualmente respetuosas del estado de derecho y la ciudadanía. Ello requiere del fortalecimiento de su institucionalidad, de una cultura democrática afianzada en sus oficiales y clases, pero también de un nivel de vida digno de sus oficiales y alistados.

Asimismo, las funciones policiales y de control de fronteras predominantes en la nueva agenda de seguridad regional, puede que tiendan a dar cierto privilegio a las instituciones armadas directamente encargadas de esta agenda. Ello es otro foco de conflicto y tensiones que debe atenderse como parte de la agenda de consolidación democrática y de institucionalización de las FF AA en el nuevo contexto político.

17 No por ello debe perderse de vista que el manejo de los favores políticos hacia determinados oficiales, por parte del Poder Ejecutivo, no se ha eliminado como práctica del Presidente para alcanzar reconocimiento e influencia en los mandos militares. Esto ocurrió claramente en la administración balaguerista del período 1986-1996, pero también con el gobierno de Leonel Fernández entre 1996-2000. Ello simplemente refiere dos asuntos: a) que el proceso de institucionalización de las FF AA dista mucho de haberse concluido y 2) que difícilmente en democracias frágiles, poco institucionalizadas y con gran poder de la instancia ejecutiva del Estado, es difícil sustraer la influencia del presidente sobre los mandos militares (entre otros aspectos él es su comandante supremo), pero lo que es más importante: es difícil que el presidente no busque la influencia en los mandos militares, precisamente como una de las condiciones básicas para la estabilidad del régimen político.

Finalmente, es preciso replantear sobre nuevas bases las relaciones entre la ciudadanía y los aparatos armados, principalmente policiales. Como he reiterado a lo largo de este capítulo, la eficacia policial en el combate del delito no puede atropellar las bases del estado de derecho. Pero me temo que el respeto ciudadano que de ello debería derivarse depende más del fortalecimiento de un sistema político con conciencia clara de sus responsabilidades y de un aparato de justicia honesto y eficiente, que de una policía simplemente eficiente. Lo último en su eficacia funcional frente al delito y capacidad de respeto de la estructura de derechos del estado moderno depende, en parte, de la modernización de sus estructuras, pero sobre todo es consecuencia casi natural de lo segundo: la fortaleza y responsabilidad del sistema político, la consolidación de una ciudadanía plena de derechos y responsable en el manejo de su presencia en la vida pública.

En los últimos años, por fortuna para la sociedad dominicana, entre las FF AA y sectores de la sociedad civil se viene produciendo un clima de diálogo – lo que no quiere decir pleno acuerdo – que ha permitido discutir importantes problemas que competen a ambos, pero también apreciar que se ha ido produciendo una nueva percepción entre ambos tipos de actores, requisito éste fundamental para la consolidación de una nueva cultura democrática donde las FF AA ocupen un papel relevante en la salvaguarda del estado de derecho.

Bibliografía

- Atkins, P.G. (1987): *Los militares y la política en la República Dominicana*, Fundación Cultural Dominicana, Santo Domingo.
- Bosch, Juan (1964): *Crisis de la Democracia de América en la República Dominicana*, Centro de Estudios y Documentación Sociales, México.
- Brea, Ramonina, I. Duarte, R. Tejada y C. Báez (1995): *Estado de Situación de la Democracia Dominicana (1978-1992)*, Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra, proyecto para el Apoyo de Iniciativas Democráticas, Santo Domingo.
- Cassá, Roberto (1991): *Los Doce Años: contrarrevolución y desarrollismo*, Tomo 1, Buho, Santo Domingo.
- CLADDE-FLACSO (1992/1993): *El Caribe en la Post Guerra Fría*, Santiago de Chile.
- Cuello, José Israel (1973): *Siete Años de Reformismo Reclaman una Oposición de Izquierda*, Editora taller, Santo Domingo.
- Espaillet, Arturo (s/f): *Trujillo: el Ultimo de los Césares*, Renovación, Santo Domingo.
- Espinal, Rosario (1987): *Autoritarismo y Democracia en la Política Dominicana*, Centro Interamericano de Asesoría y Promoción electoral, Costa Rica.
- Espinal, Rosario y Jonathan Hartlyn (1998): "Las Relaciones entre Estados Unidos y República Dominicana: el Tema de la Democracia", en Lozano, Wilfredo (editor): *Cambio Político en el Caribe, Escenarios de la Post Guerra Fría*, Nueva sociedad, Caracas.
- García, Humberto y J. Rodríguez Beruff (1992-1993): "La Política Militar de los Estados Unidos Hacia el Caribe en la Década de los Noventa", en CLADDE-FLACSO (1992/1993): *El Caribe en la Post Guerra Fría*, Santiago de Chile.
- Galíndez, Jesús de (1962): *La Era de Trujillo. Un Estudio Casuístico de Dictadura Hispanoamericana*, Editorial Americana, Buenos Aires.
- García Muñiz, Humberto (1998), *La estrategia de Estados Unidos y la militarización del Caribe*, Instituto de Estudios del Caribe, Universidad de Puerto Rico, Río Piedras.

- Goff, Fred (1977): "La Violencia de la Dominación: el Poder de los Estados Unidos en la República Dominicana", en: *Revista de Ciencias Económicas y Sociales*, Universidad Autónoma de Santo Domingo.
- Gleijeses, Piero (1978): *The Dominican Crisis: the 1965 Constitutionalist Revolt and American intervention*, Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- Griffith, Ivelaw L. (1997): "Geopolítica en el Caribe: dinámicas nuevas y el viejo dilema de siempre" en Serbín, Andrés (editor): *América Latina y el Caribe Anglófono, ¿Hacia una Nueva Relación?*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.
- Hartlyn, Jonathan (1998): *The struggle for democracy in the Dominican Republic*, The University of North Carolina Press, Chapel Hill and London.
- Held, David (1997): *La Democracia y el Orden Global*, PAIDOS, Buenos Aires.
- Hector, Cary (1998): "Las Cambiantes Relaciones entre Estados Unidos y Haití: de la Seguridad Nacional a la Apertura Democrática Después de la Guerra Fría", en Lozano, Wilfredo (editor): *Cambio Político en el Caribe, Escenarios de la Post Guerra Fría*, Nueva Sociedad, Caracas.
- Jiménez Polanco, Jacqueline (1999): *Los partidos políticos en la República Dominicana*, Editora Centenario, Santo Domingo.
- Jimenes Grullón, Juan isidro (1977): *John Bartlow Martin, un Proconsul del Imperio Yanqui*, Universidad de los Andes, Mérida, Venezuela..
- Lowenthal, Abraham F. (1972): *The Dominican Intervention*, Harvard University Press, Cambridge.
- Latorre, Eduardo (1975): *Política Dominicana Contemporánea*, INTEC, Santo Domingo.
- Lozano, Wilfredo (1985): *El Reformismo Dependiente*, Editora Taller, Santo Domingo, R.D.
- Lozano, Wilfredo (1987): "Balaguer, 1986-87: una nueva legitimidad política", en *Estudios Sociales*, No. 68.
- Lozano, Wilfredo (editor)(1992): *La Cuestión Haitiana en Santo Domingo*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)-Programa República Dominicana y North South Center, University of Miami.

- Maingot, Anthony (1994): *The United States and the Caribbean*, Westview Press, San Francisco.
- Maingot, Anthony (1998): “Los Procesos de Cambio social y Político en el Caribe de la Post Guerra Fría: Una Posición divergente”, en Lozano, Wilfredo: *Cambio Político en el Caribe: Escenarios de la Post Guerra*, Nueva sociedad, Caracas.
- Martin, John Bartlow (1975): *El Destino Dominicano. La Crisis Dominicana Desde la Caída de Trujillo Hasta la Guerra Civil*, Editora de Santo Domingo.
- Martínez, Orlando (1976): *Microscopio*, Tomo I, Editora Taller, Santo Domingo.
- Moreno, José (1973): *El Pueblo en Armas*, Tecnos, Madrid.
- Morrison De Lesseps (1965): *Latin American Mission*, New York.
- Moya Pons, Frank (1992): *Empresarios en conflicto*, Amigo del Hogar, Santo Domingo.
- Rodríguez Beruff, Jorge (1998): “Entre la Narcodemocracia y el Leviatán antidrogas: de la seguridad nacional a la apertura democrática”, en: Lozano, Wilfredo (editor) (1998): *Cambio Político en el Caribe: Escenarios de la Post Guerra Fría, Cuba, Haití y República Dominicana*, Nueva sociedad, Caracas.
- Schlesinger, John (1965): *A Thousand Days. John F. Kennedy in the White House*, The Riverside Press, Cambridge.
- Serbín, Andrés (1989): *El Caribe ¿Zona de Paz?*, Caracas: Nueva Sociedad.
- Serbín, Andrés y J. Tulchin (editores) (1994): *El Caribe y Cuba en la Posguerra Fría*, Nueva Sociedad, Caracas.
- Vega, Bernardo (1999): *Los Estados Unidos y Trujillo, 1960-1961*, Fundación Cultural Dominicana, Santo Domingo.
- Wiarda, Howard (1986): “Democratic development in Dominican Republic: historic casualty and some tests of a model”. Mimeo.

The Military of Guyana

Dion E. Phillips

Introduction

This paper addresses four factors relative to the Guyana military from 1966 to 2001. First, it examines the origin and structure of Guyana's military. Next, it discusses the relationship between the civil and military establishments. Then, it treats the strength and training of the security forces. After that, the paper looks at the changing role of the military during the period. The argument is that President Burnham politicized the military making it serve the interest of the ruling party – the Peoples National Congress (PNC) – the government of the day. However, since 1992, restructuring has led to a reduction of manpower. After 22 years of isolation, the country is now incorporated into the United States of America's security programs by way of its security forces participating in training and maneuvers under U.S. auspices. The new emphasis includes a more sustained fight against organized crime, disaster relief, and involvement in peacekeeping.

Origin

External threats to the territorial integrity of the then British Guiana and internal unrest were the agents leading to the establishment of the post-independent military forces. Venezuela¹ claimed and still claims

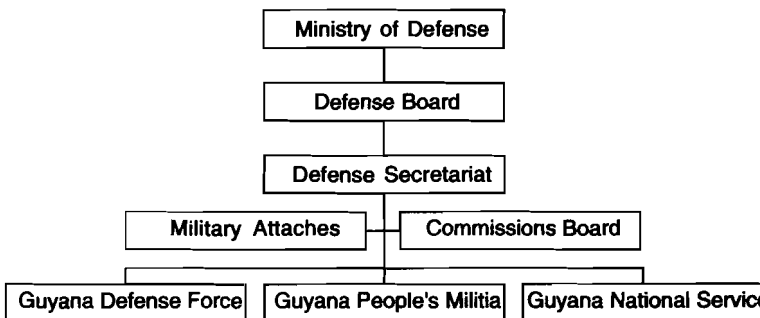
1 In 1999, when Hugo Chavez, a former military leader, was elected president, the issue of the border dispute was re-opened when Venezuelan military aircraft was accused of violating Guyana airspace, a claim which Venezuela denied (Weekly Gleaner 14).

the mineral rich Essequibo, sixty percent of the country, and Suriname continues to dispute ownership of over 6,000 square miles of prime bauxite land². In 27 May 1964, at the height of civil strife in Guyana, the British government established a *British Guiana Special Service Unit* (BGSSU)³, mainly local recruits, to maintain internal security. Significantly, Governor Richard Luyt headed

the unit and not Guyana's Minister of Home Affairs. A parliamentary Act in May 1966, legally instituted the GDF just four days before the actual day of independence on 26 May.⁴ Launched in February 1965 (16 months before independence), it replaced three forces. These were the British Guiana Volunteer Force on 14 June 1948 made up of men who served in the British Guiana Regiment of the South Caribbean Forces, the British Garrison that was sent to the colony in 1953 to aid the local security forces in quelling racial and industrial riots, and the BGSSU established in 1964.

Structure

Figure 1: Structure of Guyana's Military Forces



- 2 In 1995, Suriname submitted ads to newspapers in Guyana showing Guyana as a part of Suriname. The *Stabroek Review* (26 July 1995: 4) considered this as "arrogant, provocative, especially at a time when Guyana had supported Suriname's admission to CARICOM.
- 3 In May 1964, British Guiana Police established the British Guiana Special Service Unit (BGSSU). British police officers commanded and trained the unit to execute military tasks, including the powers of search and arrest. By October 1965, the BGSSU comprised over 200 men, including seven officers who were all trained in England.
- 4 The People's Progressive Party (PPP) first proposed the creation of a 'British Guiana Army.' However, it was the People's National Congress (PNC) that eventually established the GDF.

Boards

The Defense Act gives the Executive President of Guyana de jure authority to commit troops, but de facto authority rests with the Chief of Staff who is responsible for sending these troops into the field. The Executive President discharges this responsibility through a seven-member *Defense Board*.

The Laws of Guyana spells out the composition of Boards. *The Defense Board* comprises the Ministers of Defense, Home Affairs and Foreign Affairs. Other members include the Chief of Staff (GDF), Attorney General, Head of the Presidential Secretariat and the Commissioner of Police. The first appointments of Military Attachés assigned to Brazil and Venezuela in the 1980s did not assume their tour of duty. The first batch of functioning non-resident attachés was accredited in 1998.

According to the Act, *The Commissions Board* comprises the Chief of Staff, the Staff Officer (Personnel, GDF) serving as secretary of the Board, the Chairman of the Public Service Commission, and Commanding Officer, 2nd Infantry Battalion Group. The Commissions Board advises the Executive President on appointments to the officer corps based on selections from candidates applying to attend the Standard Officers Course and the Reserve Officers Course. Also, the President acting in his capacity as the Commander-in-chief of the armed forces, under the Defense Act, is the only person authorized to grant commissions to military officers and to promote them to various scheduled ranks of the force. This was the position under Forbes Burnham and Desmond Hoyte of the PNC and thereafter under Cheddie Jagan, Janet Jagan and Bharrat Jagdeo of the Peoples Progressive Party (PPP).⁵

Guyana Defense Force, 1966-2001

The GDF is organized into the following principal units: Defense Headquarters, 1st and 2nd Infantry Battalion Groups, Artillery Company, Special Forces Squadron, Engineer Battalion, an Air Corps, a Regimental Band⁶ and a Coast Guard. The heads of all of these units report to the Chief of Staff.

5 Of Guyana's five presidents (Forbes Burnham, Desmond Hoyte, Cheddi Jagan, Janet Jagan and Bharrat Jagdeo) Burnham was the only one who wore military uniform adorned with the accouterments of a general whenever he attended military events such as parades and dinners.

6 Formed in 1966, the small corps of drums had developed into a full-fledged band by 1970. The Guyana Military Band, headed by a Bandmaster, includes military, as well as steel and "string" components.

Below the Chief are two Senior Staff - the Colonel General Staff and the Colonel Administration and Quarter mastering. The former is responsible for, among other things, training and operations. The latter controls procurement, administration, logistics and personnel.

Battalions

The *1st Infantry Battalion Group*, based at Camp Stephenson, is composed of a headquarters company and four regular rifle companies. A 2nd Infantry Battalion Group, the GDFs Reserve, which replaced the Guyana People's Militia in 1997, is The Artillery Company, headed by a Major, once located at Camp Groomes, moved to Timehri. It was started in 1998 as a mortar platoon and in 1999 had one canon, one rocket and one service support platoon. A Captain, who takes orders from the Chief of Staff, heads the Special Forces Squadron based at Camp Stephenson.⁷ Its role is to carry out special operations, long range patrolling and sustained surveillance.

The headquarters of the *Engineer Battalion* is at Camp Stephenson. It was started in 1967 as an assault Pioneer Platoon. Headed by a Major, it was subsequently expanded to battalion strength in 1980. It engages in such tasks as the maintenance of military infrastructure, community facilities and civil defense assignments that include relief after major floods, fires and hurricanes.

The Air Corps

The *Air Corps*, under a Major, is at Timehri, near Guyana's international airport. At one time, it operated six U.S. built Bell Helicopters and nine light aircraft many of which were sold off rather than repaired.⁸ By 2000, the GDF aircraft needs were met by a lone helicopter as well as contractors and other agents. Aircraft provide the main access to the interior. The Air Corps is responsible for reconnaissance, liaison, search and rescue, and transport duties. In

7 It was originally the force's Reconnaissance Platoon (1966) but was reconstituted as the Reconnaissance Squadron in 1980. Its designation as the GDF Special Forces in 1990 saw an increase in parachuting and free fall techniques.

8 During the 1970s (with the down turn in the economy), four Bell helicopters were replaced by MI-8 helicopters from the then U.S.S.R. Subsequently with the collapse of the U.S.S.R., the MI-8s were out of commission.

addition to Timehri (26 miles south of Georgetown), there are numerous landing strips, including Linden, Ekereku, Saramakauturi, Kwebanna, Phillipai, Lucie and Lethem.

The Coast Guard

Before 1990, a Maritime Corps was in existence. It was at first equipped with steel hulled riverboats constructed locally by the Sproston's Shipbuilding Company. In 1967, it had received four locally manufactured launches on which machine guns were mounted. Presently, the Coast Guard (headed by a Lieutenant Commander) is an integral part of the GDF and reports to the Chief of Staff in all matters affecting its subunits. The Guard is located at Camp Ruimveldt on the Demerara River, and has its own commanding officer.

In addition to its base at Ruimveldt, there are four additional bases, namely, Benaf, Morawhanna, Port Kaitima and Makonria. In 1970, it had a fleet of six vessels (including the Maipuri, its flagship), which attempted to maintain the integrity of Guyana's territorial waters by frequently patrolling the Guyana coast, especially its fisheries zone. Four Vosper Thronycroft vessels acquired from the UK subsequently replaced the six vessels, but by 1981, the fleet was composed of rigid raiders and boston whalers. In June 2000, the coast guard was boat less and used a vessel from a commercial company, Georgetown Foods, to patrol the country's vast waterways. This was the situation when the Suriname navy was able to enter Guyana's waters without fear of resistance. As part of a recapitalization of its fleet, in 2001 Guyana purchased a 16-year old converted mine sweeper from the UK which is manned by 9 officers and 46 ratings and in April 2001, the Southern Command promised two patrol craft.

Territorial Sectors

David Granger points out that Guyana has seven territorial sectors; three of these accounts for coastal-internal security operations and the other four for hinterland- defense border operations.⁹ Initially, the three companies of the 1st. Infantry Battalion were deployed in the sugar belt,

9 Personal communication, David Granger, 4 January 1993.

the bauxite industry for operations; at Timehri on the East Coast of Demerara for training; and at Thomas Lands, Georgetown, for 'standby' or internal security duties.

Presently, one Battalion Group is stationed at Camp Stephenson, Timehri, and is responsible for both hinterland-defense operations and for coastland-internal security operations in support of the civil police, the Guyana Police Force (GPF) when required. The second Battalion Group comprises the Reserve for augmentation of the Regular Force in times of crisis or emergencies relating to disaster relief operations. There is no permanent deployment of troops for internal security duties except in special situations. For example, in times of escalating violence, the force is deployed on information gathering/intelligence missions in crime-affected areas. This helps to complement the operations of the GPF and to instill public confidence.

Guyana Peoples Militia, 1976-1987

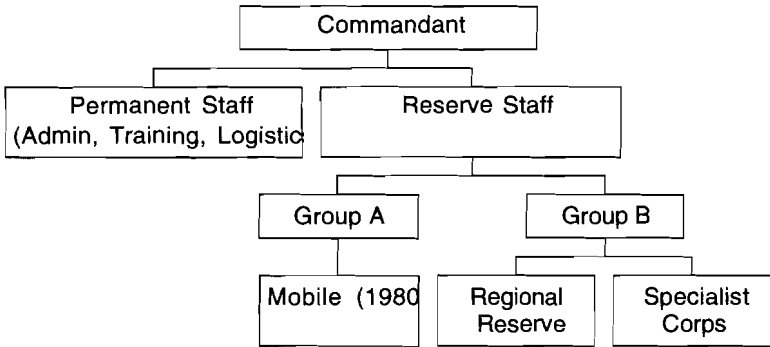
The British Guiana Volunteer Force predated independence and became first the reserve arm of the GDF in 1966 and a regular battalion in 1968. In 1976, another military reserve force was established with headquarters at Camp Ayanganna. Ram (1976) notes that the objectives of the GPM were to "provide a framework on which during a period of rising tensions, mass preparations for emergencies [could] be carried out" as well as "to assist the Army and Police when called upon and to contribute to the economic life of the country." (5-13).

The Government had nationalized the sugar industry, bauxite, banking, commerce and other sectors of the economy. The ruling PNC had declared itself a Marxist-Leninist party and in its external affairs had adopted a pro-socialist line as well as developed close ties with Cuba and other socialist states. Therefore, in response to the complaints of "destabilization by the West" and intimidation by Venezuela, the Guyana masses were organized in the GPM and motivated to defend their country.

As shown in Figure 2, the GPM had its own Commandant, a GDF military officer and a central training base, Camp Seweyo. Also, it had a presence in each of Guyana's ten administrative regions.

Structure

Figure 2: Structure of the Guyana People’s Militia, 1976-1997



The GPM had two components: a permanent staff and a reserve staff. The core of the former were full-time GDF soldiers. They provided administrative, training and logistical services. Initially, the second had two subunits: Group A comprised able-bodied citizens under 45 years; and Group B comprised specialists in civil and military defense.

However, under the 1982 reorganization, Group A became the *Mobile Reserve* mandated to provide mobile support for the GDF. The Mobile Reserve comprised five battalions. Because of restructuring, in Group B, women and persons over 40 years of age went into the *Regional Reserve*, organized into lettered companies based on districts. There was also the *Specialist Corps*, organized by specialist areas to reinforce the GDF. Moreover, in 1982-1983, the Region 10 Mobile Reserve received anti-aircraft weapons for air defense of the Bauxite industry and township.

The GPM was decommissioned in 1996, twenty years after its establishment. It had become unwieldy, inefficient and de-motivated. On his return from the Royal College of Defense Studies in 1996, Joseph Singh, then Chief of Staff, submitted to the defense Board proposals for the decommissioning of the GPM and the reorganization of the Reserve commencing with the establishment of the *Second Infantry Battalion Group (Reserve)*.

Guyana National Service, 1974-2000

The administration of the *Guyana National Service* (GNS) was the direct responsibility of the Office of the Prime Minister. Its objectives were to assist with development and defense. It was set up in January 1974 with headquarters at 45 Regent Road, Bourda, under a Director-General. The director had two deputy directors, in charge of administration and production respectively. From its inception, officers of the army and police forces together with personnel seconded from the Civil Service assisted with administration and training at the highest (Gittens 13).

Hope (1976) describes the composition of The *National Service Secretariat*. Its members included the President and other ministers nominated by him to formulate policy for the GNS and give directions. It was composed of five sub-units: the Young Brigade, the National Cadet Corps, the New Opportunity Corps, the Pioneer Corps (formerly the Guyana Youth Corps) and the 31 Special Services Corps. The first training site was at Kimbia about 80 miles on the Berbice River.¹⁰

The GNS reached its peak in the mid-1980s but by then the political and socio-economic problems, evident from the late 1970s, started to exact their toll. Field production and training activities declined rapidly toward the late 1980s and the GNS closed its centers at Tumatumari, Konawaruk, Kimbia Papaya and Koriri. Staffers were sent home in 1990 or deployed to other areas of the public service. In 1995, the GNS conducted a 10 month pioneer vocational-technical program at Kum Kum Training Center on the Linden Highway; a vocational-technical program at Sophia Training Center, and a psycho-social and vocational program at the Orderneenuring Center of the New Opportunity Corps. In contrast to the thousands of youth in GNS programs between 1975-1985, in later years, the program hardly serves 500 annually. On 16 May, 2000, the GNS was discontinued.

Manpower Strength

At its inception in 1965, the GDF had strength of 500; ten years later, in 1977, the strength was 4,000 (a record membership). There was

10 Some of the sites at which GNS programmes were delivered were Kimbia (the first) about 80 miles up on the Berbice River; Papaya in the North West district, Tumatumar and Konawanik in the Potoro, Koriri in the upper Canje Creek on the Essequibo coast.

a corresponding growth in the *Guyana People's Militia* and the *Guyana National Service*. However, over the years, Guyana's financial difficulties and improved relations with Venezuela and the United States of America have resulted in a steady reduction of the size of all military operations. After Burnham's death in 1985, according to Brigadier Joseph Singh, manpower was gradually reduced by the prudent amalgamation and/or undermanning of units in keeping with "the concept of an affordable army" (*Stabroek News* 3).

As shown in Table 1, in 1996 the strength of the GDF was 1,800, less than twice its size in 1977. The Guyana National Service and the Guyana People's Militia dwindled to 350 and 500 respectively. The reduction was the result of normal attrition, with little or no retrenchment – personnel retired or entered other careers. In 1996, the overall strength of the three military forces of Guyana was 2,650 compared to 9,000 in 1977. In 1998, there was a further reduction in the Guyana National Service.

Table 1: Estimated Strength of the Armed Forces of Guyana

Military Unit	1966	1977	1996	1998
Guyana Defense Force	329	4,000	1,800*	1,800*
Guyana National Service	-	4,000	350	300
Guyana People's Militia	-	10,000	500	500
Total	750	9,000	2,650	2,600

* Not including 300 civilian employees in administration and engineer unit.

Civil Military Relations, 1966–2001

During the first four years of the existence of Guyana's military, politicians were cautious about interfering in matters of the internal organization of the armed forces, that is, the army was loyal to the government of the day and did not otherwise get involved in politics. In fact, the force standing orders explicitly prohibited open participation in any political activity.

However, after 1970, the GDF was rapidly purged of the colonial normative structure. Part of the army's new role was loyalty to the government based on an appreciation of the philosophy the People's National Congress (PNC) government. Burnham declared a defense policy that called for the creation of a 'People's Army.' In effect, it meant politicizing the officers and soldiers to support the changes taking place in the country, introducing instruction in the philosophy of cooperative socialism and employing troops on community projects (discussed in a subsequent section). In the interest of these changes, Burnham removed several of the senior officers, namely, Brigadier Clarence Price, Brigadier Ulric Pilgrim, Colonel Carl Morgan, thereby creating some space for the promotion of junior officers such as Brigadier Norman McLean and Colonel David Granger who were pliable and amenable to this new policy thrust. Hence, the GDF was tightly integrated with the ruling party by ideology and policy orientation.

In April 1970, the Trinidad and Tobago Regiment had mutinied and of course it was widely known that other armies in Africa, which had a similar background to that of the GDF, had been involved in disturbances over the previous years. And so, the PNC sought to seek the participation of the GDF in its program to avert any possible collision between the government and the army. Hence, when Prime Minister Burnham instituted the cooperative republic in 1970, he redefined the role of the army and, by so doing, called on it and the police to give unconditional loyalty to him. To this effect, he stated, in an address to officers and new recruits on October 26, 1970, that:

I do not share the British concept that the Army is separate and distinct from everything else and loyal to this Government. If there is any other Government, it is a matter for you to decide about that, but so far as I am concerned I don't want any abstract loyalty. It must be a straightforward loyalty from the top down, and it must also be based on an appreciation of the philosophy of this government. (Burnham 42)

In pursuit of this goal, the Education Corps was organized to promote the national ideology. This unit was responsible for the politicization of the forces. Seminars were started in January 1971 and included lecturers by Government ministers, party leaders, heads of public institutions, army officers and other informed persons. President Burnham in an address to local officers reemphasized that the GDF must be firmly committed to the cause of socialism and that officers were to regard themselves as

important instruments in the socialist transformation of the society. As a consequence, the political and ideological socialization of the members of the military resulted in congruity between the political ideas of the civilian leaders and officers and hence removed the potential of conflict among them.¹¹ In fact, the loyalty of the military appeared to be slavishly given to Burnham himself when in 1977, Brigadier Clarence Price, the then Chief of Staff, GDF, speaking on behalf of the disciplined services at the Second Biennial Congress of the PNC, said:

Comrade Leader, you have shown us the way. It is now for all of us who are interested in the revolution to show this in a tangible manner. We fulfill our security duties faithfully. We know the road mapped out by the party and government is our road. (Danns 175)

During the Burnham years, not only was the troop strength and operational structure expanded but also the GDF was used for regime preservation at the polls. Between 1968 to 1980, the GDF, along with the other security forces ritualistically rigged Guyanese elections in order to preserve the PNC regime. Janet Jagan, then leader of the Guyana's PPP, describe the electoral process in 1973 as "not an election, but intervention by the army and police to enable the PNC to usurp power by electoral fraud (Jagan 9).

The security forces were used during the 1973 campaign to harass the opposition and to ensure a favorable outcome for the ruling PNC. To this end, after the poll, the ballot boxes were collected by the army and held "for many days" at the GDF Headquarters at Camp Ayanganna, Georgetown, "out of the sight of election agents, candidates, counting agents, and even government appointed election officials." (Mirror 10)

Personnel from the GDF and other forces were also used directly in fraudulent exercises in the rigging of the 1978 referendum on the need for a socialist constitution as well as the 1980 elections. In making reference to the latter, the Latin American Bureau, a team of international observers, noted that

in some areas [the military's] presence was intimidating. The [ballot] boxes were collected by military personnel who prevented accredited officials of the opposition, sometimes by force or the threat of force,

11 This ritual pledge of loyalty was regurgitated at succeeding congresses by junior officers until Burnham's death in 1985. While addressing a PNC District conference in 1978, Burnham declared "...this nonsense of being professional and not having any part with politics must be discarded forthwith.

from accompanying or following the boxes... Military personnel refused accredited representatives of opposition parties access to the count at gun point in some cases. (83).

During these and other critical periods, the armed forces were assigned the task of constant surveillance of communities throughout Guyana with the objective of terrorizing the population and preventing demonstrations and other manifestations of opposition to the PNC regime. The PNC even employed soldiers and other unemployed personnel as scabs during the sugar workers strikes in 1977. On this occasion, there was no declaration of a state of emergency that necessitated the security forces coming to the aid of the civil power. However, the PNC justified its action on the assertion that the strikes were political.

Figure 3 shows three other incidences in which the GDF was involved:

Figure 3:

1973 July	On election day, the GDF shot and killed two PPP activists, Jagan Ramessar and Jack Bholanauth, at a polling station at no. 64 village, Corentyne after the closing of ballot. The killings were carried out in the army exercise to forcibly commandeer the ballot boxes from this PPP stronghold.
1974 (July)	54-old Bilal Ato, who was associated with the House of Israel (headed by "Rabbi" Washington, alias David Hill, a fugitive from the U.S.) and which had close connections with the PNC, killed Father Bernard Drake, a 57-year old Jesuit priest with a bayonet while he photographed an anti-PNC demonstration. The Catholic Standard and the WPA reported that the House of Israel had received arms and ammunition from the GDF.
1980 June	Gregory Smith, a GDF-member trained in electronics, planted an explosive device in the walkie-talkie set that killed Walter Rodney, head of the WPA, an anti-PNC party. It has been reported that GDF Chief of Staff Norman McLean visited the U.S. shortly before the assassination of Rodney on a mission to acquire electronic equipment.

In addition, military personnel were frequently used as provocateurs, informers and infiltrators among opposition groups, the Rodney case being an example of the last.

Though many Caribbean governments, not wanting to interfere in the internal affairs of their CARICOM neighbor, looked the other way and failed to condemn the PNC government in Guyana, its policy of employing the GDF in internal duties of a political character was severely criticized both in Guyana and on the international front. As a result, there was not only a loss of public confidence in the government but in the GDF as well.

During this period, a number of key officers even expressed their displeasure at serving under Chief of Staff Norman Mclean. Not only was he a non-soldier and former police traffic chief who was pitchforked into the position of Chief of Staff, but their overriding objective hinged on his total loyalty to the doctrine of Burnhamism or party paramountcy. And so, under Burnhamism, Guyana did not have a praetorian situation in which military officers played a major political role by virtue of their actual (or threatened) use of force. However, it did fit the "penetration model" of civilian control of the military, articulated by Eric Nordlinger, that the political elite, namely, the ruling party, shapes the beliefs of the military and by so doing has the loyalty and obedience of the armed forces (15).

After Burnham's death in August 1985, Hoyte, Burnham's chief advisor and successor, appeared interested in continuing his legacy. He declared at a party congress, held a few weeks after Burnham's passing, that:

His work was not completed when he died, but he left us precise guidelines for the continuation of that work. It must be the Party's mission, now and in the years ahead, to deepen the process and accelerate the pace of our development along the lines so clearly drawn by him. The leadership of the party is pledged to continue his work. Our ultimate goal must be the same as his - creation of a socialist society in the Cooperative Republic of Guyana. We must affirm our commitment and rededicate ourselves to the pursuit of this objective (Hoyte 15-19).

However, before too long, though there were continuities, changes were introduced, among them being various measures to professionalize

the armed forces and to distance them from direct involvement in politics. Though Hoyte initiated the democratization of the polity, including the privatization of the public sector, he retained Norman Maclean as Chief of Staff for another five years. Economic adversity forced reductions in military spending and the size of some military agencies. Also, these agencies continued to be dominated by people of African descent, though in February 1990, when Major General Norman McLean retired, Hoyte chose Colonel Joseph Singh, a career officer, to be the third Chief of Staff of the GDF, making him the first person of Indian descent to be head of the armed forces. Singh was also retained in that appointment when Cheddi Jagan succeeded Hoyte after the national elections in October 1992.

In 1991, though GDF Chief of Staff Singh hailed the "courage, singled mindedness of President Hoyte" and credited him with achieving a "completely different outlook" since he took office in 1985, he remarked that "the closing chapter of the Burnham years was a very worrying time" (Stabroek News 3). As the 1992 election day grew closer, Chief of Staff Singh declared in February 1991 that "he would no longer allow the army's resources to be use for political reasons" (Stabroek News 4). In keeping with this view, he stated that he did not foresee a role for the army in the 1992 election process and added that the police had assured him that they can keep the peace and hence the GDF would be confined to barracks on polling day unless called out because of a crisis.

The democratization of the polity and in particular the depoliticization of the military in Guyana affairs was deepened when the then Guyana's leader, Desmond Hoyte, who called an election for 5 October 1993, promised that, unlike the past, the armed forces would not cease control of the ballot boxes and that counting of votes would be done at the place of polling, both first in post-independent Guyana.

Though the ethnic composition of the Guyana armed forces, most of whom are black, raised doubts in any expectation of military compliance to a new civilian authority, when the Afro-Guyanese PNC lost the 1992 election, its first since December 1964, the GDF did not intervene as some had anticipated but accepted the civilian authority of Cheddi Jagan, leader of the Indo-Guyanese PPP and acted resolutely to prevent any disruption of the smooth transition of power. The reason for the GDFs non-intervention is best articulated by its Chief of Staff when he stated that:

While serving members of the GDF have their personal political preference and are encouraged to exercise their franchise at the national elections, the GDF, as a national institution, is tasked with the safeguarding of the nation's territorial integrity and maintenance of internal stability in cooperation with the civil authorities. It must therefore be organizationally unbiased, apolitical and uncompromising in its quest to preserve its integrity, its cohesiveness and its mission-oriented focus (Guyana Chronicle 20).

In spite of the PPP's antagonistic attitude to the army when in opposition, Cheddie Jagan was able, with the passage of time, to commend the officers of the GDF for their display of professionalism.¹²

The GDF continued to play a supportive role in the PPP's attempt to govern and shape the future of Guyana as the legitimate democratic government. This posture was also evident when Cheddie Jagan passed on 6 March 1997 and, in keeping with the Guyana Constitution, Prime Minister Sam Hinds, an afro-Guyanese, was sworn in as president.

On December 15, 1997, the occasion of the first general election after the death of Cheddie Jagan, the PPP/Civic, now led by Janet, Cheddie's wife, claimed victory in an election in which there were irregularities and shortcomings. However, when all the election results were in, acting on advice from the security forces, Janet Jagan was sworn-in as president, not in a traditional and formal ceremony at State House but at the Guyana Election Commission (GEC) headquarters, in the presence of the GEC's Chairman, other dignitaries, though this did not include the GDF's Chief of Staff.

The PNC claimed that the election was rigged, a belief that drove Hoyte, the PNC's leader and his supporters to demonstrate the party's dissatisfaction. These demonstrations escalated into riots which crippled commercial activities, especially in Georgetown, and

12 In addition to a GDF aid-de-camp, at the rank of either captain or major, Guyana's presidents, including Forbes Burnham and Cheddi Jagan, are guarded by the police. Previously called the Tactical Services Unit, in 1994, it was redesigned the Presidential Guard. In 1994, concerns were expressed that this body had an under-representation of East Indians; Francis Ferreira, "Who will watch the watchmen?," *Guyana Review*, December 1994: 22-23; "Stepped-up security for Jagan," *Jamaica Gleaner*, 20 October 1994: 12.

damaged several business places while others were looted. Janet Jagan, for her part, felt that Hoyte was merely using documented irregularities as a cover to preach racism and to incite munity. In the case of the last, Hoyte even suggested that the predominantly black armed forces were his kith and kin and so were fighting against another race (Indians), hence inferring that they should not quell disorder and disobey the president. This impasse resulted in vociferous opposition street protests, including the hurling of rocks at the newly elected President Jagan's official car outside parliament building. The demonstrations, at one point, seemed to be pushing Guyana back towards the racial conflict and bloody riots that the country experienced during the 1960s. Finally, an agreement was brokered by CARICOM in which the PPP/Civic promised to return to the polls within three years, an odd concession given the fact that it was convinced that it won the 15 December election fair and square. The 2001 election, called a year earlier as part of an agreement between government and opposition, saw a repeat of the two previous elections when the army did not intervene in the electoral process thought it, along with the police, were repeatedly called out to chase angry mobs who demonstrated against the elections victory of the incumbent Bharrat Jagdeo, whose PPP received a third consecutive term in office.

Against the background that the military of a given country can never be totally divorced from "political" issues - that is, from the exercise of power, the foregoing shows that, unlike the fullblown Burnham years, the GDF, beginning in 1992, restricted its political role in the affairs of Guyana. In so doing, Guyana's military has reverted to a level of political activity in Guyaneze politics that existed in the pre-1970 period where the ballot is the basis for the transfer of governmental power.

Training

All recruits – for the army, coast guard and air corps – initially attend a basic training course at the Colonel John Clark Military School (commonly known as the Tacama Battle School) located ninety miles up the Berbice River in the intermediate savannas. "Exercise Green Heart" occurs every two years in August in the Essequibo

region. This includes basic jungle tactics and navigational survival skills. "Exercise Iron Weed", a field tactical exercise designed to assess the standards of operational readiness of the force, takes place every third year (Green Beret 1 & 4). Finally, Jungle Warfare Courses are held at the Jungle and Amphibious Training School in Makouria in the Essequibo twice yearly.

Officers

The Guyana Defense Force started training its own officers in February 2, 1970. The first batch of six officer cadets received their commissions on 22 July 1970, after completing the Standard Officers' Course. The course included an officer cadet from the St. Kitts and Nevis Defense Force, who later became its second Commander.

After 12 years, the *Officer Cadet Division* of the Training Corps, which was responsible for this training, evolved into the first *Officer Cadet School* in the English-speaking Caribbean. The Cadet School, called the Colonel Ulric Pilgrim Officer Cadet School, located at Camp Stephenson, Timehri, (formerly Atkinson Field), was founded in September 1981 (Gomes 10 & 11). Though the Guyana Defense Force continues to send officer cadets, twice a year, to Sandhurst and Dartmouth, the school serves not only to localize training but also reduces the financial burden of having to train personnel abroad. Consequently, in contrast to other Commonwealth Caribbean defense forces, most officer cadet training has taken place in Guyana at Camp Stephenson.

Standard Officers Course

Originally, the course was to provide training for new GDF officers, but from the start candidates from the other Caribbean Community and Common Market states participated. Later the school began to cater for candidates from the *Disciplined Services* in Guyana. In addition to St. Kitts, countries that have benefited include Antigua and Barbuda, Belize and Grenada.

Figure 3 shows the exercises and exchanges which involved the GDF:

Figure 3: Exercises and Exchanges with other Armed Forces

Country	Year	Activity
United Kingdom	1967	British troops assisted in jungle training. First annual exchange program with British army; ceased in late 1970s; large scale contact curtailed in 1980.
	1975	
	1991	Resumption of exchanges; continued on from 1993 to 1995, and from 1997 to 2001.
United States	1990	Annual training and the execution of civic and humanitarian tasks. Before 1996, no sustained contact between GDF and U.S Army
	1990	Exercise Trade winds (ongoing)
	1990	Joint GDF-U.S. training in Guyana
	1993	Jungle Warfare course, GDF training at School Makouria, Essequibo River.
France	1992	GDF platoon attended course, French Equatorial Forest Training Center, Guyane
	1993	
	1994	9th Infantry Marine Regiment from Guyane attended 10-day basic course at Makouria, Essequibo River
	1994	GDF platoon attended course, French Equatorial Forest Training Center, Guyana
Netherlands	1995	Supreme Command Netherlands GDF platoon, 6-day multinational training competition in Aruba
	1995	
	1996-1998	Two Royal Netherlands Marine Corps, training, GDF Jungle and Amphibious Training School

Training of coast guard personnel is carried out at the *Coast Guard Training School* at Kingston. Additional training is also offered to

individuals, depending upon their aptitude and educational qualifications at overseas military institutions. GDF personnel have received training in 22 different countries. These countries not only includes England, the United States of America and Canada, but also such countries as Brazil, India, Nigeria and Venezuela. GDF personnel have received training in the following socialist countries: Cuba, North Korea, China, Romania and the U.S.S.R.

Intra-Caribbean Training Assistance

Over the years, the GDF has trained cadets, NCOs and officers from other Caribbean security forces (McAllister 12, 13 & 15). These include individuals from the St. Kitts and Nevis Defence Force (SKNDF), the Antigua and Barbuda Defense Force (ABDF) and the Belize Defense Force (BeDF). In the 1970s, personnel from the SKNDF completed the Standard Officer Cadet Course, the Section Commanders Course as well as the Drum Major's course in Guyana.

In the 1990s, four officer cadets from the ABDF graduated from the Colonel Ulric Pilgrim School. There are Leroy Brown and Dalton Graham in 1996, and Telbert Benjamin and John Campbell in 1997. In addition, Captains Livan and James have served as Special Projects Officer with the ABDF.

Since 1981, over 15 officer cadets from the BeDF, the first being Glenn Arthur, have completed the GDF Standard Officers Course, a 40-week program for cadets at the Colonel Ulric Pilgrim Officer Cadet School. This course entails jungle and amphibious warfare, administration and military law. GDF soldiers have also rendered assistance to the St. Vincent and the Grenadines Cadet Corps to organize cadet camps and the GDF Coast Guard has received training from the TTDF Coast Guard as far back as 1968.

Roles

The goals of Guyana's military forces fall under five broad categories: security (external and internal), drugs, maritime activity, government assistance, self-support activity and overseas activity. Threats to the integrity of Guyana's borders are real and the primary objective of the

armed forces is to secure the land mass from possible encroachments from Venezuela and Suriname. Guyana, whose neighbors are Venezuela, Suriname and Brazil, is a major transshipment of and to some extent a processing point for drugs. Its geography has in large measure contributed to this reality. There is low population density. Three-quarters of a million people inhabit a 83 thousand-square mile territory - most of whom reside along its Atlantic coast. Hence, wide expanses of land, much of which is largely forested and inaccessible by road, are underpopulated and underpoliced, thus providing tempting conditions for trafficking and other illegal activity. In addition to the massive land area of Guyana, there are numerous surrounding islands, and so it is impossible to police the entire border, especially when one considers the country's limited security resources. In view of the above, army, coast guard and other law enforcement officials are frustrated at their inability to protect Guyana's 1,500 miles of border against trafficking.

Security: Protection against External Threat

The withdrawal of the British Regiment in September 1966 was a signal to Venezuela to attempt to seize the Guyana part of the island of Ankoko which it had claimed diplomatically over the years. The island of Ankoko, situated at the confluence of the boundary rivers Cuyuni and Wenamu, forms the international borders between Venezuela and Guyana. These countries share the island on opposite sides of the border (Braveboy-Wagner 150-151; Government of Guyana, 6; Ramphal 7 & 8). In response, the Burnham-led government of Guyana deployed GDF troops that were based in the sugar belt, to Eteringbang on the eastern bank of the Cuyuni. They were transported in Grumman seaplanes operated by Guyana Airways and landed in small numbers. However, being ill equipped and, at the time, untrained in jungle warfare, the GDF, though committed to the defence of Guyana, was ordered not to attempt to repossess the land (2). The government's choice was to resolve the matter through diplomatic means.¹³ The Guyana government

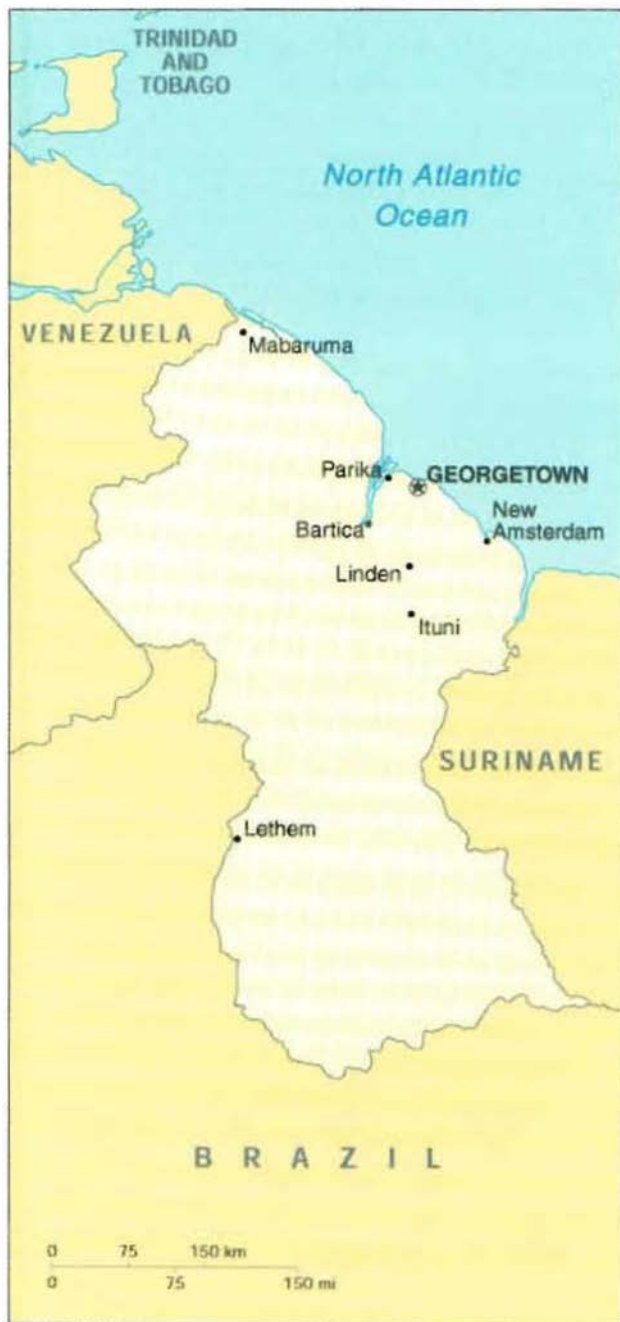
13 On February 1966, nine days before becoming independent, the Geneva Agreement was signed with Venezuela. Among other things, it created a Mixed Commission to seek satisfactory solutions for the settlement of the dispute. Hence, when Venezuela seized Ankoko without warning Guyanese were taken by surprise.

appealed to the international community, including its fellow Anglophone neighbors, to denounce the claim by the Venezuelans. In so doing, Guyana depicted Venezuela as an aggressor which was attempting to dominate a weaker and smaller state. In succeeding years, Guyana has looked to the United Nations as the arbiter of its border dispute.

On the Eastern border, Suriname pressed its claims by the physical occupation of Guyanese territory. In December 1967, members of the Guyana Police Force came upon and expelled a Surinamese survey party which had intruded into the New River District. The following year, Suriname National Army (SNA) troops were brought into the area of Lethem where they had set about the construction of a military camp called "Tigri" and built an airstrip and other installations. On Tuesday, 19 August 1968, a major operation was mounted by the Guyana Defence Force's 1st Battalion to capture the camp. Using the Guyana Airways De Havilland aircraft, troops landed on the incomplete airstrip and, after overcoming some armed resistance, verified the location and put the Surinamese to flight. The new Helio Courier reconnaissance aircraft and the modern infantry weapons and mortars played an important part in giving the Guyanese soldiers the advantage over their adversaries (Government of Guyana 5).

Between 24 December 1968 and January 1969, a group of wealthy cattle ranchers in the Rupununi District in South-West Guyana and supporters of the United Front, an opposition political party, (also seemingly by Venezuelans) planned to secede by organizing an uprising using also the indigenous Amerindians who worked for the ranchers. On 1 January 1969, the secessionists, who had received crash training in weapons in Venezuela took over the district's administrative office, captured the police station and killed or injured several officials in the process. GDF troops were flown into the Rupununi on the same day and the insurrection was quickly suppressed, forcing the dissidents to flee over to the neighboring Brazil and Venezuela. Several of the rebels were, however, captured. A few lost their lives or were injured but the sovereignty of Guyana was restored. (see figure 4 - Map of Guyana)

Figure 4: Map of Guyana



In 1968, Guyana responded to another threat. It was reported that Pedro Beria, allegedly an agent of the Cuban-backed Movement of the Revolutionary Left ((*Moveimiento Izquierdo Revolucionario*), had entered Guyana from Venezuela and clandestinely met with high-level PPP leaders in Georgetown, purportedly with the aim of exporting the MIR form of armed struggle to Guyana. In reaction to this scenario, GDF troops were deployed to the Barima-Qaini region, the area through which Beria had illegally entered from Venezuela (Burnham 8).

In 2000, comparable only with 1966, when the Venezuelan Armed Forces (*Fuerzas Armadas Nacionales – FAN*) seized the island of Ankoko by force, it was Suriname's turn to employ force against Guyana. As shown in Figure 5, Suriname violated Guyana's air and sea space on at least four known occasions.

Figure 5 – Suriname's Violation of Guyana's Sovereignty, 2000

3 June	Naval boats evicted the Toronto-based CGX oil company's rig from its Eagle drilling site. CGX towed its rig "to a safe place" 45 miles (75 km) south west of the disputed area.
26 June	Defence force aircraft twice flew over Guyana's southern New River Triangle area.
25 Aug	Four Surinamese soldiers chased a small passenger craft out of the New River Triangle and landed at Scottsburg on the Corentyne coast in an attempt to impound the breached vessel and return it to Nickerie. They fired shots in the air to disperse the crowd, gathered with with bottles and sticks. When members of the Berbice Anti-Smuggling Squad arrived, the soldiers boarded their dinghy and returned to their patrol boat.
13 Sep	Navy arrested 15 fishermen and seized 3 boats off the Corentyne coast in the vicinity of the fishing village, Whim. The men and boats were detained in the Suriname port of Nickerie.

After several weeks of diplomatic negotiations, Suriname declared itself "the power in the river" and failed to accede to Guyana's demand that the rig be returned to its position. This situation probably encouraged

Venezuela to apply pressure in the Essequibo, its so-called *zona en reclamacion*. After the Guyana government announced that it had signed the 99-year lease on 19 May 2000 with a Texas-based Beal Aerospace Technologies for the establishment of a satellite lunch site along the banks of the Waini River in the Barima-Waini Region, part of the territory claimed by Venezuela, President Chavez objected on the grounds that it could be used for military purposes. The Venezuelan government was also upset over Guyana's granting off-shore exploration licences to two oil companies, Exxon and Chevron. While Chavez declared that his administration had no intension of going to war with Guyana, his foreign minister stressed that Caracas intends to use all legal and diplomatic channels to wrest from Guyana the 61,000 square miles which it losted unfairly under the 1899 Arbitral Award which fixed the boundaries between the two countries.¹⁴

Figure 6 shows that, subsequent to 1968, Guyana has continued to periodically experience encroachment to its sovereignty, particularly that of illegal aliens in search of minerals, timber and wildlife:

Figure 6 - Examples of Encroachment on Guyana's Sovereignty

1982 (Apr)	Brazilian wildcat miners (referred to as <i>Garimpeiros</i>) who were expelled from Venezuela, settled in the Mahdia area of Guyana.
1982 (Jul)	Guyana accused Venezuela of several incursions into its land and air space and complained that a hostile Venezuela patrol had crossed the river border.
1992	GDF increased patrols on Guyana's border with Brazil. These stem from reports that water used by its Amerindian population had been poisoned by the <i>Garimpeiros</i> .
1993	<i>Garimpeiros</i> arrested by the GDF in the gold-rich New Triangle in the south east corner of Guyana. Two aircraft and mining equipment were seized and subsequently returned.

14 In 2000, both Suriname and Venezuela chose to revisit hostilities against Guyana on account of four reasons. One, Guyana's foreign service was known to be in a state of diplomatic inertia; two, there was a lack of bipartisan consensus on the signing of the Beal agreement on 19 May 2000; three, Guyana had failed to consolidate relations with Brazil and four, the military lacked the capability to provide adequate protection.

1994 (Sep)	A Guyaneze mining team, including the head of the Guyana Geology Mines Commission, Brian Sucre, was arrested by armed Venezuelan national guardsmen in the Cuyuni River, which forms the international boundary between Guyana and Venezuela. Though they were released two days later, Venezuela's military authorities temporarily closed its border crossing points with Guyana along the Wenamu and the Cuyuni rivers.
1994	The Garimpeiros built roads and schools on the Guyana side of the border between Guyana and Brazil, particularly at the Monkey Mountain, Orindirik and Maikwak areas.
1997	Thirty garimpeiros were rounded up by the GDF and police in the (Oct) southern Madhia district and deported.

Unlike the pre-1990 period, the level of jungle training of the GDF was adequate and during the years 1992 to 1998, it mounted several operations into the interior against illegal mineral and wildlife poaching (Stabroek News 2). However, after ejection, many of the poachers returned. And so, Guyana has been unable to stop the flow across the border partly because operations to remove poachers are costly and the helicopters that make such operations feasible are often not available.

Though they have been at least six known attempts within Guyana to overthrow a sitting government, one known attempt was engineered from outside of the country. In 1983, a group of Guyanese belonging to a right-wing organization called the Guyana Conservative Party was arrested in Canada and subsequently brought before a court in Cleveland, Ohio, for allegedly seeking to export a cache of arms to Guyana with the aim of removing the Burnham government and assassinating its leaders (Barbados Advocate 2).¹⁵ In an 1984 address to the nation, Burnham's response to this threat was that "... The removal of Forbes Burnham,

15 The leader of the planned coup was identified as Keshewa Keith Monsarar, owner of a Toronto furniture company. Other charged were Thomas Hunsale, Sridatt Lakhan, Parsram Ramrun and Lionel Thalcharchandradeo.

even if it is achieved, will profit the reactionaries and the obscurantists nothing. For if I should go, there are younger and more hardened who will come forward to take my place. Shooting me is a waste, another Rasta gwine take me place. You can't kill a movement" (Burnham 3-4).

Internal Security: Support of the Police and Attempted Coups

Previous to 1994, the army did sometimes lend assistance to the police for the purpose of interior operations in an auxiliary capacity. However, in March 1995, owing to the wave of violent crime against which the police appeared to be ineffective, Chief Magistrate K. Juman-Yassin suggested that personnel from the GDF should be deployed at certain police stations. This idea did not become a reality until December of that year when, in the face of another upsurge in crime, the police and army launched their inaugural joint anti-crime operations which were proposed by Police Commissioner Laurie Lewis and scrutinized by a Technical Committee of officers from the police and the army (Stabroek News 1). Eleven members of the GDF and 48 officers from the police force participated in the exercise which took the form of road blocks on the East Coast and East Bank of Demerara and raids and searches in several areas within the city of Georgetown, including Alberttown, Albouystown (a slum in southern Georgetown), Cummingsburg and Charlestown. In response to a police officer's objections to the joint crime team, Commissioner Lewis declared "Every human resource that we have in this country must be involved in the fight against crime or we damn ourselves and we damn our children and damn generations to come" (Guyana Chronicle 1).

Two years later, in September 1996, President Cheddi Jagan expressed grave concern about the rising wave of crime that victimized many tourists and called for a crackdown on armed gangs. "We must and shall stop them. They are giving us a bad name and hampering the development of the country" (Barbados Daily Nation 10). This resulted in the army again cooperating with the police in providing active patrol support through Operation Centipede. This action involved heavily armed police and army who patrolled the city streets of Georgetown, the 26-mile route between Georgetown and the Timehri International Airport which was plagued by a rash of highway robberies that often targeted incoming passengers. Many of the robberies against tourists, residents

and businesses, were blamed on deportees from the U.S. and other countries. Other areas patrolled were the East Bank and East Coast Demerara, Lethem, Mabaruma, Tacama and other interior locations. While elements of 4 Engineer Battalion were on stand by to conduct engineering tasks, the GDF Air Corps provided over-flight coverage with helicopter patrol and the coast guard maintained patrols in the Demerara River. On 8 February 2000, Linden “Blackie” London, Guyana’s most wanted criminal suspect was killed after holding at bay 300 police officers and soldiers in an 11-hour gun fight. GDF private Lennox Harvey, who was shot in the head when police and military units stormed London’s hideout, was promoted to the rank of lance corporal and later discharged from the army on grounds of disability.¹⁶

Another way in which the army has often acted in concert with the police is in the uncovering of plots to overthrow the sitting government of Guyana. Though it is difficult to uncover the existence of plots, as shown in Figure 7, six are know to have taking place:

Figure 7 - Plots to Overthrow the Government of Guyana

1978	Former SSU officer, Major Thomas Sattaur, was alleged to have tried to recruit his own army in hopes of attempting to overthrow the PNC government led by Forbes Burnham from the sugar estate region on the west coast of Demerara.
1980	Ivan Sookran and four others were charged for allegedly plotting to overthrow the government of Forbes Burhnam.
1989	Three PPP members, Bhoj Pertab Singh, Karran Persaud Deokarran and Neville Wordsworht were accused and charged with training people in military drills and in the use of weapons between February and May in a coastal village in hopes of overthrowing the PNC-led government of Desmond Hoyte.
1990	Ten men, including Anand Sansi, a former GDF lieutenant and Balram Persaud, a former assistant superintendant of police, were arrested and accused of

16 Linden London was wanted in more than 15 robberies over 10 years. The GDF, in a statement, following the high-powered battle, said that GDF soldier Lennox Harvey used what it described as great courage to enter the building where the wanted man was barricaded.

engaging in military-type training and other activities at private logging operation in the Corentyne River in Eastern Guyana owned by Mahindranauth Gomani, better known as 'Chicken Rohan'."

1991 The WPA alleged that the PNC was building a special secret 1,000-size army for the sole purpose of rigging the 1992 election and engaging in related actions. This activity was supposedly conducted by former senior military officers from their base in Sophia.

1992 Two men, Maurice Fernandes and Roy Nanhu, who were arrested at (Sept Timehri International Airport on their return home, were linked to an alleged plot to forcefully overthrow the Desmond Hoyte-led PNC administration. The coup-plot, which included several former senior army officers, was uncovered with advanced training plans, a camp and arms.

In June 1998, eight to ten soldiers of the GDF at a time patrolled the streets of Georgetown, Guyana's capital for numerous days as fears lingered about more political unrest that transpired in the aftermath of the election. They were called out at a time when President Janet Jagan, Guyana's third and newly elected president, was about to leave for St. Lucia to attend the summit of CARICOM leaders. These patrols followed a week of violent clashes between police and street demonstrators, scores of bomb scares, the destruction by fire of a section of the Ministry of Finance and the hurling of home-made bombs at three other government and private buildings. Even before going to St. Lucia, President Jagan, while attending the Second Summit of the Americas, Santiago, Chile, called on 33 other hemispheric leaders to be on the alert for possible political violence in Guyana (Barbados Advocate 14). This behavior was repeated in 2001, when the police and army were called out to chase away angry mobs demonstrating against the governing party's recent election victory.

Prevention of Drug and other Illegal Smuggling

Marijuana is grown in Guyana's heavily forested interior, especially in the New River area and it is difficult for the police and the GDF to

search for marijuana fields using aerial surveillance because the fields are obscured by the rain forest canopy. Cocaine and heroin enter the countries from Brazil, Suriname and Venezuela. After the confrontational postures which characterized Venezuela-Guyana relations in the early 1980s were relaxed, the GDF was better able to cooperate with the police in anti-narcotic raids.¹⁷ This was done mainly by providing transport, namely, by helicopters and boats as well as armed support to police eradication teams.

In 1997, GDF soldiers, while participating in a training exercise in east Central Guyana, near the border with Suriname, observed the flight pattern of aircraft and have expressed the concern that there are likely fields utilised by these aircraft to smuggle drugs in and out of Guyana with little change of interception by law enforcement authorities. They singled out night air drops of drugs into rivers, including the Demerara River, as well as on to one of Guyana's major roadways, namely, the Linden Highway, which links the capital with the bauxite mining town of Linden and surrounding communities. They have even been reports of drugs coming in over river and then by land from Venezuela. In November 1996, a joint police and army investigation team was deployed to a jungle airstrip at Kwebanna in north western Guyana (near the Venezuelan border) after a privately-owned eight-seater Islander aircraft owned by Roraima Airways was seized and hijacked to Colombia by a Guyanese and two Spanish-speaking men (Stabroek News 6). This particular incident is cited as an indication that Guyana is increasingly used as a transshipment point for drugs coming from Colombia to the United States and Europe. And so, there has been speculation that that hijacking is linked to drug running. In September 2000, the Guyana government, concerned about reports that there were cocaine manufacturing laboratories in a remote part of the country, near the border

17 A Joint Intelligence Coordinating Centre allows the police and the army to collaborate in such areas as anti-narcotic activity and illegal mining. Guyana's cabinet has also approved a Drug Master Plan; signed a counter-drug over flight agreement with the U.S. and an agreement with the U.K. which provides for cooperation in the investigation of drug trafficking and asset forfeiture; assistance has also come from the Royal Canadian Mounted Police;; Barbados Advocate, "Master Plan in Illegal drugs," 1 July 1996: 6; The Gleaner, "Guyana seen as transshipment, processing point for drugs," 9 April 1997: 12; Francis Ferreira, "Soldiers or Policemen?". Guyana Review, March 1994: 10; Ivelaw Griffith, Drugs and Security in the Caribbean: Sovereignty Under Siege, Pennsylvania: Pennsylvania State University Press, 1997: 75-80.

with Suriname and Brazil, investigated a claim by Peruvian president, Alberto Fujimori, that Guyana was used as a transshipment point for arms from Jordan to South American (Barbados Advocate 19).

Maritime Activity

Guyana has 53,000 square miles of offshore territory which it has to protect. Also, its 20,000 square miles of continental shelf attract fishing poachers, smugglers and hydrocarbons on the seabed are a potential source of hard currency. In 1996, it was estimated that 20 to 25 illegal fishing vessels, including those from Barbados, Trinidad and Tobago and Venezuela, who deplete the fish and shrimp stock, operate daily in Guyana waters.¹⁸ As an example, in August 1997, the crew of the vessel Kevclo were taken into custody by the Guyana Coast Guard for illegally fishing in Guyana's territorial waters and disobeying orders to stop. Everton Brathwaite, one of the four-member crew, was shot in his left leg when the boat disobeyed orders to stop. Again in February 1998, two vessels, the Cayo Norte and the Trinea were apprehended by Lt. Harmon of the GDF Coast Guard, 56 nautical miles north of the Essequibo river mouth with red snapper. Both of the captains were from Margarita, Venezuela (Stabroek News 3). A total of twelve vessels were arrested between January and August 1998 for illegal fishing in Guyana's waters. Contraband trade in Guyana's coastal waters is particularly prevalent between Suriname and the Corentyne. In 1996, smugglers, at least two of whom may have been former coastguard members, shot Lance Corporal Donald Hartman, a member of the GDF coast guard, in the back and escaped by returning to Nickerie in Suriname (Guyana Chronicle 1 & 10.).¹⁹

The GDF is also actively involved with other government agencies in an effort to maintain an oil pollution free environment. It has never been involved in the clean-up of an actual oil spill. However, when the Omni

18 At least 20 to 25 illegal fishing vessels operate daily in Guyana's waters. Local fishermen have lodged strong protests over illegal fishing and have called for firm coast guard action. A Japanese firm, Guyana Shrimp Operations, Ltd, operate six shipping trawlers in Guyana waters; Sunday Stabroek, "Japan approached for marine surveillance assistance," 21 January 1996: 3

19 There are reports of harassment of Guyaneze fishermen in the Corentyne River and the coast.

cyanide spill occurred in 1995, an advanced party was immediately sent to Bartica to assess the situation. The team reported that there was no need for the GDFs involvement but soldiers were on standby at the Makouria base, Essequibo, in case their services were requested by the civilian administration. On 2 June 2000, the coast guard patrol on board a vessel owned by Guyana Fisheries Ltd found a cluster of 10 Venezuelan registered vessels fishing illegally in Guyana's exclusive zone.

Assistance to Government In Carrying out Social & Economic Programs

The GDF manifesto states that while the nation is at peace we must ensure that all our soldiers and commanders learn skills and contribute meaningfully to national and community development. Granger, in his History of the Foundations, Growth and Development of the Guyana Defence Force, emphasizes the need to conduct all affairs within the framework of self-reliance and economic work. He underlies a new role for the army that does not reinforce "the principles of capitalism and elitism" but establishes a new order for developing countries where there is a deficit of resources (12 & 13). The GDF has been involvement in the development of the infrastructure and participated in a variety of self-help projects, agricultural schemes, construction of roads, airfields, houses and other infrastructure, farming, and other productive endeavors.

Between 1994 and 1998, the army has worked on constructing or upgrading the network of roads that link the country: Southern Surama (1994), Kurupukari (1995), Letham to Mabura (1996), and Koraworuki to Mahdia (1998) (Hassim 5). Again, from 1970 to 1998, GDF personnel have worked on building their own homes through several self-help projects and helped with a variety of government projects. For example, the force built twenty houses for SNCOs (1994-1995), constructed the Law Faculty building for the University of Guyana (1997), effected school repairs (1980), built the hydro dam across the Tumatuari Falls (1975) and laid several airstrips several interior locations (1970-1980).

The force also did assist with the maintenance of government buildings and some of the community development activities carried out by the GDF are in cooperation with U.S. Army teams which provide engineering and medical assistance to several villages along the coastline

and in the hinterland. These Joint-Combined Engineer Readiness Field-Training Missions, code-named "New Horizon", were started in 1988 when Guyana abandoned its socialist experiment and opted for closer ties with the U.S. They involve such tasks as the repairing of schools, hospitals and other buildings, including health centers. The 1997 U.S.-Guyana mission was the seventh. Though it was again humanitarian/civic and not military in nature, opposition leaders, including Desmond Hoyte of the PNC, strenuously objected to it being staged in the run-up to the general election. They claimed that the presence of a "foreign army" could be seen as "an effort to intimidate citizens and to influence the course of the general elections." U.S. intervention is a sensitive subject in Guyana where Cheddi Jagan and others charge that the CIA intervened after the 1961 election of the then Jagan-led Marxist PPP.

Self-Support Activities

In view of the high cost of food in Guyana, the GDF has been involved in agricultural activities to produce food for the military establishment. By so doing, the GDF was able to cut 30 per cent off the cost of feeding its personnel. One of the first ventures was the establishment of a 60 acre farm called "Garden of Eden" on the East Bank in the Demerara in 1968 (Scarlet Beret 10). This farm subsequently included an orchard, cattle/swine-rearing and poultry. There is also a biogas digester which was built in 1991 through a joint GDF/Institute of Applied Technology project. It has produced 60 pounds of gas daily.²⁰ Beside the established farms run by the production unit, rifle company soldiers maintained farm plots in their respective hinterland locations. Other farms have also been established: rice farms on the west coast of Berbice and the East Bank of the Essequibo, a vegetable farm on the East coast of Demerara, dairy farm on the Linden Highway. In addition, in 1972, two ponds at the Garden of Eden as well as a shrimp boat attached to the Maritime Corps, were used to provide the GDF with a supply of fish.

20 Four batches of Guyanese soldiers served in Haiti. The heads of the contingents were Captains Lester Reid, Lt. Col. George Gomes, Captain Ian Alex and Captain Gairy Baird. Colonel Edward Collins served as the commander of Caribbean Battalion III

Overseas Activity

The GDF also assists in times of natural disaster in the Eastern Caribbean and Jamaica (New Nation 15). The Air Corps has flown dozens of rescue and emergency missions. The Army has embarked on a number of overseas and peacekeeping missions. However, Guyana's main contribution lies in the GDF joining the defence forces of the Caribbean in peacekeeping operations, especially in Trinidad and Haiti. A 30-man detachment from the Guyana Police Force visited Namibia from June 1989 to April 1990 as part of the United Nations Special Monitoring Force. There are apocraphal allegations that the GDF was involved in African liberation struggles in both Angola and Mozambique and in a minor insurrection in Dominica in 1979. What is more certain is that GDF officers were involved in planning and executing military strategy that enabled Maurice Bishop and the New Jewel Movement to successfully overthrow the Gairy government in Grenada in 1979 and that they remained to help the regime, particularly, the People Revolutionary Army

A group of rebel Muslimmen in 1990 attempted to seize power in the twin Republic of Trinidad and Tobago (The attempt was thwarted but it left in its wake widespread trepidation, anxiety and confusion). There was a need for additional security forces to help allay the fears of the people and restore stability, so the Guyana Government, together with the countries of the Regional Security System and Jamaica, responded by sending fully armed troops to Trinidad to assist the civil authorities to restore law and order. The 40-member team from the GDF's 1st Infantry Battalion, led by Captain Andrew Pompey, spent two weeks in Trinidad. This was the first occasion that troops from the GDF had become involved in a multinational peacekeeping operation (Denny 1 & 16). The next occasion that GDF troops were deployed overseas occurred in September 1994 when they were dispatched to Haiti to assist in restoring President Aristide to power (Jagan 1 & 16).

Conclusion

Prior to Guyana's achievement of political independence in May 1966, there existed no regular indigenous army. From a one battalion-

size regular force which began with a British and civil defense orientation, it developed into a broad base military institution with three defense forces – the Guyana Defense Force, the Guyana Peoples Militia and the Guyana National Service. These forces represented the regular, reserve and youth arms of the Guyana's national defense system. They were established by the then Peoples National Congress-government, led by Prime Minister Forbes Burnham who drew attention to the border disputes with Suriname and Venezuela to rationalize the increase in operational structure, manpower strength and expenditure. As a corollary of this, Guyana's military became neo-praetorian during the years 1970 and 1991, when the ruling party shaped the beliefs of the military and by so doing the loyalty and obedience of the armed forces, one example of which was its use for regime preservation at the polls for the pro-Afro-Caribbean PNC. However, in the post-Burnham years, Guyana's predominantly black military dumbfounded its detractors when it pledged loyalty to its new political master in October 1992 and acted resolutely to prevent any disruption of the smooth transition of power

Guyana's military has historically provoked vigorous public debate as to its roles in Guyana's circumstances. Prime Minister Burnham (later to become President in 1980) sought during the 1970s, to promote the concept of "a people's army", eschewing the spit and polish tradition and steering in the direction of supporting road-building, engineering projects and enhancing national food security through its own agricultural drive, a thrust that was quite costly. Since 1985, Guyana has scaled down its military to a more affordable force, including the dissolution of the Guyana Peoples Militia and the Guyana National Service. Also, there has been a relative de-emphasis on military duties in favor of non-military functions, two examples of which are the use of the army to help the police in fighting crime, especially the narcotic trade. However, in the year 2000, when Suriname and Venezuela realized that Guyana lacked the means to effectively protect itself, they pressed their territorial claims harder than ever before. Guyana has since begun the process of the re-capitalization of the GDF through a variety of means.

Author's Note

I would like to thank Colonel (Rt) David Granger, Ivelaw Griffith, Major Julian Lovell, Harold Lutchman, Trevor Parris and Brigadier

General (Rt) Joseph Singh for their kind comments, suggestions and assistance.

Work Cited

- Bob, Leslie "The Military Lessons of Ankoko," Unpublished Service Paper, 1992:2.
- Braveboy-Wagner, Jacqueline, The Venezuela-Guyana Border Dispute: Britian's Colonial Legacy in Latin America, Boulder, 1984: 150-151.
- Burnham, Forbes Statement at a special broadcast press conference, Georgetown, Saturday, 30 November 1968: 8.
- Burnham, Forbes "Let us use our resources," Address on the occasion of the 14th anniversary of the Republic, Georgetown, Guyana, 23 February 1984: 3-4.
- Burnham, Forbes "A People's Army." Two addresses by the Hon. L.F. Burnham to members of the GDF at Thomas Lands, Government Printer's, Georgetown, 1970: 42.
- Barbados Advocate, "Major boost for drug fight," 10 September 2000: 19.
- Barbados Sunday Sun, "Decision on shot fisherman by Tuesday," 17 August 1979: 32A.
- Barbados Advocate, "Plot to kill Burnham revealed," 20 December 1983: 2.
- Barbados Advocate, "Major boost for drug fight," 10 September 2000: 19.
- Barbados Daily Nation, "Joint army/police patrols in city," 1 October 1996: 10.
- Barbados Advocate, "Jagan calls for alertness," 20 April 1998: 14.
- Barbados Advocate, "Major boost for drug fight," 10 September 2000: 19.
- Danns, George, Domination and Power in Guyana. New Brunswick, New Jersey: Transaction Books, 1982: 175.
- Denny, Patrick "Bigger role likely for army in development drive-McPherson," Stabroek Review, 8 November 1995: 14.
- Patrick Denny, "GDF troops depart," Sunday Stabroek, 25 September 1994: 1 & 16.

- Gittens, Yolande "Klass charges GNS Officers to be accountable," Stabroek Review, 25 October 1995: 13.
- Green Beret, "Guyana must play a bigger role—says C-I-C," vol. 28, no. 4, December 1996: 1 & 4.
- Gomes, Lt. Col. G. "The Officer Factory," Scarlet Beret, 1995: 10 & 11.
- Government of Guyana, The Ankoko Affair, Georgetown, 1965: 6.
- Government of Guyana, 'Friendship with Integrity: Guyana-Suriname Relations,' Georgetown: Ministry of External Affairs, 1969: 5.
- Granger, David The New Road: A Short History of the Foundation, Growth and Development of the Guyana Defence Force, Georgetown, 1975: 12 & 13.
- Guyana Chronicle, "Chief of Staff says 'Army must respect the law,'" 26 October 1996: 20
- Guyana Chronicle, "Lewis defends joint anti-crime campaign," 15 October 1996: 1.
- Guyana Chronicle, "Soldier shot in smuggling attack," 22 February 1996: 1 & 10.
- Hassim, Alim "Army assisting in second phase of Lethem-Mabura road," Sunday Stabroek News, 14 April 1996: 5.
- Hope, Kempe "Guyana's National Service Programme," Journal of Administration Overseas, 6.2, vol. 15, no. 1, 1976: 34-38.
- Hoyte, Desmond Address to the Sixth Biennial Congress of the People's National Congress, 1985 August, Georgetown, Guyana: 15-19.
- Jagan, Cheddi "Haiti: Why Guyana helped," in In Defence of Democracy in Haiti, Ministry of Foreign Affairs, Guyana, 1994: 44-47.
- Jagan, Janet Army. Intervention in the 1973 Elections in Guyana . Georgetown: Peoples Progressive Party, 1973: 9
- Jagan, Janet Peoples Progressive Party, Rigged Elections in Guyana, Georgetown, 1978:
- Latin American Bureau Guyana: Fraudulent Revolution. London, England: Latin America Bureau, 1984: 83.
- Mirror, The People's Paper, "Army must admit, correct mistakes-PPP," 29 November 1987: 10
- McAllister, Lt. W.A.F. "Aid to sister Caricom states," Scarlet Beret, November 1995: 12,13 & 15.
- New Nation, "GDF contingent returns from Montserrat," 15 April 1990: 15.

- Nordinger, Eric A. Soldiers in Politics. Englewood Cliffs, New Jersey, Prentice-Hall, 1977: 15.
- Ram, Bhola "The Guyana Mode of Self-Defence: The Concept of a 'People's Militia for Guyana," Roraima 2 , 1976: 5-13.
- Ramphal, Shridath, "Development or Defence: The Small State Threatened with Aggression," Georgetown: Ministry of External Affairs, 1968: 7-8.
- Scarlet Beret: The Journal of the People's Army, vol. 1, no. 3, November 1976: 10.
- Stabroek News, "No retrenchment in army," 29 July 1990: 3.
- Stabroek News, "Opposition assessing Brigadier Singh's remarks," 7 February 1991: 3.
- Stabroek News, "A Constitutional Army, 31 October 1991: 4
- Stabroek News, "Army gearing for growing role in hinterland," 12 December 1992: 2.
- Stabroek News, "Police, GDF launch Joint Operations," 6 December 1994: 1.
- Stabroek News, "The drug menace," 29 November 1996: 6.
- Stabroek News, "Coast Guard detains Venezuelan vessels," 17 February 1998: 3
- Stabroek News, "Army aims at feeding itself," 16 February 1993: 10.
- The Laws of Guyana, Part II, section 9-12: 17 & 18.
- Weekend Gleaner, "Venezuela denies incursion of aircraft," 14-20 January 1999: 14.

Works Consulted

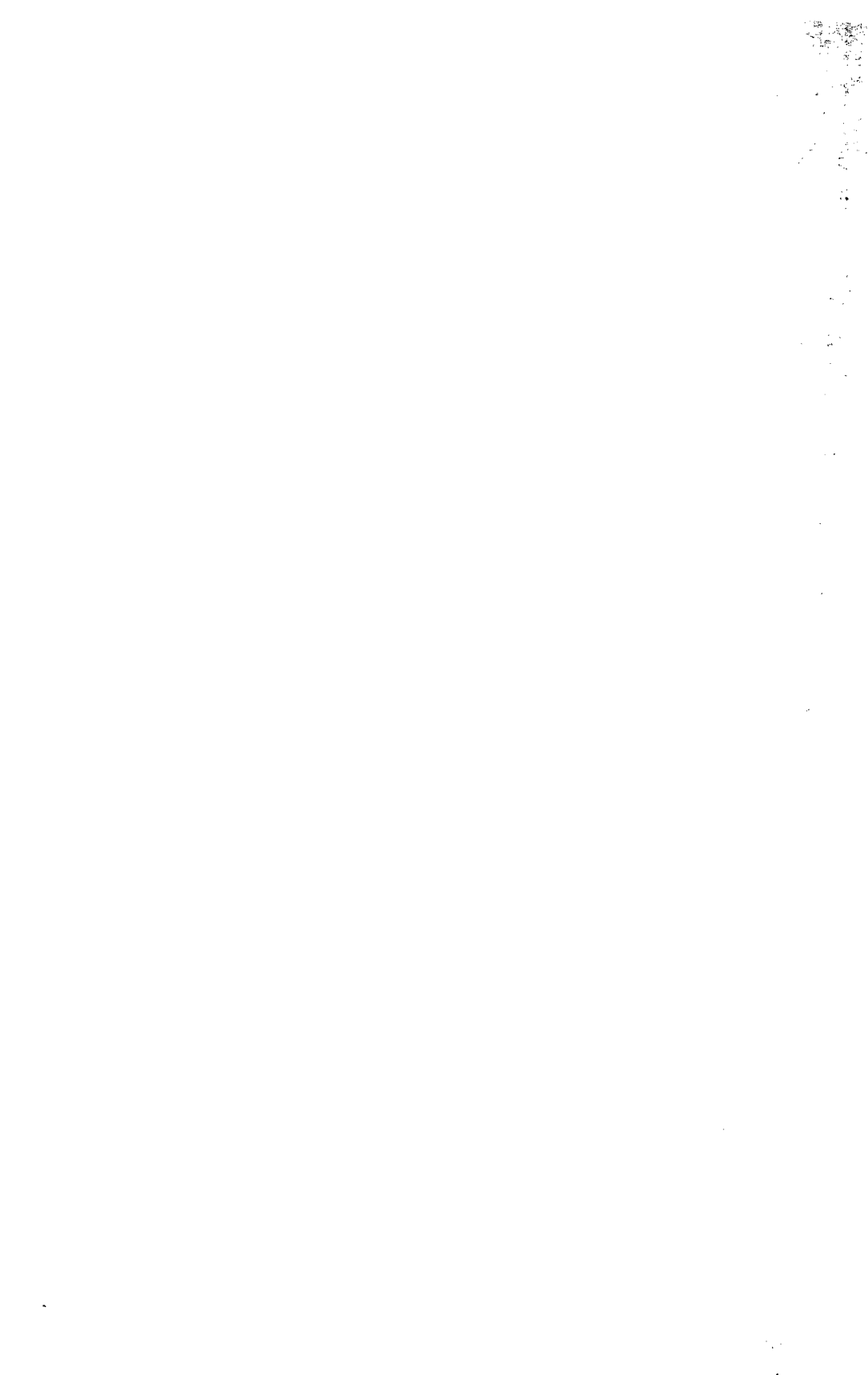
- Aaron, Brenda "The Women's Army Corp," in The Scarlet Beret, vol. 2, 1975: 29-30.
- Braveboy-Wagner, Jacqueline The Venezuela-Guyana Border Dispute: Britain's Colonial Legacy in Latin America, Boulder, CO: Westview Press: 1984.
- Braveboy-Wagner, Jacqueline The Caribbean in World Affairs: The Foreign Policies of the English-speaking Caribbean States, Boulder: Westview Press, 1989.

- Brotherson, Festus "The Politics of Permanent Fear: Guyana's Authoritarianism in the Anglophone Caribbean," Caribbean Affairs, vol. 1, no. 3, July-September, 1988: 57-76.
- Caribbean Contact, "New Nation defends Army's role in 1973 elections," November 1977: 16.
- Danns, George "Militarization and Development: An Experiment in Nation-Building," Transition, vol. 1, no. 1, 1978: 23-44.
- Danns, George "The Role of the Military in National Security in Guyana," in Alma Young and Dion E. Phillips, eds. Militarization of the Non-Hispanic Caribbean, Boulder: Lynne Rienner, 1986: 112-138.
- Danns, George "Decolonization and Militarism in the Caribbean" in Carl Stone and Paget Henry eds. 1983 The Newer Caribbean, Philadelphia: Institute for the Study of Human Issues, 1983.
- Danns, George Domination and Power in Guyana: A Study of the Police in a Third World Context, New Brunswick: Transaction Books, 1982.
- Encloe, Cynthia H. "Civilian Control of the Military: Implications in the Plural Societies of Guyana and Malaysia," in Claude E. Welch (ed.) Civilian Control of the Military: Theory and Cases for Developing Countries, Albany: State University of New York Press, 1976.
- Ferreira, Francis "Rice or Rifles? Defence Policy for the 1990's," Guyana Review, vol. 2, 1993.
- Ferreira, Francis, "Soldiers or Policemen?," Guyana Review, March 1994: 10.
- Garcia Muniz, Humberto "Guyana: El Marcodesarrollo de las Fuerzas de Seguridad," Secuencia: Revista Americana de las Ciencias Sociales, Mexico, 1987.
- Garcia Muniz, Humberto La Estrategia de Estados Unidos y la Militarizacion del Caribe, Rio Piedras: Institute of Caribbean Studies, 1988.
- Gill, Henry "Domestic Political Competition and Foreign Policy: Guyana's Changing Relationship with the Communist World, with Special Reference to Cuba, China and the Soviet Union," in Leslie Manigat (ed.) The Caribbean Yearbook of International Relations, St. Augustine, Trinidad: University of the West Indies, Institute of International Affairs: 347-385.

- Granger, David "National Defence: The Evolution of Guyana's Defence Policy in the Immediate Post-Independent Period, 1966-1969, Paper presented at the M. Social Science Seminar, Wednesday, 20 April 1994.
- Granger, David Defend and Develop: A Short History of the Defence Forces, Georgetown: Guyana Defence Force, 1985.
- Granger, David "Defence Policy and Planning in Guyana: 1965:1993." Unpublished Manuscript, University of Guyana, Turkeyen, May 1993.
- Granger, David The New Road: A Short History of the Guyana Defence Force, Georgetown, Guyana: Guyana Defence Force, 1975.
- Griffith, Ivelaw The Quest for Security in the Caribbean: Problems and Promised in Subordinate States, Armonk: M.E. Sharpe, 1993.
- Griffith, Ivelaw "The Military and Politics of Change in Guyana, Journal of Interamerican Studies and World Affairs, vol. 33, vol. 2, 1991: 141-173.
- Griffith, Ivelaw Strategy and Security in the Caribbean. New York, NY: Praeger Publishers, 1991.
- Greene, J. Edward "Cooperativism, Militarism, Party Politics and Democracy in Guyana," in The Newer Caribbean, Paget Henry and Carl Stone ed. Philadelphia: Institute for the Study of Human Issues: 257-267
- Guyana People's Militia, Guyana People's Militia: What it is, What it does, Georgetown, 1976: 6
- Hintzen, Percy The Cost of Regime Survival, Cambridge, MA: Cambridge University Press, 1989.
- Hentzen, Percy and Ralph Premdas, "Guyana: Coersion and Control in Political Change, Journal of Interamerican Studies and World Affaris, vol. 24, no. 3, August 1982: 337-354.
- Hope, Kemp Guyana National Service: A Decade of Training, Production and Defence, 1974-1984, Georgetown, 1984.
- Jagan, J. "The Army take-over in Guyana," Thunder, April-July 1973: 36-40.
- Jagan, Cheddie The West on Trial, Berlin, Germany: Seven Seas Publishers, 1966.
- James, Rudi and Harold Lutchman, Law and the Political Environment in Guyana, Georgetown, Guyana: University of Guyana.

- King, C "Women in combat: a glimpse of the female soldier's role in the GDF," Scarlet Beret: The Journal of the Guyana Defence Force, 1995: 28, 30-32.
- Kirton, Mark "Toward Greater Inter-Regional Collaboration: New Directions in Guyana-Brazil Relations," Journal of Caribbean Studies, vol. 8, no. 1 & 2, 1990-1991.
- Lewis, Linden "The Jonestown Affair: Towards a Sociological Examination," Transition, vol. 3, no. 1, 1980.
- Mars, Perry "The 1985 Guyana Elections in Retrospect," Bulletin of Eastern Caribbean Affairs, vol. 13, no. 4, September-October 1987: 29-37.
- McFarlane, Malcolm The Military in the Caribbean: A Study of Comparative Institutionalization, Ph.D. dissertation, The University of Western Ontario.
- Morgan, Carl "A Study of the Organization of the Guyana Defence Force, unpublished Paper, University of Guyana, 1978.
- Morgan, Carl (Col.) "State of Security needed to attract visitors," Stabrock News, 15 October 1996.
- Morgan, Carl "Guns or Butter: The National Defence Dilemma," Guyana Review, May 1995: 9-11.
- Morrison, Andrew The Struggle For Democracy in Guyana, 1952- 1992, Red Thread Women's Press, Georgetown, Guyana, 1998.
- Pilgrim, B "Involvement of People's Army in Agriculture," Scarlet Beret, vol 1, no. 3, November 1976: 19-24.
- Pollard, D "The Guyana-Suriname Boundary Dispute in International Law, " in Leslie Manigat (ed.) The Caribbean Yearbook of International Relations, St. Augustine, Trinidad: UWI Institute of International Relations: 217-252.
- Ramphal, Shridath Development and Defence: The Small State Threatened with Aggression, Georgetown, Ministry of External Affairs, 1968: 7-8.
- Roberts, Desmond "Youth Corps and National Service" in Government of Guyana, Guyana.
- Ross, Keith "The Youth Corps: Hope for Guyana," Scarlet Beret, vol. 1, 1971.
- Thomas, Clive Y. "State Capitalism in Guyana: An Assessment of Burham's Cooperative Socialist Republic" in Fitzroy Ambursley and Robin Cohen (eds.) Crisis in the Caribbean, Kingston: Heinemann, 1984.

Thomas, Clive "Guyana: The Rise and Fall of Cooperative Socialism," in Anthony Payne and Paul Sutton (eds.) Dependency under Challenge: The Political Economy of the Commonwealth Caribbean. Manchester, England: Manchester University Press: 77-104.



Commentary

The Military in Guyana: Political and Institutional Adaptations

Ivelaw L. Griffith

The chapter by Dion Phillips on the military in Guyana is essentially about adaptation—by the political elites who have ruled the country since its independence from British rule in the mid-1960s, and by the military and other security institutions over which the elites exercised power and influence. It is a fine treatment of structural, policy, and operational aspects of the military and the context in which it has existed. Moreover, it points to many of the challenges security institutions in Guyana have faced, the choices made for them by political elites and by their own directorates, and some of the political and economic changes that influenced the challenge and choice dynamics.

Yet, there has been a certain constant element in Guyana's civil-military landscape: for all the power and influence of the military and other security outfits, the fundamental character of civil-military relations has been non-praetorian. The Guyana landscape manifested varying degrees of "penetration," a circumstance identified by Eric Nordlinger in the classic *Soldiers in Politics* as where civilian rulers obtain loyalty and obedience by penetrating the military with political ideas and personnel. Thus, whereas in other parts of the Caribbean and Latin America the transformation of civil-military landscapes has focused on the twin demands for "disengagement" and "democratization" occasioned by praetorianism, in Guyana it has been more appropriate to focus on "depoliticization" and "democratization," with the requisite initiatives coming from the political elites rather than the military elites.

Although Phillips does not address the issue directly, his assessment points to a contextual lacuna for the operation of the military: there is no credible existing national security policy and strategy to guide overall military and national security conduct. As he explains, there are constitutional and legislative parameters for the military to work in. True also there exists an architecture within which operational policy decisions are taken. However, this writer suggests that while these are necessary, they are not sufficient.

Especially as Guyana faces credible external and internal threats, the absence of an overall policy framework to guide both the political and administrative elites concerned with security and the military institutions themselves is a glaring void that almost guarantees "muddling through," especially in times of crisis. The recent military, political, and foreign policy actions by Venezuela and Suriname, notably between 1998 and 2001, dramatize the need for this lacuna to be addressed by the political elites in Guyana as a matter of urgency.

The first phase of such an effort was held in April 2000 in Georgetown, with the aid of the Center for Hemispheric Defense Studies, which is based in Washington, DC, at a consultation that brought together several military, political, economic, and civil society actors. This writer views the enterprise as being about process as well as product. The consultation and analysis were not intended to be ends in themselves; they were aimed at delivering a national security policy document and a corresponding strategy. For several political and administrative reasons, this aim is yet to be achieved, though. Thus, some considerations of future conduct in relation to national security policymaking process and product might be useful.

Process and product are linked, and they are equally important. Moreover, there is a symbiotic relationship between them in that the process will influence both the quality of the product and its acceptability. Thus, rather than address process and product separately, it might be more productive to deal with their combined dynamics in relation to two areas: confidence building and follow through.

Confidence building

Any national security consultation of this kind is an exercise in confidence building, as it facilitates the development of and can allow

for the sustaining of trust and confidence by several key national actors. The confidence building potential goes beyond the security domain; it extends to the political domain generally. Participants in this enterprise should, therefore, use the social bonding, mutual respect, appreciation of differing perspectives, and willingness to discuss and disagree in a civil manner manifested at the initial consultation as a model for future conduct in other areas.

Security confidence building is both a concept and a desired outcome. It is viewed as having both conceptual and practical utility in peace making and peace building within, between, and among nations.¹ Confidence building has several important tenets. Two of them worthy of attention here, given space limitations, are transparency and communication. These are mutually reinforcing and supportive. Hence, remarks about their applicability to national security consultation should address their synergistic relevance rather than their relevance separately.

Several observations are warranted. First, while mindful of confidentiality, the actors involved should be cognizant of the need to provide information to the stakeholders in the enterprise and to constituencies that are crucial to the success of process and product. The provision of information is necessary in order to avoid or squelch rumors and to prevent misunderstanding and misperception of intent or desired outcome of the process or product. Misperception can affect both process and product. It can undermine the confidence of stakeholders in the process and detract from the willingness of the suspicious stakeholders, or of others, to accept the results.

Avoiding misperception is crucial because decision makers—in the political, security, economic, and other spheres—make decisions based on their perception of reality and not necessarily on actual reality. The observation made over three decades ago by a well known international affairs scholar still holds true: “We must recognize that the people whose decisions determine the policies and actions of nations do not respond to

1 For a discussion on security confidence building, see Ashton B. Carter, William J. Perry, and John D. Steinbruner, *A New Concept of Cooperative Security* (Washington, DC: The Brookings Institution, 1992); *New Concept of Security in the Hemisphere*, OEA/Ser.K/XXIX, SEGRE/doc.6/94, 28 February 1994; and Ivelaw L. Griffith, “Security Collaboration and Confidence Building in the Americas,” in Jorge I. Domínguez, ed., *International Security and Democracy: Latin America and the Caribbean in the Post-Cold War Era* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1998).

the ‘objective’ facts of the situation, whatever that may mean, but to their ‘image’ of the situation. It is what we think the world is like, and not what it is really like, that determines our behavior.”²

Second, the actors need to be mindful of the relevant stakeholders and constituencies involved and make pertinent information available to them during the process; the information should be about both the process and the intended product, and should be provided in appropriate quantities and formats. Quite important, the stakeholders and the constituencies are not necessarily one and the same set of actors. Thus, it might be useful to identify the constituencies likely to have direct (or tangential) interest in the policy and strategy.

There are several relevant constituencies:

- Executive branch actors. Key in this area are the President (who is Commander-in-Chief of the Armed Forces and Chairman of the Defense Board), the Head of the Presidential Secretariat (who also is Secretary to the Cabinet, Secretary to the Defense Board, Secretary to the National Anti Narcotics Committee, and Coordinator of the Central Intelligence Committee), the Minister of Home Affairs, the Chief of Staff of the Guyana Defense Force, and the Commissioner of Police. However, also important are the entire Cabinet and all Presidential Advisers.
- Members of Parliament (MP). Two observations are noteworthy here. First, the Parliamentary involvement should not be restricted to Parliamentarians of the ruling party; all MPs should be informed of developments. As regards the ruling party, the tendency has been in Guyana (and elsewhere in the Caribbean) to limit information on “important” issues to the party’s “movers and shakers.” This also has been true of other parties represented in Parliaments. Although it often is necessary to disseminate sensitive information on a “need to know” basis, information about the national security policymaking enterprise’s process and product should be provided to all MPs. It is left to the prudent judgment of the managers of the enterprise to determine the quantity and timing of the information to be made available.

2 Kenneth Boulding, “National Images and International Systems,” in James N. Rosenau, ed., *International Politics and Foreign Policy* (New York: The Free Press, 1969), p. 423. The emphasis on the last sentence is mine.

Second, the inclusion of all MPs in the process could be helpful in at least two ways. One, at the time of legislative adoption it would reduce the possibility that opposition MPs would dispute the need for the product or reject what it entails, as they would feel part of the overall enterprise. Two, this inclusive approach would enable all MPs to (a) help explain the product to their respective political constituencies, and (b) be more informed parliamentary actors and not just pliant instruments of their respective party leaders.

- The media.
- Civil society, including political parties, labor unions, religious organizations, the business community, and academia.
- John and Jane Public; the “man and woman in the street.”
- The diplomatic community in Georgetown.
- Guyana’s diplomatic corps abroad.

The importance of the last two constituencies should not be underestimated. It stands to reason that the states with such direct interest in Guyana that they deem it necessary to maintain a diplomatic presence in Georgetown would definitely be interested in the country’s national security policymaking enterprise. This is especially so for the states contiguous to Guyana and the ones with which there are territorial disputes (which do not constitute one and the same group.)

The absence of information could lead to rumors and suspicions, and consequent diplomatic, military, or economic actions that could be either inimical to the interests of Guyana generally or harmful to its security policy enterprise specifically. The observation by Kenneth Boulding that was noted earlier is relevant here as well. As to the diplomatic corps abroad, they should be able to explain developments not only to representatives of countries and international organizations with direct and tangential interest in Guyana, but also to Guyanese in the Diaspora.

Follow through

Guyana and other Caribbean (and some Latin American) countries face a central management reality: timely and efficient progress from policy/project initiation to policy/project completion is more the exception

than the rule. Although this is found in both the private and public sectors, for a variety of reasons, including resource limitations, competing demands, arcane regulations, the vicissitudes of domestic (and sometimes international) politics, and administrative lethargy, it is almost a defining feature of the public sector in Guyana and elsewhere. The managers of the security policymaking enterprise should guard against the process and product becoming victims of this.

In this respect, the elites involved should:

- Determine the relative importance of the enterprise and give it the commensurate attention and resources.
- Keep the enterprise practical, remembering always the political and economic contexts, both national and international.
- Rise above partisanship. The ruling party will necessarily have a vested interest in the management of the process and of its outcome. However, the entire enterprise risks foundering should there be attempts to make it a tool of any single party's interest(s). Rising above partisanship will not necessarily be easy in times of impending national and sub-national elections, but every effort should be made to avoid subordinating the process and the product to short term political expediency.
- Keep the management of the process small, but representative; not a one-man or one-woman show, but sizeable enough to reflect inclusiveness while not impeding the maintenance of momentum and efficiency.
- Do not talk the enterprise to death. Be mindful that the facility with language of some participants could result in the enterprise becoming intentionally or unintentionally mired in debate and histrionics, sometimes over the definition of terms, with the result that rancor develops and undermines the willingness of stakeholders to continue the process. The outcome could, consequently, be affected, as all the relevant stakeholders may not accept the product.

Implicit in the adaptation portrait of challenge, choice, and change painted by Phillips is the assumption that the political and military elites in Guyana face a fairly difficult task in the quest to fill the existing national security policy void. For what ever consolation it is worth, the elites

there should know that national security policy making is never easy. As Barry Buzan correctly notes, "The making of national security policy requires choices about both the objectives of policy (ends), and the techniques, resources, instruments, and actions, which will be used to implement it (means). Even if one assumes that neither political nor perceptual problems interfere with the process, these choices are not straightforward."³

3 Barry Buzan, *People, States, and Fear* (Boulder: Lynne Rienner, 1991), p. 330.

Fuerzas armadas y política revolucionaria: el caso de Cuba de 1959 a los años 90

Victor Afanasiev

Se presentan de modo sucinto algunos antecedentes del proceso fundacional de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Cuba (FAR). Aunque se trate de circunstancias históricas ampliamente documentadas ya, contribuyen a valorar hasta qué punto el peso de las FAR en el surgimiento y evolución de una sociedad, una economía y un sistema político socialistas en la Isla, marcaría a su vez el ulterior carácter de las relaciones civil-militares en el país.

Sin embargo, el objetivo principal de este estudio consiste en intentar una primera aproximación al terreno específico de las relaciones de las FAR con su entorno social y político en distintos períodos históricos. Por consiguiente, se realiza un acercamiento al tema de las relaciones civil- militares cubanas, enfatizando en la década de los noventa. No obstante, la periodización que proponemos en este informe corresponde estrictamente a dichas relaciones y no refiere etapas de los sistemas políticos de la Isla a partir de 1959.¹ Además, (a pesar de consistir en una de las premisas metodológicas de este estudio), por razones de espacio no es posible plantearse aquí, las múltiples dinámicas producidas al interior de cada sistema político cubano y entre sus diferentes subsistemas.

En los últimos años se han producido cambios en las relaciones civil-militares de la Isla, derivados sobre todo del expandido

1. Compartimos la opinión de investigadores cubanos acerca de que durante la Revolución cubana, han existido varios sistemas políticos en la Isla, que se han sucedido entre sí a lo largo de casi cuatro décadas.

involucramiento empresarial de las FAR en un contexto post revolucionario, de ajuste estructural, paulatina transición a una economía de mercado y construcción de un nuevo patrón de acumulación que involucra o afecta a todos los componentes de la actual sociedad cubana. Paralelamente, ello ocurre en condiciones de una tendencia de sectores del aparato político del país, (hegemonizado por figuras cercanas a las FAR) a reforzar los contenidos ideológicos de la propaganda oficial, así como endurecer la legislación punitiva respecto de supuestos delitos de conciencia y opinión, generalmente calificados de “peligros para la seguridad del Estado”.

Desde la perspectiva metodológica, en el estudio hemos tomado en cuenta la dimensión externa, ante todo, los nuevos escenarios de la post guerra fría a escala global y hemisférica, la incidencia de las relaciones bilaterales entre Cuba y Estados Unidos, así como los intereses de seguridad respectivos. Pero semejantes asuntos no constituyen objetivos del trabajo y no reciben desarrollos en el texto. Con ello se privilegia el abordamiento de los roles económicos, sociales y políticos de las instituciones militares cubanas.

Lo arriba indicado sucede del mismo modo con los efectos de la crisis económica y social de los 90 a escala doméstica, así como la secuencia de las medidas adoptadas por la reforma económica del país que no reciben un tratamiento desplegado en este informe. Son no obstante, importantes referentes del estudio, entre otros ejes para el análisis del contexto interno cubano actual, como las modificaciones constitucionales de 1992 y en la restante legislación nacional, las transformaciones de estructuras y funciones en los Organos de la Administración Central del Estado, los cambios económicos, el creciente papel del mercado, la dualidad monetaria, así como el proceso de diferenciación en curso ya, en la vida social del país.

Fuerzas armadas y cambio político: Algunos antecedentes

a) Predominio de las políticas autoritarias y regímenes de facto en la república prerrevolucionaria.

La República cubana apareció oficialmente en 1902, casi un siglo después de la fundación de los primeros Estados-nación y de las

originarias formaciones políticas nacidas de la independencia latinoamericana.² Incluso, habían transcurrido varias décadas ya desde la primera transformación importante de los ciclos políticos de la región, al extenderse las denominadas experiencias de Estados oligárquicos latinoamericanos en un número de países. No obstante, por haber perecido en la contienda o por otras causas, (a diferencia de otros ejemplos continentales precedentes en el tiempo histórico), ninguno de los principales ex jefes del Ejército Libertador accedió a la jefatura de la nueva república o desempeñó el doble papel de caudillos político- militares. Por su parte, el Ejército Libertador ya había sido desmovilizado.

Bajo la administración norteamericana de la Isla, entre 1898 y 1902, se había procedido a la fundación de un Ejército constitucional y una policía militarizada (la guardia rural). Estos cuerpos fueron creados con características similares a las de guardias nacionales, de la misma manera que otras corporaciones militares constituidas en la subregión centroamericana bajo influencia estadounidense en la misma época.

Sin embargo, el primer sistema político de la Isla, reprodujo a lo largo de varias décadas, similares tendencias autoritarias (militar, civil o la conjugación de ambas formas), compartidos por la mayoría de las naciones de la región. El escenario político cubano fue dominado, (con escasas excepciones), por gobiernos con habituales inclinaciones a la extrema concentración del poder en la figura presidencial, por extendidas prácticas de corrupción política y violaciones de la legalidad. Las salidas autoritario- civiles y la aplicación de restricciones a las libertades públicas y los derechos ciudadanos constitucionales se hicieron frecuentes en la política nacional. El orden político constitucional fue recurrentemente quebrado por regímenes de excepción impuestos por disímiles vías.³ Específicamente, el golpe militar de 1934 dio paso al traslado del poder efectivo al ejército y particularmente a Fulgencio Batista, el jefe golpista.

-
2. En 1901 fue aprobada la primera constitución de la futura república cubana independiente, de evidente contenido democrático liberal.
 3. Por ejemplo, el gobierno de un presidente originariamente electo como el General Gerardo Machado (1925-1933), se fue transformando en un régimen altamente represivo. La generalizada oposición al mismo derivó en el estallido de una revolución popular en 1933 (la llamada Revolución del 33) que no alcanzó a consolidarse como proceso político. Luego de una compleja sucesión de acontecimientos, el repunte del movimiento popular fue cercenado en la Isla por medio de un golpe militar en 1934.

Se aceleró la conversión del original Ejército constitucional y de su violentada línea de mando, en un cuerpo orientado casi exclusivamente a funciones represivas internas y con bajos niveles de profesionalismo castrense. Desde la jefatura del ejército, Batista controló la política nacional en lo adelante, aprobando o retirando del cargo a distintos presidentes.

En 1940 fue promulgada una Constitución de contenido demoliberal más avanzado que su antecesora de 1901. No llegó a ser rigurosamente observada por los gobiernos posteriores a su puesta en vigor, ni aplicada en toda extensión y profundidad. No obstante, como candidato civil, Batista accedería a la presidencia por vía electoral para el período de 1940-1944, siendo relevado a su vez del cargo del mismo modo.

El período de normalidad constitucional fue abreviado por otra asonada castrense en 1952, nuevamente encabezada por el general Batista. Los principales mandos militares fueron entregados a los oficiales golpistas, de baja graduación y escasa o nula preparación académica. Los niveles de profesionalismo de la institución armada descendieron aún más. El régimen de facto promulgó sus propios estatutos constitucionales y de hecho, la Constitución del 40 quedó sin efecto. Entre 1952 y 1958, existió una dominación autoritario- militar de corte personalista-cesarista en la Isla, represiva e impopular. Varios intentos de proporcionarle legitimidad legal- constitucional fracasaron.

El sistema político democrático liberal cubano había sido interrumpido nuevamente. Pero propiamente, esta vez terminaba allí su existencia. Una insurrección popular nacionalista liderada por Fidel Castro al mando del Ejército Rebelde y del Movimiento 26 de Julio, alcanzó el poder comenzando 1959. El ejército gubernamental hasta entonces existente, su policía, la guardia rural y los órganos militares de servicios especiales, serían disueltos.

En resumen, el sistema político prerrevolucionario en Cuba, se caracterizó por una débil institucionalidad democrática, extendidas prácticas de corrupción política, reiteradas rupturas del orden constitucional, énfasis en el autoritarismo y la eventual concentración del poder en caudillos de origen castrense. Ese sistema fue incapaz de consolidar la subordinación de los mandos militares a las autoridades civiles. No pudo sistematizar mecanismos perdurables de movilización política, ni impulsar de manera efectiva en aquella sociedad, las creencias

y valores inherentes al credo pluralista y la competencia política.⁴ El sistema político cubano de democracia liberal no consiguió consolidarse, ni preservar su legitimidad. Las teorías demoliberales no alcanzaron suficiente arraigo en el país, del mismo modo que diversas propuestas de reforma o de modernización industrial fueron sistemáticamente preteridas. Sus probables portadores sociales y políticos eran incapaces de ganar las contiendas públicas o resultaban segregados de las mismas por los autoritarismos civiles o militares de generales como Machado, Batista y otros.

Sin embargo, desde su triunfo en enero de 1959, los radicales proyectos estatales, económicos y sociales del liderazgo revolucionario alcanzaron rápidamente altos grados de legitimación y generalizado apoyo social. A ello contribuirían además premisas como una realidad social conflictiva y excluyente, una política nacional externamente condicionada por la hegemonía estadounidense, una economía estructuralmente deformada y dependiente, así como la disolución de las corporaciones militares profesionales que pudieran haber protegido los intereses de los actores económicos y políticos integrantes de la pasada coalición de poder.

b) El Ejército Rebelde y la formación del sistema político revolucionario.

Durante 1958, los mandos del Ejército Rebelde convocaron a un Congreso Campesino en Armas, posteriormente invocado como antecedente de la creación de la Asociación Nacional de Agricultores Pequeños (ANAP).⁵ Durante los últimos meses de la insurrección armada, los jefes rebeldes organizaron estructuras incipientes de administración pública en los territorios bajo su control. Estas fueron acompañadas por una cantidad de leyes provisionales, cuya fuerza legal sería más adelante ratificada, mediante decretos del Gobierno Revolucionario en enero de 1959.⁶

Desde los primeros meses de 1959, el Ejército Rebelde fue el principal instrumento del control de la transición política por Fidel Castro

4. Jorge Domínguez. Cuba: Order and Revolution. The Belknap Harvard Press, USA, 1977

5. Organización campesina del régimen revolucionario

6. Ver Gaceta Oficial de la República de Cuba, número especial de 5 de enero, 1959; Gaceta Oficial de la República de Cuba, 6 de enero de 1959; Leyes de la Revolución, en Folletos de Divulgación Legislativa, Editorial LEX, La Habana, 1959.

y el liderazgo revolucionario. En enero de ese año fue constituido el Gobierno Revolucionario con carácter provisional. Fueron cesados los integrantes del funcionariado comprometidos con el anterior régimen. Se creó el cargo de "comisionado" en los diferentes niveles de administración territorial. Parte de estos comisionados, (principalmente aquellos situados al frente de las provincias), salieron de los altos mandos del Ejército Rebelde.

En febrero de 1959, el Gobierno Revolucionario unió a sus facultades ejecutivas, las de carácter constituyente y legislativa y se promulgó una Ley Fundamental que en general retomaba contenidos de la Constitución del 40.⁷ El Comandante en Jefe del Ejército Rebelde, Fidel Castro asumió las funciones de Primer Ministro en sustitución de José Miró Cardona.

De hecho, los partidos políticos tradicionales del viejo sistema no funcionaban ya y el nuevo liderazgo demostraba una capacidad de convocatoria y de movilización que habría de incrementarse posteriormente.⁸ Pero en medio de una aguda disputa por el poder entre las distintas opciones políticas representadas en el primer Gobierno Revolucionario Provisional, el control del Ejército Rebelde por Fidel Castro fue siempre el elemento que desempeñó el papel decisivo en la orientación de los acontecimientos y en la radicalización del proceso político.

Bajo el liderazgo de los mandos del Ejército Rebelde, fueron fundados a lo largo de 1959, la Policía Nacional Revolucionaria en el mes de Enero; los Organos de la Seguridad del Estado en Marzo; el

7. Ver, Ley Fundamental de la República. En Folletos de Divulgación Legislativa, Núm.II, (Cuaderno Extraordinario), Segunda Edición, Editorial LEX, La Habana, 1959.
8. Entre las primeras medidas económicas y sociales del Gobierno Revolucionario podían destacarse, la confiscación de bienes malversados, la intervención de la Compañía Cubana de Teléfonos el 13 de Marzo de 1959, el saneamiento de la administración pública, la rebaja de alquileres al 50% el 16 de Marzo, la apertura pública de las playas privadas el 21 de Abril, y la firma de la ley de Reforma Agraria el 17 de Mayo. Entre las medidas políticas estuvieron, la proclama presidencial del 15 de Enero que declaraba vacantes los cargos de Presidente de la República, Vicepresidente, senadores, representantes, gobernadores, alcaldes y concejales. Los decretos presidenciales del Uno al Doce, designaron los integrantes del nuevo Consejo de Ministros. La ley Número Uno suprimía los Tribunales de Urgencia, la Sala Segunda de lo Criminal del Tribunal Supremo. Con la ley Treinta y Tres del 29 de Enero se crearon los tribunales revolucionarios. En los primeros días de Enero habían sido desarmados y disueltas las instituciones militares del régimen anterior. El 17 de Febrero se ponía en vigor la nueva Ley Fundamental. Sobre las medidas iniciales del nuevo gobierno puede verse, Gaceta Oficial de la República, números del 6 de Enero, 30 de Enero (edición extraordinaria), 1 de Febrero, 7 de Febrero de 1959; Leyes de la Revolución. Ob. Cit.

Ministerio del Interior en Junio. El 16 de Octubre se disolvió el antiguo Ministerio de Defensa y se instituyó el Ministerio de las Fuerzas Armadas (MINFAR), con Raúl Castro al frente del mismo. El 26 de Octubre fueron creadas las Milicias Nacionales Revolucionarias (MNR).

El Ejército Rebelde fue además un eficiente medio de cambio político, reconstrucción del aparato estatal y creación de nuevas instituciones. Algunos de los organismos formativos del nuevo sistema político, se originaron en las estructuras del Ejército Rebelde. Así sucedió con el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), creado por medio de la ley sancionada en Mayo de 1959, presidido por Fidel Castro y en principio, a cargo de las políticas de transformación rural y con amplias facultades. De departamento militar del Ejército, el INRA fue derivando en un mecanismo de poder alternativo de los elementos más radicales del liderazgo, ante los miembros del gobierno considerados como más moderados o conservadores.⁹

En Julio de 1959 se produjo la crisis institucional que llevó a la sustitución en el gabinete, de los ministros reformistas o de derecha, así como de Manuel Urrutia Lleó, primer presidente del Gobierno Revolucionario. Coincidentemente, los elementos revolucionarios radicales que ocuparon dichas posiciones salieron en su mayoría de los mandos del Ejército Rebelde. De hecho, a partir de esa fecha, se reforzó la tendencia de que los cargos ministeriales, económicos y administrativos más importantes fuesen ocupados por comandantes o altos oficiales de este Ejército. Los componentes carismáticos del nuevo liderazgo, aportaron legitimidad y apoyo social a dichos procesos.

No obstante, aún heterogéneo en términos ideológicos, las contradicciones políticas alcanzaron a algunos sectores y oficiales al interior del mismo Ejército Rebelde. Ejemplos fueron, la deserción del comandante de la Fuerza Aérea Rebelde Pedro Díaz Lanz en el mes de Junio y la insubordinación del comandante Hubert Matos, jefe militar de la provincia del Camagüey, en el mes de Octubre. Pero este último caso fue rápidamente controlado por la jefatura del Ejército y el gobierno central.

A comienzos de 1960, la mayor parte de los más altos cargos estatales estaban en manos de figuras provenientes como regla de los originarios mandos militares rebeldes. Entre las excepciones se hallaban el presidente

9. Ver, Leo Huberman, Paul M. Sweezy. Cuba. Anatomía de una Revolución. Editorial LEX, La Habana, 1960

de la República. Pero este cargo era desempeñado por Osvaldo Dorticós Torrado, un abogado procedente de las filas del antes insurgente Movimiento 26 de Julio. No obstante, el primer ministro se había convertido ya para la fecha en la primera figura del sistema político.

A la par, entre 1959 y 1960, en la medida en que se transformaba el orden interno y se polarizaban las opciones políticas en la sociedad cubana, aumentaban las fricciones y conflictos con el gobierno de los Estados Unidos. Las presiones incluían la aparición de los primeros grupos armados con apoyo estadounidense. El nuevo liderazgo pudo reaccionar mediante la movilización y progresiva incorporación de la población a la defensa militar, tanto por la vía del aumento de los efectivos de las FAR, como de la PNR y las MNR. Los Comités de Defensa de la Revolución (CDR), una organización masiva creada en Septiembre de 1960, (aunque sin declarativamente asumir un carácter cívico- militar), definió como sus principales funciones, la protección del nuevo orden político y la represión de los opositores políticos.

c) Refundación militar y sistema político en los años 60.

Una periodización del proceso formativo de las corporaciones militares cubanas en la etapa post revolucionaria, nos llevaría a considerar que esta refundación castrense se realizó básicamente a lo largo de dos períodos:

1) 1959 a primera mitad de 1961.

Se produjo la transformación del originario Ejército Rebelde en Fuerzas Armadas Revolucionarias (FAR), subordinadas al correspondiente ministerio (MINFAR). Las FAR presentaban aún un grado relativamente bajo de profesionalización y carecían de grandes unidades regulares, que funcionasen sobre bases permanentes en territorios de operaciones estrictamente delimitados. Frecuentemente las FAR, las MNR y la PNR actuaban de conjunto o se complementaban en las distintas acciones militares. Pero se dieron los primeros pasos en la preparación de nuevos oficiales como cuadros profesionales y se creó una capacidad defensiva.

Las nuevas instituciones armadas rápidamente lograron niveles significativos de legitimidad e involucraron a crecientes segmentos de la

población, basándose en el consenso creado por las medidas de reforma de la propiedad, la redistribución del ingreso y las cualidades carismáticas del liderazgo político.

En este período no existía aún un definido componente doctrinario fundacional. Pero a las FAR y a las restantes instituciones militares, se les atribuyeron carácter y roles políticos desde el mismo inicio. Los mandos militares y la tropa misma, aún de composición muy irregular, debían identificarse con los principales referentes nacionalistas radicales y antimperialistas del programa gubernamental. Desde su fundación, estas instituciones fueron asociadas a la preservación de la unidad nacional. Esta última era entendida como la defensa del nuevo orden político, jurídico e institucional, tanto de enemigos externos (con énfasis en las acciones del gobierno norteamericano), como internos. Los principales responsables y jefes del sector civil del Estado seguían procediendo de los rangos militares y conservaban la condición de oficiales en activo. El carácter socialista del sistema político fue formalmente anunciado, en un contexto de acciones militares, durante la invasión de Bahía de Cochinos. Con su victoria sobre la brigada invasora, las FAR, las MNR y la PNR, consolidaron ya el papel central en el sistema político, heredado del Ejército Rebelde.

2) 1961 hasta aproximadamente comienzos de los años 70

A partir de Bahía de Cochinos se acentuó la profesionalización de las FAR y de sus distintos componentes estructurales como el ejército, la aviación y la marina. Empezó a configurarse el sistema de escuelas y academias militares de las FAR y de las MNR. La selección de los futuros oficiales se fundaba ya en criterios de lealtad política y exclusión de creyentes religiosos. Sin embargo, las escuelas de cuadros de los organismos civiles asumían generalmente también un enfoque militar-defensivo en sus planes de estudio.

Estos fueron años de mezcla y experimentación de enfoques y políticas alternativas, de parte del liderazgo. Pero a medida que avanzaba el final de este período, las FAR fueron adoptando como sus referentes doctrinales, las visiones ortodoxas del socialismo, inspiradas en la Unión Soviética. A pesar de las desavenencias por el retiro de los misiles soviéticos durante la Crisis de Octubre de 1962, quedaba claro que la URSS se había transformado en el principal aliado estratégico del país y

de las FAR. Aunque no el único, el gobierno soviético se había ido convirtiendo en el más decisivo proveedor de armas y recursos militares de la Isla. La política exterior se orientaba cada vez más hacia esta superpotencia y el bloque este- europeo.

En 1961 surgieron las Organizaciones Revolucionarias Integradas (ORI), resultado de la unificación del Movimiento 26 de Julio, el Movimiento 13 de Marzo (aliado del primero en la insurrección popular antibatista) y el Partido Socialista Popular (comunista). Según la doctrina marxista ortodoxa, las ORI vendría desempeñar el rol del partido de vanguardia en la construcción socialista. Más de la mitad de los integrantes de la Dirección Nacional de las mismas, (sin importar si se hallaban ubicados en actividades civiles), ostentaban grados militares.¹⁰ La presencia militar fue del mismo modo muy elevada en el Comité Central del Partido Unido de la Revolución Socialista de Cuba (PURSC), que relevara a las ORI entre 1962 y 1963. Con variaciones, el mismo patrón de amplia presencia de militares se vio reiterado en la constitución del primer Comité Central del Partido Comunista de Cuba (PCC) y demás órganos dirigentes en 1965.¹¹ Los cargos de Primero y Segundo secretarios del Partido quedarían desde entonces en manos de los dos líderes políticos más importantes, a la par, Comandante en Jefe y Ministro de las FAR respectivamente. Atendiendo al declarado carácter político de las FAR, y de las restantes instituciones militares, aproximadamente desde 1963 se inició en las mismas, (en cada unidad y en los diferentes niveles jerárquicos), la creación de las bases y estructuras del Partido.

En las FAR el funcionamiento del Partido asumió particularidades respecto de la esfera civil. Fueron paralelamente creados núcleos (organizaciones de base) estrictamente subordinadas a las comisiones políticas superiores dentro de cada ejército o arma. Paulatinamente, fueron designados instructores políticos (los llamados “políticos”) en los mandos superiores de cada tipo de arma, así como en grandes, medianas unidades y (atendiendo al tipo de arma), en determinados casos de pequeñas unidades. El trabajo del Partido en las FAR comenzó a basarse en criterios

-
10. La Dirección Nacional de las ORI fue constituida el 8 de Marzo de 1961, con 25 integrantes. De estos, 14 provenían del Movimiento 26 de Julio (M-26-7), 10 del Partido Socialista Popular (PSP) y 1 del Directorio Revolucionario 13 de Marzo. La mitad más uno poseía grados del Ejército Rebelde.
 11. Incluyendo a Fidel y Raúl, seis de los ocho integrantes del primer Buró Político del PCC eran comandantes. El Secretariado del PCC poseía una mayoría de cuadros políticos no militares, pero era un órgano subordinado al primero.

similares a los empleados en el bloque socialista oriental. Su funcionamiento se orientaría a partir de lo que en la doctrina socialista al uso sobre las fuerzas armadas, se denominaría como principio del “mando único”: Los núcleos del partido y los “políticos” debían acatar las decisiones del mando militar, jefes de estados mayores, unidades y planas mayores. Por años se descartó la posibilidad de criticar a los principales jefes en los núcleos del Partido. Ello fue permitido después, siempre que la valoración crítica del oficial en cuestión no implicara discutir las decisiones militares propiamente dicho.¹²

Este período se caracterizó por el incremento de las acciones de opositores armados y el creciente involucramiento de la población en la respuesta militar a los mismos, que fueron completamente erradicados en la primera mitad de los sesenta. Por otra parte, las administraciones norteamericanas consideraban a la Revolución cubana como un caso de seguridad externa para los Estados Unidos. Una sucesión de políticas contra el Gobierno cubano, habían incluido el apoyo a la invasión de Bahía de Cochinos y a la oposición interna, entre la que se contaban numerosos grupos armados. Ante la supervivencia del régimen revolucionario, en tanto avanzaba la década de los sesenta, los Estados Unidos regularizaron un sistema de presiones económicas, políticas, diplomáticas y militares contra el mismo. Probablemente se trataba de conjugar el interés norteamericano de recuperar la hegemonía sobre la Isla, con el de neutralizar la política exterior del Gobierno revolucionario y el impacto regional y en el Tercer Mundo de los cambios en Cuba. En esta última, el enemigo militar se identificaba entonces, como la contrarrevolución interna aliada de Estados Unidos por una parte y por el lado externo, como las propias fuerzas armadas de los Estados Unidos. A partir de estas percepciones de amenaza, el gobierno cubano situó entre sus prioridades 1) Una masiva movilización militar de la población para conseguir la derrota de los grupos contrarrevolucionarios internos e 2) impulsar la profesionalización de las FAR y el MININT, incluidos el completamiento y aumento cuantitativo de los efectivos, la modernización tecnológica y la formación de un sector de cuadros y oficiales permanentes.¹³

12. Ver Raúl Castro. Problemas del funcionamiento del Partido en las FAR. En revista Cuba Socialista, No. 55, La Habana, Marzo de 1966

13. Según estimados de las FAR, entre Diciembre de 1960 y Abril de 1961 fueron movilizados a la zona del Escambray, (de mayor actividad de oposición armada), más de 80 batallones. De

En noviembre de 1963 se promulgó la ley del Servicio Militar Obligatorio (SMO), que establecía para el mismo un período de tres años. Comprendía entre los posibles conscriptos a la población juvenil de 16 a 27 años de edad. Se estableció además una reserva militar, que abarcaba a la población masculina hasta 45 años. Por su parte, en estos años la Unión de Jóvenes Comunistas (UJC)¹⁴ situaba entre sus prioridades a las tareas militares (“de la defensa”), como el apoyo al primer llamado del Servicio Militar Obligatorio. A este último fueron incorporados un 10% de los dirigentes de la UJC en la provincia de La Habana, así como un 20 % de los de Pinar del Río y Matanzas.¹⁵

**Fuerzas armadas y sistema político cubano
entre finales de los 60 y comienzos de los 70:
Consolidación profesional y creciente politización militar**

Con la presentación de su primer Comité Central en 1965, culminó el denominado proceso de construcción del nuevo Partido Comunista de Cuba (PCC).¹⁶ Entre 1966 y 1970, se realizó un especial esfuerzo para acabar de extender y consolidar las estructuras del Partido Comunista en todos los niveles de las FAR y el MININT. Había sido creada ya la Comisión de las Fuerzas Armadas Revolucionarias y Seguridad del Estado del Comité Central del PCC presidida por Raúl Castro, Ministro de las FAR. El rol y alcances de dicha Comisión quedó claro, cuando en 1968

estos, 10 batallones de Pinar del Río, 20 de La Habana, 6 de Matanzas, 25 de Las Villas, 10 de Camagüey, 10 de Oriente. En su conjunto, hasta 1965, para tomar parte en la llamada lucha contra bandidos, fueron movilizados aproximadamente más de 99 000 efectivos. Igualmente según estimados FAR, en Octubre de 1962, durante la “crisis de los misiles”, fueron movilizados más de 269 000 efectivos: De estos, 100 000 eran militares de las FAR, pero 170 000 procedían de las milicias.

Ver resumen del Gral. de Brigada Leonardo Andollo Valdés, perito militar designado, en el denominado juicio por la demanda del pueblo cubano al gobierno de EEUU por daños humanos. (Intervención televisada), Julio de 1999

14. Desde finales de Junio de 1960 existía la Asociación de Jóvenes Rebeldes (AJR), que formaba parte de la División Juvenil Revolucionaria del Departamento de Instrucción Revolucionaria del MINFAR. En Abril de 1962 se transformó en Unión de Jóvenes Comunistas de Cuba (UJC).
15. La Ley No. 1129 del Servicio Militar Obligatorio, fue promulgada el 26 de Noviembre de 1963. Modificaba las nociones de organización de las MNR y las misiones de la Defensa Popular. Posteriormente transformado en Servicio Militar Activo (SMA), desde su creación hasta 1999, han servido en el mismo más de 1 700 000 jóvenes. Ver Gen. de Brig. Leonardo Andollo Valdés. Citado arriba.

se le encomendó investigar políticamente y rendir un informe al Comité Central sobre los hechos de la "microfracción" y los involucrados en la misma. La "microfracción" había sido percibida por el liderazgo cubano, como el más grave peligro para la unidad y existencia tanto del Partido como del sistema político en ese período.¹⁷ A continuación del juicio político efectuado por el Comité Central a los implicados en la "microfracción", los resultados de las investigaciones se transfirieron a los Tribunales Revolucionarios y se siguió consejo de guerra a los principales involucrados, por delitos contra la seguridad del Estado. El Consejo de Guerra verbal de la Causa Número 27 de 1968 del Tribunal Revolucionario número Uno del Distrito de La Habana, impuso condenas de reclusión de entre quince y dos años a varios de los acusados. De estos, dos fueron puestos a disposición de la Fiscalía de las FAR. Sin embargo, los sancionados en la causa de la "microfracción", fueron liberados poco tiempo después.¹⁸

La segunda mitad de los sesenta se inició con las campañas contra el burocratismo en los diferentes niveles estatales y de las organizaciones masivas y sociales del sistema político. El Partido se superponía a los órganos del Estado en todos los niveles de la esfera civil, dando paso a una dualidad de funciones. Dicho proceso no se verificó de la misma manera en las corporaciones militares del país, atendiendo a los criterios de mando existentes en las mismas, señalados arriba.

Mediante la Ley 1194 del 11 de Julio de 1966 fue disuelta la Defensa Popular, creándose en su lugar la Defensa Civil. A esta se le entregaron roles de protección de la economía y de la población del país, en caso de desastres naturales y en tiempo de guerra. Se incluyeron en la DC los hombres mayores de 45 años y las mujeres de cualquier edad. Se crearon consejos de la DC con organización territorial en los niveles provincial y municipal, así como en centros laborales. Fueron elaborados planes contra ataques o desastres, así como de aviso por alarma aérea, evacuación, preparación de refugios, etc. Se estableció que la DC fuera dirigida por el Partido mediante un Consejo Nacional al frente del cual se hallaba el

16. Ver Fidel Castro. Discurso en el acto de presentación del Comité Central del Partido Comunista de Cuba. Revista Cuba Socialista, La Habana, Noviembre de 1965

17. Ver Informe de la Comisión de las FAR y Seguridad del Estado del Comité Central. La Habana, 1968, (folleto)

18. Ver Fidel Castro Ruz. Discurso pronunciado en el acto conmemorativo del XI Aniversario de la acción del 13 de marzo de 1957. Ediciones COR, No. 5, 1968.

presidente de la República. Más adelante la ley de la DC fue sustituida por la Ley No. 1316 que permitía la incorporación a la misma de los hombres de 16 a 60 años, no pertenecientes a unidades de defensa, así como las mujeres de 16 a 55 años de edad. Con ello se intentaba ampliar la participación de la población en actividades de la defensa.

Las estrategias y discursos del liderazgo enfatizaban en la construcción simultánea del socialismo y el comunismo y en el desarrollo de la conciencia de los trabajadores y de la población. La propaganda asociaba la consecución de dicha conciencia a la identificación de la población con el "internacionalismo", representado fundamentalmente por el apoyo al movimiento guerrillero continental. En lo interno, se insistía en identificar al proceso de cambios económicos, sociales y políticos con las pasadas contiendas militares independentistas (por ejemplo, la Campaña de los Cien Años de Lucha).¹⁹ Se remarcaban el trabajo voluntario y la movilización militar para la defensa. Se pusieron en marcha sistemas de estimulación a los resultados laborales, que descansaban sobre todo en premios y reconocimientos morales. Se creó el movimiento de trabajadores de avanzada. Fueron anulados precedentes mecanismos de estímulo a la zafra y la producción en general, básicamente centrados en bonificaciones de índole material. Fue reforzada la insistencia en los slogans ideológicos y en la formación de brigadas productivas voluntarias temporales. Pero en ocasiones se llegó a la aplicación de mecanismos extremos de coerción ideológica bajo formas militarizadas (fundamentalmente coordinados por el MININT), como las denominadas Unidades Militares de Ayuda a la Producción (UMAP). A través de la ley de Servicio Militar Obligatorio, eran reclutados a la fuerza e incorporados a esas unidades de trabajo agrícola, jóvenes de características ideológicas o comportamientos sociales considerados "incompatibles" con el credo revolucionario. No obstante, en general, (con determinadas excepciones), los niveles de coerción fueron relativamente más bajos en la segunda mitad de los sesenta.

Sobre todo desde 1967, las FAR empezaron a incorporarse a la producción agrícola de modo sistemático, bajo la consigna de "en tiempos normales toda la ayuda para la producción y en tiempos de peligro, toda la ayuda para la defensa". Se crearon numerosas brigadas de las FAR,

19. Ver Fidel Castro Ruz. Discurso pronunciado en la velada conmemorativa por los Cien Años de Lucha. 10 de Octubre de 1968. Ediciones COR, La Habana, 1970

incluyendo las mecanizadas para labores agrícolas en condiciones difíciles. Del mismo modo la Fuerza Aérea Revolucionaria fue incorporada a las labores de apoyo a la agricultura. En Mayo de 1968, bajo el nombre de Operación Mambí, el Ministro de las FAR ordenó una campaña en gran escala de siembra y preparación de tierras de cultivo en la provincia de Camagüey en la que el déficit de fuerza de trabajo agrícola resultaba más crítico. A la operación se destinaron los conscriptos del SMO, bajo el mando del viceministro de las FAR y de otros jefes del Estado Mayor General. En esta campaña tomaron parte 40 000 efectivos de las unidades regulares y 20 000 estudiantes de institutos tecnológicos de nivel medio.²⁰

Las experiencias y métodos organizativos de las FAR en la producción agropecuaria alcanzaban ya una más generalizada incidencia social. Empezaban a ser imitadas en la organización de las brigadas productivas y en las movilizaciones de la UJC y de otras organizaciones del sistema político. A principios de 1967 el Comité Nacional de la UJC había acordado promover la creación de distintas columnas juveniles

20. En las séptimas y octavas zafras del pueblo, en 1966 y 1967, participaron varias brigadas compuestas por integrantes del Cuerpo de Ejército Independiente del Este.

En 1967 la Fuerza Aérea Revolucionaria entrenó tripulaciones para más de 60 aviones en apoyo a la agricultura.

El 30 de Noviembre de 1967, en Oriente se creó la Brigada Invasora de Maquinarias "Ernesto Che Guevara" con cuadros y trabajadores de las FAR. Fue inicialmente destinada a desbrozar 4 mil caballerías de tierra a ser empleadas en la siembra de arroz y fibras en esa provincia. En 1969 se transformaron en brigada hidráulica de construcción de viales y embalses.

Concebida y ejecutada como una acción militar, el objetivo de la Operación Mambí fue la preparación y siembra de caña de azúcar en unas 5 mil a 6 mil caballerías, así como limpiar 28 mil caballerías de malas hierbas. En tres meses se sembraron 2 898 caballerías, se desyerbaron 13 902, fueron cultivadas con el empleo de máquinas unas 5 067, abonadas 4 668 y resembradas 3 043. Se construyeron alrededor de 60 kms de caminos y un puente de hormigón para transporte ferroviario, se repararon otros 9 de madera y se realizó movimiento de tierra en unos 150 000 metros cuadrados. Se empezó la construcción de una carretera que circunvalaría a la provincia de Camagüey y se repararon distintos objetivos sociales.

A partir de estas experiencias se decidió la creación en las FAR de las llamadas Divisiones de Infantería Permanente (DIP) con unidades asignadas a la producción. Como parte de la primera reserva de tiempo de guerra, estas realizaban su preparación combativa al culminar el período de zafra.

Las FAR encabezaron además el plan Circunvalación Norte de la provincia de Camagüey, con unas 160 caballerías destinadas a la agricultura y participación de civiles de esa ciudad. En la zafra de 1970, las FAR aportaron a la etapa más crítica de la misma, más de 75 mil cortadores de caña.

Ver, Las FAR en la producción y el Ejército Juvenil del Trabajo. (Mimeo); "22 Años de Revolución. Cronología": Editora Política, La Habana, 1983; Colectivo de Autores. Valentía y Fraternidad. Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, 1987.

agropecuarias básicamente destinadas a Camagüey e Isla de Pinos. Estas columnas llegaron a alcanzar en su conjunto una cifra de más de 30 000 integrantes comprometidos a una permanencia mínima de dos años en las mismas.

También en Mayo de 1968, Raúl Castro hizo un llamamiento al sector juvenil para que este "invadiese" la provincia de Camagüey. Fue creada la Columna Juvenil del Centenario (CJC), con cerca de 50 000 miembros en su primer llamado. La CJC empezó a remplazar en Camagüey a las unidades militares de las FAR involucradas en la producción agrícola, permitiéndole a estas últimas concentrarse en la preparación combativa y misiones militares. A su vez, la CJC asumía en lo interno una estructura militarizada, compuesta de un estado mayor y agrupaciones que a su vez se subdividían en batallones, compañías, pelotones y escuadras. El Primer Secretario de la UJC, electo a principios de 1966 fue nombrado jefe de la CJC. Mientras existió hasta principios de la década de los 70, la CJC fue considerada una fuerza de elevada productividad en las labores agrícolas, particularmente de la agricultura cañera.²¹

Por su parte, a las organizaciones masivas del sistema, como los CDR, la Federación de Mujeres Cubanas, (FMC), la Central de Trabajadores de Cuba (CTC), la Asociación Nacional de Agricultores Pequeños (ANAP), se les había indicado asimismo priorizar las movilizaciones agrícolas voluntarias y el apoyo a los planes de desarrollo agropecuario del país.²²

La formación de cuadros políticos, ideológicos, económicos y técnicos devino una prioridad, sobre todo en el sector agropecuario. El entrenamiento militar pasó a ser un componente fundamental en la preparación de los mismos. De hecho, el sistema de cuadros civiles trataba frecuentemente de asemejarse a la estructura de mandos militares. Desde 1968 se fundaron entre otras, las denominadas Escuelas de Mando Agrícolas, para formación y superación política de los dirigentes de la agricultura, abarcando más tarde a la construcción y la industria. La matrícula se constituía de militantes del Partido, de la Unión de Jóvenes Comunistas (UJC) y trabajadores de avanzada con

21. Ver Z. Gómez Taño y otros. *El Movimiento Columnista: un apoyo decisivo a la economía del país*. Editora Política, La Habana, s/f

22. Por ejemplo, para la zafra azucarera de 1970, ('Zafra de los Diez Millones'), los CDR organizaron cerca de 2000 brigadas de apoyo a la agricultura cañera y contribuyeron de distinto modo al funcionamiento de brigadas mecanizadas y de trabajadores agrícolas permanentes.

un mínimo de seis grados aprobados. El plan de tres años, combinaba programas básicos de asignaturas culturales, asignaturas específicas de la actividad agrícola, la preparación política con pensamientos de los líderes cubanos y elementos del marxismo ortodoxo, con asignaturas militares. Estas últimas incluían infantería, tiro, táctica militar, ingeniería de combate, topografía, reglamento, sanidad militar, etc. Se implementaron planes similares en las escuelas para cuadros del servicio exterior, de la Defensa Civil, de la Administración Local, la escuela de cuadros de los CDR, la escuela de cuadros Níco López, etc. Además, el PCC creó las escuelas de estudio- trabajo, destinadas a los militantes con escolaridades inferiores al tercer grado y que del mismo modo incorporaban a la preparación combativa entre sus planes. Paulatinamente, variadas cargas de entrenamiento militar habían pasado a formar parte de los planes de estudio en todo el sistema de escuelas técnicas y profesionales, (por ejemplo los institutos tecnológicos) así como de nivel universitario del país.

En la segunda mitad de la década de los sesenta, las FAR lograron consolidar determinados patrones de profesionalización y de modernización castrense como ejército regular, de estructura reglamentaria y con un sector de cuadros profesionales permanentes. Se habían operado adquisiciones de armamento moderno y de tecnología militar en gran escala. Se había alcanzado una capacidad militar disuasiva basada en una doctrina defensiva. Las FAR poseían ya un adecuado aparato logístico, así como un sistema de escuelas y academias militares y de formación de oficiales. Inclusive, en estos años fueron creadas las Escuelas Militares Camilo Cienfuegos (Camilitos), para la captación vocacional de estudiantes de la enseñanza media.

En este período, más allá del Estado, las FAR reforzaron su centralidad en el sistema político y como referente de los componentes del mismo. Se fue haciendo habitual la interacción de estas fuerzas con el resto de la sociedad por distintas vías. Las organizaciones masivas y sociales, (sin excluir el saludo militar de los pioneros), incorporaban símbolos alegóricos a la defensa en sus emblemas.²³ Mediante Ley No. 1219 del Consejo de Ministros de Noviembre de 1968, se instituyó el 2 de Diciembre como "Día de las FAR".

23. Ver Carmen Ferrer. El movimiento pioneril en Cuba. En Apuntes para la historia del movimiento juvenil comunista y pioneril cubano. Editora Política, La Habana, 1987

En las hipótesis de guerra, el enemigo principal siguieron siendo las fuerzas armadas de los Estados Unidos. El conflicto EEUU- Cuba había tenido una traspolación al de guerrillas- contrainsurgencia en el contexto continental. Muchos de los movimientos guerrilleros que hacían su aparición en el continente latinoamericano se identificaban con el comunismo cubano y eran frecuentemente apoyados por el Gobierno de la Isla, probablemente como una de sus respuestas ante la hostilidad norteamericana y de sus aliados regionales. Pero en este escenario de la guerra fría y de las políticas de contención, incluso aquellas insurgencias más estrechas por su carácter y orientación nacionalista, tendían a ser percibidos como comunistas. Se entendía que estas se hallaban bajo influencia soviética y cubana. Ello generalmente justificaba la respuesta comparablemente hostil de parte de los gobiernos de Estados Unidos y de sus asociados continentales.

En 1968, el gobierno cubano apoyaba la entrada de tropas del Pacto de Varsovia en Checoslovaquia. Después de largos desencuentros, (básicamente debidos al activo apoyo del liderazgo cubano a la insurgencia armada en América Latina y el Tercer Mundo), se repotenció la alianza estratégica- militar de Cuba con la URSS finalizando los sesenta.²⁴

Fuerzas armadas y sociedad cubana en los años 70 y 80. De la institucionalización política al derrumbro del bloque europeo oriental.

Después del fracaso de la Zafra de los Diez Millones en 1970²⁵, el sistema político cubano entró en una fase denominada de ins-

-
24. Ver Fidel Castro. Discurso pronunciado en la velada solemne en conmemoración del centenario del natalicio de V.I. Lenin el día 22 de Abril de 1970. Ediciones COR No. 8, La Habana, 1970
25. Al propuesto objetivo de lograr diez millones de toneladas de azúcar en esta zafra habían sido subordinadas la casi totalidad de la economía, la sociedad y el sistema político de la Isla desde 1969. Dicha campaña no sólo perseguía objetivos económicos, sino además de carácter simbólico e ideológico, pues se intentaba legitimar el modelo de construcción simultánea del socialismo y el comunismo. En medio de un creciente descontento de sectores de la población ante aquellas políticas y el deterioro económico y social, Fidel Castro anunció ya en Mayo de 1970 la imposibilidad de alcanzar la mencionada cifra de producción de azúcar. Ver, Fidel Castro Ruz. Comparecencia a través de la radio y televisión nacionales para informar al pueblo sobre la zafra azucarera de 1970. 20 de Mayo de 1970. En Ediciones COR No. 9, La Habana, 1970

titucionalización y recomposición de los órganos estatales, gubernamentales y judiciales. En 1972 se creó el Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros. En estos años, el Estado cubano experimentó primero y más tarde adoptó la estructura de Organos del Poder Popular. Los fundamentales cambios institucionales llegarían hasta el Primer Congreso del Partido Comunista de Cuba en 1975, así como la aprobación de la Constitución Socialista y el inicio de las sesiones de la Asamblea Nacional del Poder Popular en 1976.

Desde 1972 Cuba había sido admitida como miembro del Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME), del bloque socialista europeo. Con ello estaban dadas las condiciones externas para una reforma económica radical dentro del país. Con el Primer Congreso, se aprobó y se puso en práctica el Sistema de Dirección y Planificación de la Economía (SDPE), fundado en métodos de organización, gestión y estimulación económicas aún más afines a los del socialismo europeo-oriental. La concepción y aplicación del sistema contó con el decisivo respaldo de la más alta dirección del MINFAR y de sus expertos. Estos fueron promovidos a las más importantes posiciones en el Partido y en los ministerios del sector económico.

La implementación del Poder Popular y del mencionado sistema económico se basó en una nueva división política y administrativa del país. Los referentes ideológicos y doctrinales se movieron hacia enfoques congruentes con los del "socialismo real" y la incrementada influencia soviética. El marxismo soviético mezclado con determinadas visiones propias, se consolidó como mito fundante del sistema político institucionalizado, de las instituciones militares y particularmente de las FAR. A la par, el proceso de cambios institucionales contribuyó a "rutinizar" la centralidad de las FAR en el sistema. Paradójicamente, por una parte, al reforzar la subordinación de dichas fuerzas a la más alta dirección del Partido Comunista por medio de efectivos mecanismos de control político e ideológico. Por otro lado, al quedar más claramente definidas las cuotas de poder de las FAR y de las restantes corporaciones militares en este sistema. Desde entonces, una parte de los cargos en los principales órganos de dirección partidistas desde el Buró Político hasta el Comité Central, pasaron a ser ocupados por altos oficiales. Con variaciones numéricas según períodos, la presencia militar ha tendido a ser comparativamente mayor cuanto más importante fuese el órgano correspondiente. Por ejemplo, cerca de la tercera parte de los integrantes

del Buró Político electo por el Primer Congreso del PCC, eran altos oficiales. En el reestructurado aparato auxiliar del Comité Central apareció un Departamento Militar. Además, le fue concedido nivel de departamento del Comité Central al Departamento Político- Ideológico existente dentro del MINFAR. Este debía encargarse del llamado trabajo político al interior de la organización militar, de su reserva y la población civil agrupada en las milicias. Fue rápidamente ampliado el número de publicaciones orientadas a los objetivos antes mencionados en las instituciones armadas.²⁶

La Constitución de 1976 y la Ley electoral confirmaron las prerrogativas políticas de los integrantes de las FAR y el MININT. Se les otorgó el derecho a votar en las elecciones, a postularse y a ser elegidos a cargos estatales en todas las instancias del Poder Popular desde delegados de circunscripción (concejales) y miembros de las asambleas municipales, hasta diputados de la Asamblea Nacional. Pero además fueron creadas circunscripciones del Poder Popular dentro de las propias unidades militares.

Mientras, continuaba la habitual práctica de nombrar como ministros, viceministros y directores de una parte de los organismos civiles de la Administración Central del Estado, a oficiales en activo o pasados ya a la reserva. Esta tendencia a una creciente afluencia de oficiales militares en retiro hacia posiciones dirigentes en el gobierno y el Estado, afianzada sobre todo a partir de este período, llevó a que en la literatura académica sobre el tema apareciese la definición de "soldado cívico" cubano.²⁷ Dicha tendencia contribuyó a reforzar progresivamente en lo adelante, la centralidad de las FAR no solamente en el sistema político, sino además en las posiciones claves de la economía estatal planificada y en los

26. Además del papel político- ideológico que debía desempeñar la revista Verde Olivo entre los militares (y en toda la población civil del país), aparecieron boletines y revistas que como Trabajo Político (TP), publicación de la Dirección Política del MINFAR, se orientaban específicamente a los oficiales y tropas.

27. Ver Jorge Domínguez

- El soldado cívico en Cuba. Revista Areíto Vol.II, Nos. 2-3, New York, USA, 1975

- Political Culture in Cuba: Continuity and Change. Harvard University – Department of Government, USA, 1976

- Institutionalization and Civil-Military Relations. In Cuban Studies, Vol. 6, No. 1, Pittsburgh, USA, 1976

- Cuba: Order and Revolution. Harvard University Press, Cambridge, Mass, USA, 1978.

Ver además, William Leogrande M. A Bureaucratic Approach to Civil- Military Relations in Communist Political Systems: The Case of Cuba. In I.L. Horowitz (ed), Cuban Communism, Transaction Books, New Brunswick, USA, 1981 (4th ed)

existentes mecanismos de redistribución del ingreso y la renta nacionales. Pero sin profundizar ahora en el punto, debe advertirse que no en todos los casos, (inclusive en diversos ejemplos de ex altos jefes) estos oficiales en retiro han representado un mecanismo de influencia directa de los mandos de las FAR en las restantes instituciones estatales cubanas.

Por otra parte, a partir de los conceptos prevalecientes sobre la defensa nacional, desde mediados de la década se ampliaron considerablemente los existentes mecanismos de control militar sobre la llamada reserva económica de tiempo de guerra. Fueron creados los denominados departamentos Uno bajo la jefatura de oficiales de las FAR, directamente subordinados al MINFAR y al más alto funcionario de la correspondiente entidad civil, en cada ministerio, comité estatal o instituto pertenecientes a la Administración Central. A su vez, la participación de las FAR en la economía agropecuaria del país había verificado un notable aumento desde la creación en 1973 del Ejército Juvenil del Trabajo (EJT), que a la vez significó la casi duplicación de las tropas regulares para la fecha. Sólo en la segunda mitad de la década, los integrantes del EJT cortaron 3000 millones de arobas de caña de azúcar (el 20% del total por vía manual) con 172 "héroes de la zafra". Construyeron además alrededor de 422 kms del ferrocarril central y entregaron construcciones, (principalmente para el sector de Educación), valoradas en unos 70 millones de pesos.

La Ley de Servicio Militar Obligatorio había sido modificada como Ley del Servicio Militar General en 1973, con mayores énfasis en disposiciones que asegurasen la reserva militar y la participación general de la población en la defensa. Pero en el período institucionalizador, la noción de defensa de la patria fue potenciada aún más. Fue consignada como un valor ideológico fundamental, reiterado en todos los documentos políticos y presente en los nuevos códigos legales aprobados hasta finales de la década de los 70s. El sistema de legalidad socialista puesto en vigor, estableció de diversos modos, la participación de todos los trabajadores y estudiantes en la defensa nacional. Fueron renovados los programas de preparación combativa y aparecieron las cátedras militares en los centros universitarios. Se creó la Sociedad de Educación Patriótica-Militar (SEPMI), con el objetivo de promover actividades recreativas que a la vez propiciaran una mayor identificación de niños y jóvenes con las tradiciones combativas del país y con las FAR.

Sin embargo, el directo involucramiento de sectores de la población económicamente activa del país en la actividad militar, se incrementó en

flecha con la entrada de las tropas cubanas en las guerras de Angola y Etiopía hacia mediados de los setenta.²⁸ Desde esa fecha y hasta la retirada de los tropas cubanas de Angola terminando la siguiente década de los ochenta, una apreciable mayoría de más de trescientos mil efectivos militares enviados por la Isla a la región africana, provinieron de las reservas civiles movilizadas por las FAR. La condición de "combatiente internacionalista" era resaltada por los medios de la propaganda oficial y los correspondientes veteranos recibían un deferente tratamiento político en los centros laborales y en las comunidades. No obstante, particularmente adentrada ya la década de los ochenta, la economía cubana revelaría su creciente incapacidad de reabsorber las cifras de veteranos de las guerras internacionalistas. Las insuficiencias del modelo económico habrían de pesar cada vez más. Aunque considerados casos priorizados en la ubicación laboral, parte de estos veteranos pasaron a condiciones de subempleo o incluso quedaban desempleados por determinado tiempo.²⁹

Desde la segunda mitad de los setenta se había hecho un notable esfuerzo de modernización de la técnica y la tecnología militares en las FAR. Se impulsaba el desarrollo de un sector de industrias militares enfocadas sobre todo entonces, hacia el desarrollo de la capacidad de reparación parcial de elementos técnicos, básicamente de procedencia soviética y a elaborar algunos productos de abastecimiento y apoyo logístico. Hacia finales de la misma década se procedió a un perfeccionamiento orgánico de las FAR que venía antecedido por reformas en el sistema de grados militares. Fueron suprimidos un número de cargos de dirección y de aseguramiento. Se efectuaron cambios en las estructuras de mando con el objetivo de hacerlos más efectivos en condiciones de despliegue estratégico.

28. Ver Gianni Miná. Un Encuentro con Fidel. (Entrevista). Oficina de Publicaciones del Consejo de Estado. La Habana, 1987

29. Interesantes reflexiones al respecto pueden verse en Jorge Domínguez. Political and Military Limitations and Consequences of Cuban Policies in Africa. In Cuban Studies, Pittsburgh, USA, July 1980 y en Jorge Domínguez. The Cuban Armed Forces, the Party and Society in Wartime and During Rectification, (1986-1988). In The Journal of Communist Studies, Vol. 5, No. 4, USA, December 1989

Asociado a este asunto, del mismo autor puede consultarse

Cuba: Revolutionary Politics: The New Demands for Orderliness. In Cuba: internal and International Affairs. Sage publications. Beverly Hills, USA, 1982

- Blaming Itself Not Himself: Cuba's Political Regime After The Third Party Congress. In Wayne Smith (ed). Cuba After the Third Party Congress. Johns Hopkins University Press-SAIS, Baltimore, USA, 1986

En 1980 se habían creado las Milicias de Tropas Territoriales (MTT), como resultado de una creciente percepción de amenaza externa del Gobierno cubano, de parte de la Administración Reagan. Se elaboraba una nueva doctrina militar defensiva denominada de "Guerra de Todo el Pueblo". Esta se inspiraba entre otras fuentes en métodos vietnamitas. Se basaba en premisas como la total incorporación de la población a una resistencia generalizada, a posteriori de la presumible invasión y ocupación norteamericana de parte del territorio cubano. La doctrina insistía además en la elaboración de alimentos y medicamentos de origen natural por vías alternativas, para poder enfrentar lo que se denominó como "período especial de tiempo de guerra". El eje de la doctrina se basaba en la acción de las unidades de las MTT y de brigadas especiales de producción y defensa (BPD). En la búsqueda de financiamientos para cubrir los enormes gastos de las MTT, los sindicatos del país iniciaron una campaña, para la contribución anual por cada trabajador del equivalente a un día de su salario.

En poco tiempo las MTT agruparon alrededor de medio millón de integrantes de ambos sexos y diferentes edades hasta alrededor de 60 años. Estas milicias eran atendidas por los estados mayores de las FAR y los consejos de defensa de cada territorio, encabezados por los primeros secretarios del Partido y los presidentes del Poder Popular. Los milicianos recibían periódicamente clases y entrenamiento militar. Los sargentos y oficiales de las mismas, debían a su vez cumplimentar cursos de capacitación para el mando en determinadas escuelas de las MTT. La defensa civil y sus estados mayores fueron renovadas de acuerdo con los cambios provocados por la doctrina de la "Guerra de Todo el Pueblo". Pero siguió siendo atendida en cada territorio por el Partido, a través ahora de consejos de defensa estructurados verticalmente por el Poder Popular desde el nivel local.

La invasión norteamericana a Granada en 1983 representó un golpe a la legitimidad y el reconocimiento públicos de las FAR en la sociedad cubana. Ello se debió a la "no gloriosa" actuación ante dicha invasión "más allá de órdenes", de varios oficiales y de un pequeño contingente de trabajadores cubanos armados, destacados en aquel país. Ocasionó una depuración de responsables y un proceso interno de reflexión crítica en las FAR. Pero ello no afectó sensiblemente la centralidad de dicha corporación armada en el sistema político de la Isla, incluidos los distintos estamentos del Partido. Por el contrario, el caso de Granada fue

reiteradamente invocado después, para justificar una intensificación de la preparación militar general de la población a tono con la Doctrina de la Guerra de Todo el Pueblo. Se planteaba así una confirmación de la necesidad de asegurar una irrestricta unidad política nacional a fin de evitar una posible agresión militar estadounidense. Según la retórica al uso, dicho apoyo generalizado de la población, no sólo debía concedérsele al Partido y Fidel, sino a las mismas Fuerzas Armadas.³⁰

El III Congreso del PCC se efectuó en Febrero de 1986 con una participación de 1790 delegados, de los cuales 223 eran integrantes de las FAR y el MININT. Los objetivos principales de la reunión consistían en la aprobación del nuevo programa del PCC y los lineamientos económicos y sociales para el quinquenio 1986-1990. El Congreso contó con una sesión diferida entre finales de Noviembre y principios de Diciembre del mismo año. En la apertura de esta última, (mucho más importante que la primera), intervino el Segundo Secretario del PCC y ministro de las FAR, Raúl Castro. Este era hasta entonces considerado el artífice de la generalización en los 70, de los métodos económicos inspirados en principios del antiguo Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME). Sin embargo, la sesión diferida fue dedicada a la crítica y a servir de punto de partida de una completa revisión de la política económica oficial.³¹

Por su parte, los Organos de la Seguridad y el MININT, realizaban una significativa modernización tecnológica y experimentaban un considerable aumento de unidades militarizadas y de efectivos. Algunas de estas unidades como la de Tropas Especiales del MININT, llegaron a convertirse en verdaderas agrupaciones élites del corte de "rangers" o comandos; con armamento sofisticado y medios navales y aéreos. Tomaban parte del mismo modo que otras agrupaciones de las FAR, en las acciones y asesoramiento militar de Cuba en Africa, Nicaragua y otros países.³²

Pero en general, los oficiales y jefes del MININT parecían poseer un nivel de vida más alto que el de sus colegas en las FAR. Accedían

30. Ver Revista Verde Olivo. La Habana, 3 de Noviembre de 1983

31. Ver Palabras pronunciadas por el General de Ejército Raúl Castro en la apertura de la sesión del Tercer Congreso del PCC, el 30 de Noviembre de 1986. En Granma, 1ro. de Diciembre de 1986; Ver además, Resoluciones aprobadas por el III Congreso del Partido Comunista de Cuba. Editora Política, La Habana, 1986; Juventud Rebelde (Suplemento Especial), 9 de Febrero de 1986

32. Ver, Fidel Castro. Informe Central: Tercer Congreso del Partido Comunista de Cuba. Editora Política, La Habana, 1986

más fácilmente a servicios y sistemas de estímulo material propiciados por su organismo. Estas diferencias se unían a una creciente influencia del MININT en las distintas instituciones del Estado y en toda la sociedad. Semejantes factores podrían haber contribuido a alimentar, al menos parcialmente, ciertas reservas mutuas que se admitía existían ya, entre sectores de la oficialidad y mandos de ambas corporaciones militares.

Además, en el liderazgo político del país se percibían con preocupación los "aires" reformistas de un número minoritario de oficiales del MININT, probablemente inspirados por la perestroika y la glasnost rusas. Como se indicó antes, en 1986 el Tercer Congreso del Partido Comunista había derogado al Sistema de Dirección y Planificación de la Economía (SDPE). A la reforma política y económica que se iniciaba en Rusia, el liderazgo cubano respondía con la campaña de "Rectificación de errores y tendencias negativas". Con principios diametralmente opuestos a la perestroika y la glasnost, esta rectificación significaba el intento de replantear métodos de desarrollo de la conciencia socialista y de regresar a elementos de la retórica política e ideológica de los años sesenta.

En 1989 estallaron los escándalos por acusaciones de corrupción y tráfico de drogas, de un grupo de oficiales superiores de las FAR y el MININT. Algunos de estos habían sido varias veces condecorados al más alto nivel y poseían un elevado prestigio por sus victorias en las guerras internacionalistas en África. Los procesos de las Causas UNO y Dos sacudieron integralmente al sistema político y la sociedad cubana.

En términos institucionales, dichos procesos fueron seguidos de la sustitución casi total de los altos mandos del MININT con oficiales procedentes de las FAR. A estos acontecimientos empezaban a sumarse ya, presiones económicas, políticas y de seguridad nacional, como resultado de la erosión del bloque socialista europeo, que culminara con la desintegración de la Unión Soviética a finales de 1991.

Las FAR en la sociedad cubana de los 90. Control político, reforma económica y papel empresarial de los militares.

En los inicios de los noventa, con la desaparición de los socios estratégicos de Europa del Este y del apoyo económico antes aportado por estos, se revelaron con mayor nitidez las deficiencias del modelo de

acumulación económica inspirado en el desaparecido Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME), existente en Cuba hasta la fecha.

Sin embargo, no faltaron retrasos a la puesta en práctica de las opciones de reforma económica y de los cambios constitucionales, legislativos y políticos indispensables para las nuevas políticas. Ello fundamentalmente se debía, a las reticencias ideológicas presentes en altos estratos del liderazgo cubano.

Una vez más, desempeñaría un papel decisivo el apoyo del Ministro de las FAR y de su alto mando, a soluciones de apertura económica. El gobierno cubano puso en marcha reformas limitadas, que a su vez, fueron necesariamente precedidas de modificaciones legislativas fundamentales. Hacia 1992 fue reformada la Constitución socialista en casi la tercera parte de su articulado. Entre los nuevos contenidos, se incluyeron las facultades del gobierno a declarar el estado de emergencia, así como que cualquier decisión de abandonar el socialismo en el país, requeriría ser previamente aprobada en plebiscito nacional.³³

Pero un grupo de cambios constitucionales se relacionaban directamente con la dimensión económica. Se le creaban condiciones legales más favorables al incipiente sector corporativo y de empresas mixtas que empezaba a abrirse paso en la Isla. En este sentido sobresalieron la ampliación del concepto de propiedad y del régimen que podría existir en el país al respecto. Este incluía mayores facilidades a las inversiones extranjeras y el cese del monopolio estatal sobre el comercio exterior, entre otros elementos.³⁴

Entre 1993 y 1994 se procedió a la despenalización de la tenencia de divisas extranjeras por la población. Se transformó el régimen de tenencia de la tierra, se crearon las Unidades Básicas de Producción Cooperativa (UBPC) y los mercados agropecuarios. Se ampliaron las actividades económicas “por cuenta propia” autorizadas, (incluyendo a los restaurantes familiares privados antes clandestinos), entre otras medidas. No obstante, al parecer, la dirección del MINFAR aún tendría que desempeñar un rol en contribuir a quebrar la resistencia de los “duros”

33. Como se explica en este mismo trabajo, regulaciones complementarias al texto constitucional en lo referido a la declaración del estado de emergencia, serían recogidas después en la Ley de Defensa aprobada por la Asamblea Nacional en 1994.

34. Ver Constitución de la República de Cuba, edición oficial del Ministerio de Justicia. La Habana, Febrero de 1976; Constitución de la República de Cuba. Publicaciones del Consejo de Estado, La Habana, 1993

en distintos niveles del Partido. Estos últimos ofrecían determinada resistencia a aceptar la creación de los mercados agropecuarios y de otras medidas consideradas como “dañinas” a la “conciencia ideológica” de la población.³⁵ Lo anterior tenía lugar en un contexto de interno de extrema tensión social, (catalizada por drásticos recortes en la canasta básica familiar, sobre todo desde 1990) y en medio de la llamada crisis de los balseros de 1994. El creciente descontento y disenso políticos se expresaban claramente en el declive de la participación de la población en las actividades de las oficialistas organizaciones de masas. Como tentativa de recuperar terreno, a comienzos de la década, un conocido General de División había sido encargado de la coordinación nacional de los estratégicos y para- estatales CDR.³⁶

A la vez, las brigadas del Ejército Juvenil del Trabajo se transformaban masivamente en UBPCs en todo el país, situando a las FAR en la avanzada de dichos cambios en la agricultura y la producción agropecuaria. Ante la agudización de la crisis económica y social, el ministro y la alta jerarquía de las FAR respondieron con el slogan de que la primera medida estratégica del país era la producción de alimentos.³⁷ La preeminente posición de altos oficiales integrantes del Buró Político del Partido, fue aprovechada para reforzar dicha campaña. Frecuentemente estos encabezaban las comisiones de chequeo e inspección

35. Ver Decreto 191. Decreto y Resolución sobre el Mercado Agropecuario. En Granma, 21 de Septiembre de 1994

36. Luego de aproximadamente cuatro años al frente de la organización, el General de División Sixto Batista Santana fue remplazado como Coordinador Nacional de los CDR y regresado a las FAR, con una evaluación considerada como positiva en el desempeño de su cargo, de parte de la alta dirección del PCC. Ver Granma, 25 de Agosto de 1994

37. Los miembros de las UBPC pasaban a ser propietarios de los medios de producción y del producto, a la par que se les concedía el usufructo permanente de la tierra. Se les permitió, (luego de cumplir con las asignaciones estatales y atendiendo a particularidades del tipo de producción), concurrir a los mercados agropecuarios y otros espacios a vender los excedentes a la población, mediante un régimen de libre formación de precios según la correlación entre oferta y demanda. En pocos años, la inmensa mayoría de la tierra estatal cultivada en el país pasó a las UBPC. En su generalidad, los antiguos obreros agrícolas se transformaron en campesinos cooperativistas. Las empresas agrícolas estatales o las más limitadas cooperativas de producción agropecuaria (CPA) o de producción y servicios (CPS), fundamentalmente constreñidas al abastecimiento del Estado y a la distribución estatal de sus producciones, dejaban de ser así un símbolo místico de la denominada economía socialista cubana. Ante una asamblea de los primeros secretarios del Partido en los municipios de la capital, Raúl replicaba a los más escépticos ante las medidas adoptadas, que de esta forma él evitaría tener que sacar los tanques a las calles (para reprimir el descontento de la población).

del trabajo del Partido y de los órganos del gobierno en los niveles de provincia y de municipio en toda la Isla, Paralelamente, en estos años, mediante el plan TURQUINO- MANATI, el ministro de las FAR y otros oficiales, se encargaban directamente de orientar y controlar los programas de repoblación forestal y mejoramiento de las condiciones económicas y sociales de la población en las montañas del país. Además de los factores militares, (entre estos, algunos de los oficiales superiores de origen campesino más destacados desde los tiempos del antiguo Ejército Rebelde), en dicho plan han participado numerosos civiles. Entre estos, personal del Ministerio de la Agricultura, (MINAGRI), del Ministerio de Ciencia y Tecnología, (CITMA), así como del Partido y el Poder Popular del nivel central y de cada localidad. Del mismo modo bajo control de las FAR y con participación de distintos organismos civiles como los ministerios de la Pesca y de la Agricultura, se empezó a impulsar la producción acuícola, la medicina verde y otros renglones relacionados con la capacidad de generar fuentes alternativas alimentarias acordes con la Doctrina de la Guerra de Todo el Pueblo. Promediando la década, se había consolidado la tendencia a convertir cada consejo militar de los ejércitos de Oriente, Centro u Occidente, en resúmenes y análisis de la actividad política, económica y social de los respectivos territorios y del país en su conjunto. A dichos consejos se ha invitado generalmente a miembros no militares del Buró Político, diferentes ministros, (especialmente los del área económica), viceministros, primeros secretarios del Partido y presidentes del Poder Popular en el nivel de provincias y municipios del territorio de cada ejército (los cuales asisten como regla vestidos con uniformes militares o de milicianos). Son además invitados, o incluso simplemente citados a rendir cuentas, los delegados ministeriales en cada provincia, así como los responsables de las principales organizaciones sociales y de masas.

Estos esfuerzos económicos coincidieron con un período en el que las FAR se plantearon autoabastecerse y pasar a un régimen de autofinanciamiento. El propósito era conseguir reducir en aproximadamente la mitad, los gastos militares consignados en el presupuesto anual del país.³⁸

38. Las cifras de gastos militares totales por año son clasificados como información secreta en Cuba. Por consiguiente, la Comisión de Defensa existente en la Asamblea Nacional del Poder Popular, no libera información pública sobre el tópico. Para los fines de este estudio, hemos omitido ofrecer valoraciones sobre el asunto, así como sobre los cálculos procedentes de fuentes internacionales.

Finalizando 1994 fue la Asamblea Nacional del Poder Popular aprobó La ley de Defensa Nacional. Esta consta de cuatro por cuantos, 16 capítulos, 129 artículos, 2 disposiciones especiales, 1 disposición transitoria y 2 disposiciones finales. En resumen, el cuerpo legal regula la declaración de las situaciones excepcionales, la organización y funciones de los consejos de defensa, los elementos esenciales del servicio militar, la defensa civil, las reservas y los principios de la preparación del país para la defensa.

La Ley establece la obligatoriedad del cumplimiento de las medidas que se dispongan por aquellas autoridades que sean facultadas por el Consejo de Defensa Nacional. Por su papel al frente de dicho Consejo, la Ley ratifica el principio del carácter dirigente supremo del Partido en la sociedad cubana.

En el contenido de la Ley se regulan además los roles a desempeñar por los miembros del MININT en la defensa.

Por otro lado, se define la posibilidad de cumplir el Servicio Militar Activo, (reducido ahora a dos años), a través de formas alternativas, para resolver el problema del elevado número de jóvenes que por distintas causas, no pueden ser movilizadas a las unidades castrenses.

Según el decreto- ley No. 72 de 1983 la responsabilidad de preparar a las MTT le correspondía a los órganos locales del Poder Popular. La nueva ley le extiende dicha responsabilidad a los estados mayores provinciales y municipales consignando que tal entrenamiento debe tener un carácter sistemático. Se consideran además las particularidades de los grados militares en las MTT y las BPD.

La Ley precisa el contenido y los participantes a las reuniones que deben realizarse periódicamente por los presidentes de las asambleas provinciales y municipales del Poder Popular. Estas son destinadas a analizar las cuestiones referidas a la preparación del territorio para la defensa. Se determinan las responsabilidades de los presidentes de las asambleas provinciales y municipales del Poder Popular en tanto jefes de la defensa civil en el territorio correspondiente.

Sin embargo, resulta conveniente describir algunos detalles del cuerpo de esta Ley (aun a fuerza de ser algo repetitivos), por sus amplias implicaciones para en el terreno de las relaciones civil- militares en Cuba. El Capítulo 1 recoge las regulaciones sobre la declaración de las situaciones excepcionales; las fuerzas que deben participar en la defensa con el empleo de los medios de lucha armada; los elementos

fundamentales del servicio militar; las cuestiones más generales de los grados militares y los principios de la preparación del país para la defensa. El mencionado reconocimiento al papel del Partido se recoge en el artículo 2.

El artículo 5 establece que durante la vigencia de las situaciones excepcionales (y solamente en estos casos, previstos por la Constitución y por esta misma Ley), todos los recursos y actividades de país pueden ser puestos por el Gobierno de la República en función de satisfacer las necesidades de la defensa. No obstante, se precisa que en épocas normales, las actividades de la defensa deben ser resueltas según los planes aprobados y respaldados por el Presupuesto Nacional.

El Capítulo II introduce normas referidas a las situaciones excepcionales, estado de guerra y la guerra misma, como la movilización general y el estado de emergencia. Para ello se atiende lo dispuesto al respecto por la Constitución en sus artículos 75 inciso y, 90 inciso f y 67 respectivamente. Este capítulo tiene una Sección Primera nombrada Disposiciones Generales, porque sus normas son válidas para las tres situaciones excepcionales mencionadas. Se faculta al Consejo de Defensa Nacional para manejar la aplicación de dichas normas de modo flexible. Así, por ejemplo, según la Constitución, en las situaciones antes mencionadas no pueden suspenderse los derechos fundamentales. Pero el artículo 10 de la Ley de Defensa nacional establece cuáles son los derechos y deberes fundamentales del Capítulo VII de la Constitución, cuyo ejercicio puede ser regulado en las situaciones excepcionales. Estos son a saber: el derecho al trabajo, la libertad de palabra y prensa, los derechos de reunión, manifestación y asociación, la inviolabilidad del domicilio, la inviolabilidad de la correspondencia y el régimen de detención de las personas.

El Capítulo III se refiere a los consejos de defensa, en el nivel nacional y por territorios. Se define al Consejo de Defensa Nacional como un órgano de carácter colegiado que dirigirá al país en las situaciones excepcionales. Dicho consejo tendrá decisiones ejecutivas propias, de obligatorio cumplimiento para todos.

El Capítulo IV corresponde a las Fuerzas Armadas propiamente dicho. Tiene cinco secciones que incluyen tópicos sobre las FAR, sus ejércitos, el EJT y las MTT. Aquí se plantea que dichas agrupaciones militares pueden emplearse además de la defensa, en el desarrollo económico y social del país y la protección del medio ambiente. Según

la Ley No. 1253 de 1973 el EJT era un organismo paramilitar adscrito al MINFAR. El nuevo texto legal le hace formar parte de las fuerzas terrestres de las FAR. Por otra parte, se autoriza a crear entidades económicas civiles a partir de formaciones especiales de las MTT.

El Capítulo V recoge las mencionadas regulaciones sobre el MININT en la defensa nacional. El Capítulo VI norma cuestiones generales relacionadas con la Constitución y sobre las misiones de las BPD. El Capítulo VII disminuye el Servicio Militar Activo a dos años. El Capítulo VII mantiene los grados militares según Ley No. 1315 de 1976, actualmente vigente. Pero por primera vez se regulan de manera uniforme con los del MININT y se faculta expresamente al Presidente del Consejo de Estado a ascender, privar o rebajar de sus grados a oficiales superiores. El Capítulo IX se dedica a la preparación de los ciudadanos para la defensa según los principios de la Guerra de Todo el Pueblo. Se puntualiza que el acondicionamiento del teatro de operaciones militares debe empezar desde tiempo de paz, bajo la dirección del MINFAR y por los órganos, organismos estatales y entidades económicas. La Ley indica que deben compatibilizarse las necesidades de la defensa y el desarrollo socioeconómico del país. Corresponde así hacer las inversiones, adquisiciones, producciones de equipos e investigaciones científico – técnicas de la economía que se requieran.

En relación con la reserva militar de medios y equipos de la economía nacional se indica que esta se crea en entidades económicas y sociales para asegurar las necesidades de la defensa. La Ley relaciona los medios que la forman, haciendo la salvedad de que parte de la misma puede emplearse en la preparación para la defensa. Así queda actualizado lo dispuesto en Ley No. 1317 del 27 de Noviembre de 1976 “De la reserva militar de medios y equipos de la economía nacional”.³⁹

Pero lo más significativo del desenvolvimiento social de los militares cubanos en los últimos años es su transformación en prósperos empresarios. El desempeño económico de las FAR abarca cada vez más actividades y renglones. Desde la venta ocasional a la población local de producciones excedentes de las unidades militares cercanas, (por ejemplo vinos de frutas), a la participación de las UBPC y otras agrupaciones del

39. Roger Ricardo Luis. Dispone el país de Ley de Defensa Nacional y nueva legislación minera. Granma 22 de Diciembre 1994; Presentación del Proyecto de Ley de la Defensa nacional. A cargo del General de División Ulises Rosales del Toro. En *Ibidem*.

EJT en los mercados agropecuarios (con precios generalmente más bajos que las restantes ofertas). Desde la creciente eficiencia de las Empresas Militares Industriales (EMI), cada día más orientadas a las producciones civiles y los mercados en divisas, a la dinámica expansión de las corporaciones turísticas y de servicios (como GAVIOTA), entre otras que operan en divisas y poseen acuerdos de asociación con entidades extranjeras. De actividades productivas en empresas agrícolas con impacto en el nivel comunitario, al manejo de hoteles, turoperadoras, agencias especializadas con servicios en divisas (como GEOCUBA), hasta cadenas de “tiendas de recuperación de divisas”. La Ley de Inversión Extranjera de Cuba, aprobada en 1995, señalaba en su Capítulo IV, artículo 10 que “pueden ser autorizadas inversiones extranjeras en todos los sectores, con la excepción de los servicios de salud y educación a la población y las instituciones armadas, salvo en su sistema empresarial. (Subrayado nuestro).⁴⁰ El sistema empresarial y las corporaciones de las FAR han probado saber hacer uso de la excepción consignada en la ley antes mencionada.

El ascenso de este papel empresarial de las FAR fue iniciado experimentalmente alrededor de doce años atrás. Ello se debió por una parte a búsquedas vinculadas con la revisión de políticas económicas decididas por el III Congreso del PCC. Por la otra parte, fue el resultado de respuestas ante la valoración crítica de Raúl Castro sobre la labor del MINFAR en la primera mitad de la década de los 80. En 1987 la Empresa Militar Industrial (EMI) Ernesto Che Guevara, de Manicaragua fue escogida para probar un grupo de principios de “perfeccionamiento empresarial”, previamente estudiados. Estos debían posibilitar enfrentar con creatividad los errores y tendencias negativas en que estaba sumida la dirección y la gestión económica de las empresas del país. En 1988, la dirección del Partido y el Gobierno aprobaron las premisas generales del perfeccionamiento empresarial y su paulatina implantación (a tenor con las experiencias obtenidas en la EMI villaclareña). El ministro de las FAR orientó experimentar el sistema en otras 13 entidades de diferentes ramas, (construcciones, industria, servicios, salud, geodesia y cartografía, agropecuaria, comercio). En 1989 se produjo un análisis más amplio y se aprobó aplicar el sistema en todas las empresas militares

40. Ver Ley de la Inversión Extranjera Gaceta Oficial de la República, La Habana, miércoles 6 de Septiembre de 1995.

industriales mediante cronograma entre 1990 y 1995. Finalmente fueron incorporados al sistema, el grupo Unión Agropecuaria Militar, las unidades administrativas comerciales y el Grupo GEOCUBA, -surgido de la fusión de los institutos cubanos de Hidrografía (ICH) y de Geodesia y Cartografía (ICGC). Según especialistas ligados a la experiencia, entre los logros alcanzados más de una década después de comenzada la implantación del perfeccionamiento en las FAR figuraba el que los dirigentes de esas empresas y los mismos trabajadores hubieran cambiado su manera de pensar. Estos habrían asumido estilos más creativos en la solución de problemas y en la toma de decisiones. En general, el sistema había llevado a las empresas, (de las cuales un alto número eran antes ineficientes), a ser rentables y obtener utilidades de manera regular.⁴¹

En Octubre de 1995, el V Congreso del PCC aprobó la extensión del sistema de perfeccionamiento empresarial de las FAR a toda la economía nacional. Una reunión con participación de Carlos Lage, (Secretario del Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros) y el General de División Julio Casas Regueiro, quien dirigiera la implantación del sistema en las FAR) adoptó un cronograma. En la misma reunión se decidió la creación de un grupo gubernamental presidido por Carlos Lage y formado por los ministros de Economía, finanzas y Precios, Trabajo y Seguridad Social, Justicia, Industria Básica y Banco Central de Cuba. El decreto- ley 187 del Consejo de Estado puso en vigor la implantación del perfeccionamiento y dio carácter oficial al grupo gubernamental. Fue constituido además un grupo auxiliar integrado por militares con experiencia en la implantación del sistema, junto a especialistas civiles

41. Entre los principios fundamentales del perfeccionamiento empresarial se encuentran:
- El sistema se fundamenta en el logro del autofinanciamiento y la descentralización empresarial. La flexibilidad en la gestión. La adecuada combinación entre las decisiones tomadas centralizadamente y las que corresponden a la empresa.
Cada empresa debe adaptar los principios del sistema a sus propias características y peculiaridades. No deben trasladarse mecánicamente las experiencias de unas a otras empresas. Todos los trabajadores deben participar en la discusión de las principales decisiones
El salario del personal depende de los resultados de la actividad económica. Los integrantes de la empresa resultan penalizados con reducciones salariales, (empezando por los dirigentes), en el caso en que se produzcan pérdidas. Por el contrario, a partir de la rentabilidad y de las ganancias (que deben ser crecientes de un período a otro), se deciden aumentos mediante bonificaciones. Así, una nueva escala de 18 grupos salariales de entre 130 a 700 pesos, vincula directamente el salario a los resultados, a la calidad de los mismos y por consiguiente, a la idoneidad del trabajador. No obstante, se plantea que debe observarse la integralidad del sistema, compuesto a su vez de 14 subsistemas. En este sentido se insiste en que no se trata de una mera reforma salarial.

de los ministerios que componen el grupo gubernamental. El proceso de extensión del perfeccionamiento a la esfera civil se inició en unas 95 empresas del Estado, sobre la base de un cronograma que irá extendiendo ese sistema a todas las empresas de la economía nacional entre 1998 y el año 2002.⁴²

Paralelamente la segunda mitad de los 90 ha coincidido con un período de endurecimiento político interno. En un ambiente de juicios contra los llamados disidentes, nuevas leyes en respuesta a la norteamericana Helms –Burton, han aumentado el número y las penas respecto de delitos denominados de colaboración con el enemigo. Por la ambigüedad en la tipificación de los mismos, estas leyes podrían dar margen suficiente a interpretaciones y a la calificación como tales delitos de todas aquellas posturas críticas, que llegasen a ser consideradas como indeseables por el régimen. La Contrainteligencia militar (CIM) sigue siendo considerada como la “madre” de las inteligencias del país y de hecho, se asegura que controla la propia actividad del MININT. Al parecer, en estos mismos años, la CIM se ha visto involucrada en la preparación de “expedientes” contra intelectuales y académicos percibidos como exageradamente críticos, a pesar de tratarse con frecuencia de militantes del PCC.

El delito común y la inseguridad ciudadanas se vieron igualmente incrementados en la segunda mitad de la década. Un fenómeno asociado por muchos al contexto interno de extremas dificultades económicas. Las respuestas gubernamentales al mismo fueron sin embargo de corte extraeconómico: el endurecimiento del código penal y el aumento del número de policías, principalmente en los municipios turísticos de la

42. Ver Susana Lee. Perfeccionamiento empresarial en las FAR. Hay avances indiscutibles, pero resta aún mucho por hacer para consolidar el sistema. (Presidió Raúl reunión anual sobre marcha de este proceso iniciado hace ocho años. Participaron Lage y otros dirigentes del Partido y del Gobierno, jefes y oficiales de las Fuerzas Armadas). Granma, 11 marzo 1995. En esta reunión se analizó el perfeccionamiento del sistema empresarial en las entidades productivas de las FAR. Entre las empresas en las que se había aplicado el sistema se apreciaba ya una reducción promedio en sus plantillas de cargos de entre un 15 y 20 % y en ellas laboraban entonces más de 59 300 trabajadores. Al cierre de 1994 se habían evaluado 266 empresas con más de un año de haber implantado el sistema. (Algo más de la mitad del total de las empresas del MINFAR que lo habían implementado). El 81% de las empresas fueron evaluadas de satisfactorias y tenían ganancias. Estas correspondían en general a la Unión Industrial Militar, a la Unión de Construcciones Militares, la Unidad Administrativa Comercial Central, la Sección de Servicios Médicos, etc.; Ver además entrevista televisiva en programa Agenda Abierta a Armando Pérez Betancourt, Secretario Ejecutivo del Grupo Gubernamental del Perfeccionamiento Empresarial. 1998

capital.⁴³ Particularmente la captación de 7000 nuevos policías para la Ciudad de La Habana se transformó en una campaña política del Partido y de la CTC de la Ciudad, bajo orientación personal del ministro de las FAR. En el primer semestre de 1999, esta campaña recibió un tratamiento de tarea estratégica para medir el apoyo a la Revolución en la capital. El llamamiento al respecto fue precedido por un aumento del salario de los integrantes de la PNR, después de años de no permitir incrementos salariales en ningún sector. La campaña estaba orientada a captar jóvenes de la Ciudad, a fin de tratar de evitar la habitual “importación” a La Habana, de policías de otras provincias en los últimos años. A pesar del

43. Ver, Roger Ricardo Luis. Dos Leyes para defender la soberanía y la libertad. Aprueba por unanimidad el Parlamento las Leyes modificativas del Código Penal y de Protección de la Independencia Nacional y la Economía de Cuba. Granma, 17 de febrero de 1999
Ver Ibis Rosquete Pulido. Las modificaciones velan especialmente por los niños y los jóvenes”. (Sobre el endurecimiento de sanciones en el Código Penal). En Juventud Rebelde, 21 de Febrero de 1999

- Ver Quiénes son los disidentes y presos de conciencia. En Granma, 4 de Marzo de 1999

- Ver además Dr. Miguel A, D’Stéfano Pisani. Presidente de la Sociedad Cubana de Derecho Internacional de la Unión Nacional de Juristas de Cuba.

Dr. Luis Solá Vila

Vicepresidente de la Sociedad Cubana de Derecho Internacional de la UNJC

Lic. Abel Solá López

Abogado de la Organización Nacional de Bufetes Colectivos

Nuestra protección de la independencia y la economía

(Sobre Ley de Protección de la Independencia Nacional y de la Economía de Cuba)

En Granma, 21 de Abril de 1999

Esta última es la Ley 88 de 1999 aprobada veinticinco meses después de la Ley 80 de 24 de diciembre de 1996, denominada “Ley de reafirmación de la dignidad y soberanía cubanas. Esta dispone en su artículo VIII, que se declara ilícito cualquier forma de colaboración, como suministro de información a Estados Unidos, o a cualquier otra persona con el objeto de que pueda ser utilizada en la posible aplicación de la Ley Helms- Burton. El artículo X establece que se presentará proyectos para sancionar estos hechos.

Por su parte la 88 es una Ley especial que se aplicará con preferencia sobre cualquier otra legislación que le preceda según se indica en su artículo 2. El capítulo II establece que el que suministre, directamente o mediante tercero al Gobierno de EEUU, sus agencias, dependencias, representantes o funcionarios, información útil para los fines de la Ley Helms – Burton, incurre en sanción de privación de libertad de siete a quince años. El apartado 2 del artículo 4 establece agravantes específicas y sanciones de ocho a veinte años si el hecho se comete con el concurso de dos o más personas, con ánimo de lucro o mediante dádiva, recompensa o promesa de cualquier ventaja o beneficio. El artículo 5.1 establece sanción de tres a ocho años o u multa de tres mil a cinco mil cuotas o ambas al que busque información clasificada que pueda servir a la aplicación de la Ley Helms – Burton, el bloqueo, la desestabilización, quebrantar orden interno o liquidar al Estado socialista. El artículo 7.1 establece sanción de dos a cinco años o multas o ambas al que colabore con cualquier vía con los propósitos antes referidos con emisoras de radio o TV, periódicos, revistas, u otros medios de difusión extranjeros. La sanción puede ser mayor aún, de tres a ocho años y multas si lo anterior se realiza por dádiva, remuneración, recompensa o promesas.

triumfalismo oficial reflejado por los medios de difusión, la respuesta al proceso de captación fue mucho más baja de la esperada. Gran parte de las personas que presentaron sus solicitudes lo hicieron en contra de los propios deseos, bajo enormes presiones desde los municipios, los núcleos del Partido y las secciones sindicales de la capital. Ante las perspectivas de incumplir las cifras comprometidas, el comité provincial del PCC en la capital decidió incorporar a filas a numerosos integrantes de los llamados contingentes (brigadas) de constructores de la capital. En realidad, muchos de estos "contingentistas" provenían de provincias del interior del país. A pesar del número de enrolados, la capital no pudo prescindir del apoyo de las brigadas de policías procedentes de otras provincias.⁴⁴

A la par, a lo largo de estos años se verificó un aumento del delito en empresas estatales y entidades del sector corporativo. Lo anterior ha llevado a la creación de diferentes agencias de seguridad, algunas de carácter ramal.⁴⁵

-
44. Ver, Destacan respuesta popular para el ingreso a la Policía. En Granma, 6 de Abril de 1999. Se informa que más de 30 000 hombres y mujeres han acudido a las distintas oficinas en el país. En diferentes provincias se preparan ya en escuelas los primeros agentes del Orden Interior y que tras el llamado a fortalecer la PNR, sólo en Ciudad de La Habana 10 000 hombres y mujeres concurren a ocho oficinas habilitadas en representación de las organizaciones de masas de masas, la UJC, la ACRC o a título personal.
45. - Roger Ricardo Luis. Crean Agencia de Protección en el Ministerio de la Agricultura. Granma, 30 de Octubre de 1998. Esta agencia fue formalmente creada según Decreto- Ley 186 del año 1998, sobre seguridad y protección física. El MININT desempeña una labor de asesoramiento y supervisión al respecto)
- Otras agencias de seguridad han sido creadas recientemente. Entre estas se halla por ejemplo, Deltha- Seguridad, una empresa de protección física y seguridad del Ministerio de la Industria Sidero Mecánica y la Electrónica (SIME) fundada el 10 de Julio de 1998. Realiza funciones de custodia de instalaciones de SIME y protección de bienes del Estado. Desde su inauguración, se reporta una sensible disminución de los robos. Está fundamentalmente compuesta por desmovilizados de las FAR y sus agentes se encuentran divididos según agencias territoriales. Mario Izquierdo Hernández. Director de la agencia territorial 4 explica los servicios de Deltha:
 - Ofrece seguridad integral . Abarca la protección física, pero además introduce la tecnología de punta en la implantación de sus sistemas (circuitos cerrados de televisión, sensores electrónicos de todo tipo y régimen de circulación interna del personal).
 - Seguridad informática
 - Protección contra incendios
 - Seguro- Son representantes de ESICUBA (empresa cubana de seguros) en las empresas del SIME.
 - Técnicas de sellaje para contenedores y puertas.
 - Deltha opera en Ciudad de La Habana. De los 500 objetivos del SIME existentes, 75 ya cuentan con sus servicios. Dispone de cerca de 1 400 agentes efectivos. Para el próximo año tiene previsto constituir agencias en todo el territorio nacional. En Juventud Rebelde, 1ro de Agosto de 1999.

A manera de resumen

A partir de las tasas de acumulación alcanzadas en diversas esferas, las FAR han sido probablemente el actor económico más beneficiado por las limitadas reformas económicas de los últimos años en Cuba. Aún más, a pesar de una discreta proyección pública, las FAR podrían estar desempeñando un papel de “propelas” para la construcción de un patrón de acumulación que el presente liderazgo cubano estaría intentando lograr en el país. Dicho proceso se basaría en la conjugación de una agresiva apertura a la asociación del Estado con el capital extranjero, junto a crecientes niveles de exclusión de la población, sobre todo en lo referido al consumo.

Consustancial al esquema antes mencionado, sería el diseño de endurecimiento del control interno antes descrito y en marcha ya en la Isla. Este último sería una responsabilidad del aparato político e ideológico del PCC, actualmente bajo la fundamental influencia de los mandos superiores del MINFAR.

Las FAR han tratado de reforzar los mecanismos de incidencia cívico-militar. Ejemplo de ello ha sido la creación de la Asociación de Combatientes de la Revolución Cubana (ACRC) con el Comandante de la Revolución Juan Almeida Bosque al frente de la misma.⁴⁶ La ACRC es una organización que aglutina a excombatientes del Ejército Rebelde, Playa Girón (Bahía de Cochinos), de la Lucha contra Bandidos, de las misiones internacionalistas y oficiales en retiro. En 1998 la ACRC celebró sus primeras asambleas de rendición de cuentas en los distintos territorios del país y su primera conferencia nacional.

No obstante, probablemente la dimensión económica ha sido el área de mayores y más dinámicas interacciones de las FAR con la sociedad civil cubana en los últimos tiempos. Obviamente que las FAR siguen siendo una permanente factor de contención interna. Pero a diferencia del MININT, dichas fuerzas no poseen antecedentes represivos respecto de la población civil. Como antes, en este sentido el “dirty work” le sigue correspondiendo principalmente a los órganos de la Seguridad del Estado. Mientras, las entidades económicas de las FAR aumentan su énfasis en los mecanismos

46. El grado de Comandante de La Revolución tiene fines honorarios, pero equivale efectivamente al nivel de General. Ha sido otorgado exclusivamente a tres de los más importantes comandantes del antiguo Ejército Rebelde.

de mercado y la eficiencia económica, en principios más flexibles de organización y en la estimulación material de sus trabajadores.

Lo anterior puede haber contribuido a reforzar percepciones más positivas sobre las FAR, (en comparación con el MININT) en distintos sectores sociales cubanos, en los últimos años. A su vez, señales de corrupción han empezado a hacerse sentir con más fuerza entre oficiales de distintos rangos y personal directamente vinculado con las actividades económicas de las FAR. Integrantes de mandos relacionados con el sector empresarial, así como de corporaciones asociadas a la institución armada, han sido ocasionalmente remplazados, según se ha dicho, por motivos como manejo indebido o incluso desvío de recursos. Según rumores, este tipo de “errores” habría dado lugar a la crisis “silenciosa” que llevara a la sustitución y pase a retiro de varios oficiales superiores, entre ellos, ex integrantes de la jefatura de retaguardia de las FAR, en 1998.

El papel de las FAR en los últimos años ha sido por consiguiente ambivalente: reformistas por un lado, intransigentes defensores de la línea “dura” por el otro; fuerza disuasiva en defensa del orden existente por un lado, impulsora del cambio y hasta posibles actores de futuras negociaciones para el cambio político, por el otro lado. En cualquier caso, de presentarse los escenarios de una transición, el rol de las FAR sería aun impredecible. A pesar de ello, no pudiera descartarse una posible inclinación en sectores de estas fuerzas al pacto y la adopción de patrones de profesionalización castrense más despolitizados.

En ningún momento posterior a la segunda mitad de los 60, la centralidad de los militares y su control de los desarrollos más estratégicos de la economía y del sistema político cubanos se han visto seriamente amenazados. Varios enfoques interesantes se han realizado al respecto.⁴⁷ Pero en los militares cubanos ni siquiera necesitan conservar hoy una presencia tan alta en número como décadas atrás, en determinados órganos del Estado. Sobre todo si estos últimos inciden relativamente poco en la determinación del curso de los acontecimientos. Así ha sucedido hasta ahora con el exageradamente formalista parlamento cubano.⁴⁸ No ocurre

47. Por ejemplo, ver Jaime Suchlicki (ed). *The Cuban Military Under Castro*. Research Institute for Cuban Studies, North- South Center, University of Miami. 1989

48. En la actual Legislatura, la Asamblea Nacional está integrada por 601 diputados. De ellos sólo 35 pertenecen a las FAR y el MININT. La presencia militar es del mismo modo relativamente baja en el Consejo de Estado, compuesto por 31 diputados. Ver *Granma*, 4 de Febrero de 1998; *Granma*, 25 de Febrero de 1998

igual con la presencia militar en aquellas instituciones y órganos realmente decisivos en lo tocante a cuotas de poder.⁴⁹

En realidad, la constante invocación de la amenaza externa ha servido de justificación para una militarización sui generis, extremadamente abarcadora del conjunto social.⁵⁰ Ello ha ocurrido al punto de que el lenguaje cotidiano en la esfera civil, ha incorporado

49. Ver Granma 11 de Octubre de 1997

De 24 integrantes del actual Buró Político resultado del V Congreso del PCC, 14 están directamente relacionados con decisiones militares, son militares en activo o desempeñan funciones paramilitares.

Además de Fidel Castro, Comandante en Jefe de las FAR estos son:

Raúl Castro, Gen. de Ejército, Segundo Secretario del Comité Central del PCC, Primer Vicepresidente de los Consejos de Estado y de Ministros. Ministro de las Fuerzas Armadas Revolucionarias.

Juan Almeida Bosque. Comandante de la Revolución Vicepresidente del Consejo de Estado. Presidente Asociación de Combatientes de la Revolución Cubana (ACRC).

Gen. de División Julio Casas Regueiro. Primer Sustituto del Ministro de las Fuerzas Armadas Revolucionarias.

Gen. de División Leopoldo Cintra Frías. Jefe del Ejército Occidental

Gen. de Cuerpo de Ejército Abelardo Colomé Ibarra. Vicepresidente del Consejo de Estado. Ministro del Interior.

Gen. de División Ramón Espinosa Martín. Jefe del Ejército Oriental.

Gen. de División Ulises Rosales del Toro. Miembro del Consejo de Estado. Primer Sustituto del Ministro de las FAR y entonces Jefe del Estado Mayor General. (Actualmente ministro del Azúcar, sin abandonar su condición de militar en activo)

Además, los primeros secretarios provinciales son a su vez presidentes de los consejos de defensa en sus respectivas provincias, con grados de la MTT equivalentes a los de Gen. de Brigada.

En el presente Buró Político, estos son:

Misael Enamorado Dager. Primer Secretario del Comité Provincial del PCC en Las Tunas.

Yadira García Vera. Primera Secretaria del PCC en Matanzas

Esteban Lazo Hernández. Vicepresidente del Consejo de Estado. Primer Secretario del Comité Provincial del PCC en Ciudad de La Habana.

Juan Carlos Robinson Agramonte. Primer Secretario del PCC en Santiago de Cuba

Pedro Sáez Montejo. Primer Secretario del PCC en Santi Spíritus

Jorge Luis Sierra Cruz. Primer Secretario del PCC en Holguín

Por último, el ministro de la Agricultura, Alfredo Jordán, igualmente integrante del Buró, es considerado como un cuadro de Raúl Castro. Otro integrante de este órgano, aunque en funciones civiles partidistas, como Machado Ventura es un ex comandante de las FAR.

En varios órganos de la Administración Central del Estado, ministerios e institutos considerados claves, se encuentran al frente militares en activo. Entre estos por ejemplo el Ministerio del Azúcar, el Instituto de Aeronáutica Civil de Cuba, el Ministerio de Comunicaciones, el Ministerio de la Pesca, el Ministerio del Transporte, el Ministerio del Interior y obviamente el Ministerio de las Fuerzas Armadas Revolucionarias, además del estado mayor de la Defensa Civil.

50. Sin considerar los cientos de miles de civiles que en los últimos años han estado recibiendo sistemáticamente preparación militar en los denominados días de la defensa, entre 1959 y 1999, han sido militarmente entrenados en Cuba casi 5 000 000 de reservistas y milicianos, así como aproximadamente 1 500 000 estudiantes de enseñanza media y superior. En total se

términos militares, como el incesante llamado a “librar batallas, campañas o combates”.

Finalmente, en el avance de los años 90, se ha hecho evidente, el papel cada vez más relevante de Raúl Castro y de los militares en los asuntos internos del país. Al concluir la mencionada década parece factible concluir que Raúl Castro es quien verdaderamente decide ahora la política interior de la nación.⁵¹

estima en unos 4 362 645 los efectivos movilizados en el período revolucionario, (civiles en su mayoría), muy por encima de los porcentajes internacionalmente considerados como normales, de hasta el 0,4% de la población. No obstante, a lo largo de la década de los 90, los efectivos regulares de las FAR se han reducido en unos 100 000 aproximadamente. Un número de equipos e instalaciones militares han sido incorporados por diversas vías a las actividades de la economía nacional cubana.

Sin incluir los gastos en las misiones militares internacionalistas, el volumen de estos en el renglón de defensa nacional se ha movido aproximadamente entre cifras que van de unos 80 millones de dólares en los primeros años de la Revolución, a más de 100 mil millones en los inicios de los 90, experimentando ciertas reducciones en los últimos años.

La percepción de amenaza de parte de las FAR, se ha visto reiterada por el traslado al Condado de Dade de la sede del Comando Sur de los EEUU y la ampliación de su zona de responsabilidades, incluyendo a Cuba; así como por la actual evolución de la doctrina de la OTAN y los recientes acontecimientos relacionados con Yugoslavia. Ver, Gen. de Brigada Leonardo Andollo Valdés. Citado arriba

51. A continuación se relaciona una selección de noticias de los medios informativos cubanos que dan cuenta del creciente peso e influencia de las FAR, su ministro y la alta oficialidad del MINFAR en los principales asuntos internos del país en los últimos años.
- Junto a miembros del Buró Político y altos oficiales, Raúl presenció exposición de platos elaborados con especies de agua dulce, durante el II Taller de Cultura Alimentaria celebrado en la Casa Central de las FAR. El III Taller fue convocado para diciembre de 1994. Se discutió sobre un plan acuícola acelerado de las FAR y el MININT. Ver *Impulsarán las FAR la acuicultura intensiva*. En periódico *Trabajadores*, La Habana, 10 de Enero de 1994
 - Recorrido de Raúl en el que participan el Gen. de División Rigoberto García Fernández, Jefe del EJT, además del ministro de Justicia, el Presidente del Tribunal Supremo y el Fiscal General de la República. Se analizaron los problemas relacionados con las construcciones, el trabajo del MININT, la situación del delito y cómo combatirlo con mayor eficiencia. Ver *Concluye recorrido de Raúl por territorio de Occidente*. En *Trabajadores*, 10 de Enero de 1994
 - Participa Raúl en análisis de actividades en Cienfuegos. En *Granma*, 19 de Enero de 1994
 - Sesiona Consejo Militar del Ejército Oriental. (Bajo la dirección de Raúl son analizadas todas las actividades económicas y sociales del territorio. En *Juventud Rebelde*, 30 de Enero de 1994
 - Recorre Raúl áreas de la provincia de Las Tunas. En *Granma*, 3 de Febrero de 1994
 - Haydée León Moya. En *Guantánamo*. Inaugura Raúl centro científico para la investigación y desarrollo de la montaña. En *Granma*, 4 de Febrero de 1994
 - Continúa Raúl recorrido por zonas del Ejército Oriental. En *Granma*, 12 de Febrero de 1994
 - Fidel Rendón. Resume Raúl acto de inicio del año de instrucción en el Ejército Occidental. En *Granma*, 16 de Febrero de 1994
 - Sergio Bedriñana. *Impulsarán Acuicultura Popular*. En *Tribuna de La Habana*, 27 de Febrero de 1994. (Refiere la creación de una comisión provincial de la Ciudad para promover esta

- actividad en las comunidades, consejos populares e instituciones. En *Tribuna de La Habana*, 27 de Febrero de 1994
- En el primer trimestre de 1994 se realizó el balance final del trabajo del MINFAR en 1993. Entre las tareas chequeadas estaban: la conservación del armamento y de la técnica, así como los avances en este sentido en los últimos tres años. Además se analizó la producción agropecuaria en las FAR y el trabajo del EJT. Este último había aportado a la economía nacional 632 mil toneladas de alimentos. Se consideró que las FAR estaban cerca de conseguir el objetivo de autoabastecerse en el renglón alimentario. Se pasó examen a la reducción de los gastos y el presupuesto militar. Se declaró que este había sido recortado según lo programado en un 50 % para adaptarlo a las necesidades de la economía nacional, manteniendo el poderío y la disposición combativa, a la vez que se profundizó en los principios de la Guerra de Todo el Pueblo. Ver Consejo Militar Ampliado del MINFAR. En *Trabajadores*, 21 de Marzo de 1994
 - Ejército Juvenil del Trabajo. Un abrazo de esperanza (Intervención de Raúl). En periódico *Juventud Rebelde*, La Habana, 29 de Mayo de 1994
 - Julio García Luis. Raúl en Brigada de la DAAFAR y otras unidades de Villa Clara. En *Granma*, 11 de Junio de 1994
 - En Consejo Militar del Ejército Occidental se realizó el análisis de la defensa en el territorio que el mismo defiende. Además fueron parte central de la agenda, la producción agropecuaria y el autofinanciamiento de las FAR. Del mismo modo se prestó especial atención a la situación económica y social del territorio con informes de dirigentes partidistas. Lo anterior incluyó el chequeo del cumplimiento en el territorio, de las medidas de saneamiento financiero seguidas en el país. Junto a los jefes militares fueron invitados a informar los primeros secretarios provinciales del Partido, el ministro de Finanzas y los presidentes provinciales de las asambleas del Poder Popular (y del municipio especial de Isla de la Juventud) en el territorio del Ejército. Ver *Trabajadores*, 20 de Junio de 1994
 - Participa Raúl en encuentro con contingente agrícola. En *Granma*, 12 de Julio de 1994
 - Pastor Batista y Alexis Rojas. Enfrentar con eficiencia y cohesión los retos del período especial. Llamó Segundo Secretario del Partido, en reunión de análisis con dirigentes de las provincias orientales. En *Granma*, 20 de Julio de 1994
 - Presidida por Raúl se efectuó reunión en las provincias centrales. Declaró que la producción de alimentos y azúcar para satisfacer las necesidades alimentarias de la población, es el objetivo número 1 de la actividad económica y política actual. Ver *Granma*, 23 de Julio de 1994
 - Discurso pronunciado por el General de Ejército Raúl Castro Ruz, Segundo Secretario del Comité Central del Partido y Ministro de las Fuerzas Armadas Revolucionarias, en el acto central nacional por el Aniversario 41 del Asalto a los cuarteles Moncada y Carlos Manuel de Céspedes. En *Granma*, 27 de Julio de 1994
 - Ver Consejo Militar del Ejército Oriental. En *Trabajadores*, 24 de Octubre de 1994
Realizado bajo la presidencia del Gen. de División Ramón Espinosa Martín, Jefe del Ejército Oriental. Además del análisis de la preparación para la defensa, se consideraron las más importantes actividades económicas y sociales del territorio del EO. Junto a los militares estuvieron presentes e informaron, Alfredo Jordán, ministro de Agricultura, José Ramón Balaguer, entonces delegado del Buró Político en la provincia Granma, el ministro de Finanzas y Precios, José Luis Rodríguez, el viceministro de la Pesca y responsable de la acuicultura, Enrique Oltuski.
 - Intervención especial del General de Ejército Raúl Castro en el primer día de trabajo de la tercera sesión ordinaria de la VI Legislatura de la Asamblea Nacional del Poder Popular. 3 de Agosto de 1994. En *Trabajadores*, 7 de Agosto de 1994
 - Enrique Atiénzar Rivero. Acuicultura: un abanico que se abre. (Entrevista con Enrique Oltuski, Viceministro de la Pesca en la se refiere la participación combinada del MINFAR, MININT, MINAZ, MINAGRI y MICONS en el programa acuícola). En *El Habanero*, 6 de Septiembre de 1994
 - Luis Báez. Entrevista a Raúl Castro. En *Juventud Rebelde*, 18 Septiembre de 1994

- Raisa Pagés. Clausuró Raúl el seminario sobre mercados agropecuarios En Granma, 22 de Septiembre de 1994
- Marcos Alfonso. La vida civil debe aprender mucho de las FAR. (Entrevista a Senén Casas). En Juventud Rebelde, 16 de Octubre de 1994
- Presidió Raúl Consejo Militar del MINFAR. (Participaron dirigentes del PCC y el Estado, así como el ministro de Finanzas, entre otros. En Granma, 26 de Noviembre de 1994
- Información sobre el papel de los representantes de las FAR y el MININT en Fórum de Ciencia y Técnica. Ver Saldo Cualitativo de las fuerzas creadoras. IX Fórum de Ciencia y Técnica. Granma 17 de Diciembre de 1994.
- Preside Raúl el Consejo Militar del MINFAR. En Granma, 31 de Diciembre de 1994
Esta fue la séptima y última reunión ordinaria del año bajo la conducción de Raúl.
Se analizó la situación de los jóvenes procedentes del SMA que van a efectuar estudios superiores de acuerdo con las Ordenes 20/79 y 18/84 del MINFAR. Para la fecha de dicha reunión 7 095 jóvenes salidos del SMA se habían graduado y estaban en las aulas ya otros 9 505 en un amplio espectro de carreras.
Se discutió el tema de la medicina verde no sólo en función de la Guerra de Todo el Pueblo sino para el servicio a toda la población. Se trabajaba de 49 a 57 especies de plantas medicinales en las tropas y hospitales militares. Ello posibilitaba hasta 63 formulaciones de fitofármacos para la atención básica y 140 en la atención especializada, logrando sustituir más de 100 medicamentos químicos en esas instalaciones, además de emplear la acupuntura y otras terapéuticas.
Se realizó un informe del jefe del EJT, Gen de División Rigoberto García Fernández sobre las granjas integrales y otros aspectos productivos. Además de oficiales de las FAR y el MININT, tomaron parte en la reunión, el ministro de Educación Superior y dirigentes de la Federación Estudiantil Universitaria (FEU) y de la Federación de Estudiantes de la Enseñanza Media (FEEM).
- Roger Ricardo Luis. Son Significativos los Avances del Plan Turquino.
Presidió Raúl reunión de análisis de su marcha y del Plan Manatí. En Granma, 13 de Enero de 1995
El análisis se realizó con participación de altos oficiales, ministros y especialistas civiles. Se destacó por ejemplo que entre 1988 y 1993, (período de la implementación del plan), la producción de café fue de 430 000 quintales como promedio anual, lo que es indicativo de la detención del decrecimiento de dicha actividad. Otro logro fue la detención del éxodo masivo de la población serrana hacia las ciudades. Se vieron además las cuestiones sobre el autoabastecimiento alimentario, hortalizas, producción de leche en microvaquerías y construcción o reparación de vivienda, así como el plan de extensión del sistema electroenergético nacional y la red de minihidroeléctricas en las propias montañas. Se hizo especial énfasis en el tema de la reforestación, así como los programas de investigación y el personal especializado, salud, Educación, etc.
Las conclusiones estuvieron a cargo del Jefe del Estado Mayor de las FAR, Gen. de División Ulises Rosaes del Toro.
- Manolo Rodríguez Salas. Comisión para atender el Plan Turquino. En Granma, 28 de Enero de 1995 (Sobre la creación comisión del Plan Turquino en la provincia de Pinar del Río)
Participa Raúl en el Consejo Militar del Ejército Central. En Granma, 28 de Enero de 1995
- Preside Raúl la reunión de conclusiones de la visita de trabajo del Buró Político a la provincia de las Tunas. En Granma, 1 de Febrero de 1995
- Acometividad mambisa en la producción de alimentos en Holguín. Recorre el miembro del Buró Político del Partido, General de División Ulises Rosaes del Toro, áreas agrícolas cercanas a la capital de la provincia. En Granma, 3 de Febrero de 1995
- Raúl en el Consejo Militar del Ejército Oriental. En Granma, 4 de Febrero de 1995
Se discutieron temas sobre producción agropecuaria, reforestación y trabajo político en el territorio del Ejército con participación de todos los factores civiles, del Partido y el Gobierno.
- Visita de Raúl a Santi Spíritus. En Granma, 9 de Febrero de 1995
Además de otros objetivos sociales civiles, Raúl visitó a APIFAR, centro de las FAR que

producía para la fecha, 68 derivados de la miel, (energovitalizantes, apifármacos, cosméticos). Se subrayó que las ganancias en dólares en la Casa de la Miel en Varadero le permitían a este centro adquirir su equipamiento.

- Efectuado Consejo Militar de las FAR. En Trabajadores, 13 de Febrero de 1995
El punto principal de la agenda de la primera reunión ordinaria lo constituyó el informe de la actividad agropecuaria de las FAR el año anterior y el plan de producción del año en curso.
- Creada a sugerencia de Raúl en visita de Comisión del Buró Político. Constituyen granja integral Protesta de Baraguá, perteneciente a las FAR en Las Tunas como intento de transformar la agricultura cañera. Integrada por 198 miembros, entre ellos 130 soldados. Inaugurada por el entonces ministro del Azúcar Nelson Torres. Ver Granma 15 de Marzo de 1995.
- Manolo Rodríguez Salas. Reconoce comisión gubernamental discretos avances en San Cristóbal. En Granma, 16 de Marzo de 1995
El grupo fue presidido por el General de División Ulises Rosales del Toro. Fue un esfuerzo por superar deficiencias detectadas durante control gubernamental en el pasado mes de Octubre, resaltado por el miembro del Buró Político y primer sustituto del Ministro de las FAR.
En esta segunda edición del control participaron más de 70 funcionarios de 23 organismos de la Administración Central del Estado junto a un grupo de altos oficiales del MINFAR. Se chequearon más de 600 medidas orientadas al municipio durante la visita del pasado mes de Octubre. Se constataron avances por ejemplo en salud pública, en especial el funcionamiento del hospital Comandante Pinares, centro cuestionado cinco meses atrás. Se elogió el remozamiento del salón de operaciones, la mejoría de la limpieza y organización del mismo, así como el completamiento del personal de enfermería. Quedaban algunas deficiencias en el cuerpo de guardia. Se apreció una situación de mejoría en la comunidad López Peña donde con la colaboración del complejo 30 de Noviembre, de otras empresas del MINAZ y varios organismos, se ha logrado mejoras en las condiciones de vida de los habitantes. Otro asunto problemático que se consideró fue el funcionamiento de las Unidades Básicas de Producción Agropecuaria.
- Alexis Rojas Aguilera. La División Mambisa, una fuerza movilizada con mucha calidad. En Granma, 25 de Marzo de 1995. (División militar de producción agropecuaria, con varios "frentes". Fundada en Holguín, el 28 de Septiembre de 1994, con 3 832 efectivos. En análisis del Ministro de Agricultura con el primer secretario provincial del PCC se destacó la eficiencia de la división y su impacto en las comunidades, CPAs y UBPCs vecinas).
Ver Granma, 28 de Marzo de 1995. Sobre el control estatal a Cumanayagua, presidido por Raúl junto a altos oficiales de las FAR, el MININT y funcionarios del Estado integrantes de la Comisión de Control Gubernamental.
- La Asamblea del Poder Popular de Ciudad de La Habana ratificó la decisión de no declarar Listo para la Defensa en la Segunda Etapa a ningún objetivo económico, zona de defensa o municipio que no haya resuelto o mejorado ostensiblemente la alimentación de la población y no presente índices satisfactorios en el saneamiento de las finanzas. Se seguía así el ejemplo de Holguín que recientemente había adoptado acuerdo similar. En *Ibídem*
- Ver Pedro Péguez González. Las FAR. Espada Levantada de los Trabajadores. En Trabajadores, 1 de Mayo de 1995. (Resumen de la sesión final del VI Congreso del SNTC- FAR).
- Luis Báez Delgado "El proyecto cubano se llama Revolución Socialista". Raúl Castro. En Juventud Rebelde, 7 de Mayo de 1995
Resume la sesión final del Congreso de los Trabajadores Civiles de las FAR. En esta Raúl explicó que se hacía frecuente en el último año que en los llamados "talleres" o "simposios" que académicos y "cubanólogos" efectúan en EEUU y otros países sobre Cuba, el tema central gire en torno a las FAR y especulen sobre su actitud "en el período de transición"- Se preguntó "De qué transición hablan?"
".. Para nosotros está claro, queremos una transición para perfeccionar y hacer mejor nuestro Socialismo, no una transición como pretenden ellos, para retroceder hacia el capitalismo. Esa es una cuestión que está muy clara".
Criticó además el término tan de moda de "el proyecto cubano", como frase equívoca de por

sí pues puede interpretarse de distintos modos. Planteó que hoy la obra está realizada ya y lo que hay que hacer es defenderla. "... El proyecto cubano se llama Revolución Socialista cuyo modelo será el que nos dé la gana de hacer a los cubanos".

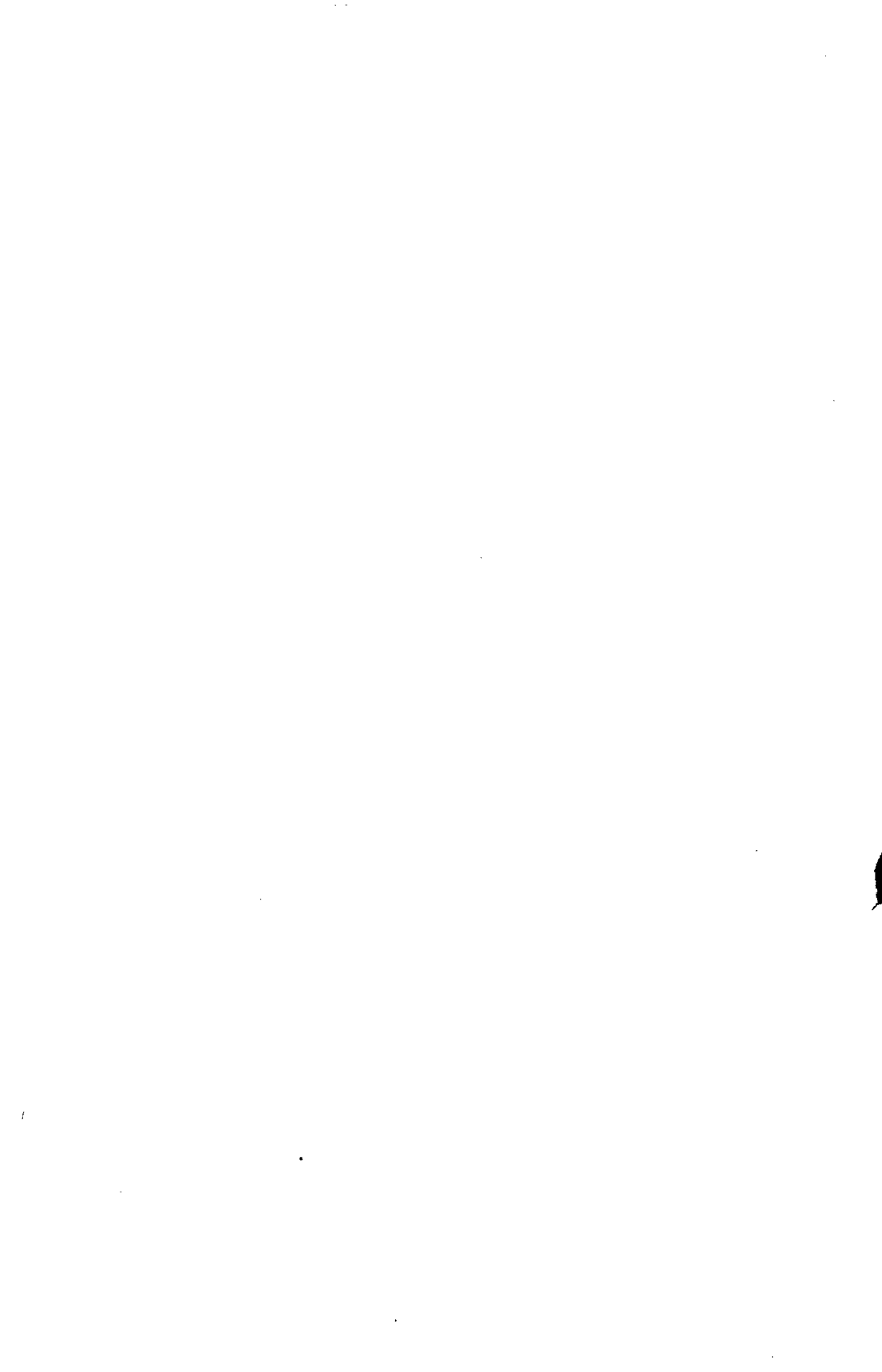
Una vez más relacionó a los tres ejércitos de las FAR con el pasado de luchas independentistas.

- Alexis Rojas Aguilera. En el Ejército Oriental. Notable influencia del Fórum de Ciencia y Técnica en la capacidad combativa. Fue corroborado por una Comisión del MINFAR que visitó las seis provincias que integran ese mando. En Granma, 30 de Mayo de 1995
Se resalta la labor en las grandes unidades de la DAAFAR y la Marina de Guerra en la región y en la División de Mangos de Baraguá, así como el Estado Mayor del santiaguero municipio de Julio A. Mella.
Se analizan los programas del Fórum respecto del autofinanciamiento de las FAR, la preparación del personal, del teatro de operaciones, la consolidación de la disciplina, la conservación de la técnica y el armamento, el programa alimentario y energético, etc. Se revisa además el sub programa de recuperación y fabricación de piezas de repuesto, la generalización de trabajos y resultados de eventos anteriores, así como la labor al respecto del Sindicato de Civiles de las FAR con el movimiento modelo y de la Asociación Nacional de Innovadores y Racionalizadores (ANIR) y de las Brigadas Técnicas Juveniles (BTJ)
- Eloy Concepción. Julio: mes grande para actividades de la caña. Trabajadores, 3 de Julio de 1995. (Se refiere al papel del EJT)
- Envía Fidel mensaje de felicitación al Ejército Occidental. En Juventud Rebelde, 16 de Julio de 1995. Mensaje dado a conocer por Raúl Castro durante el Consejo Militar del mando occidental. Se prestó especial atención al asunto del año de instrucción y las MTT, así como el papel del EJT en la construcción de túneles para la población civil y en la eliminación de más de tres mil salideros de agua en la capital. Otros puntos destacado fueron el auge del uso de la medicina natural en ese mando y la acuicultura.
- Luis Báez delgado. Presidió Raúl Consejo Ampliado de la Fiscalía General de la República. En Granma, 22 de Septiembre de 1995
- Nueva modalidad en el servicio militar. Numerosos jóvenes cubanos se acogen al plan establecido por la Ley 75 de la Defensa Nacional de cumplir dos años del SMA en la esfera civil, fuera de las unidades de las FAR. En Juventud Rebelde, 8 de Octubre de 1995
- Discurso del General de Ejército Raúl Castro por el XXXIII Aniversario de la Contrainteligencia Militar. Granma, 18 de Noviembre de 1995
- Maniobras XXXIX Aniversario del Granma
Demuestran validez de la doctrina de la Guerra de Todo el Pueblo
El IX Encuentro sobre Táctica de las FAR examina las experiencias obtenidas en estos ejercicios. Granma, 16 de Diciembre de 1995
- Si es fiero el combatiente oriental, no son menos los de centro y del occidente. Resumen por Raúl del acto político y militar por el inicio del año de preparación de la defensa en Santiago. En Granma, 6 de Febrero de 1996
- Jorge M. Blandino. No detener los motores.
(Sobre la valoración de los resultados de las medidas tomadas en las FAR, en respuesta a las críticas de Raúl el 5 de marzo de 1986 ante más de 1200 cuadros de las instituciones armadas, el PCC, el gobierno y las organizaciones de masas). En Granma, 10 de Febrero de 1996
- Caridad Carrobello. En Cuba. Ley de Defensa Nacional. Tiene que ver con usted. En Revista Bohemia, La Habana, 16 de Febrero de 1996
- Susana Lee. Determinante cada territorio en la preparación de la economía para la defensa. Presidió Raúl el resumen del Entrenamiento Conjunto Granma Y/95-2. En Granma, 9 de Marzo de 1996
- Chequeo de la marcha del perfeccionamiento empresarial. En su eficacia radica el soporte para que las FAR logren autofinanciarse. Presidió Raúl la reunión. Participaron Almeida, Lage, Ulises, Julio Casas, ministros y jefes y altos oficiales FAR. En Granma, 12 de Marzo de 1996
- Carta de Raúl a citricultores de Jagüey Grande. Granma, 23 de Julio de 1997
- Preside Raúl acto por 20 años de fábrica de combinadas. Trabajadores, 28 de Julio de 1997

- Discurso pronunciado por el Segundo Secretario del Comité Central del PCC, Gen. de Ejército Raúl Castro Ruz en el Acto Central por el Aniversario 44 del Asalto al Cuartel Moncada, celebrado en Las Tunas. Granma, 29 de Julio de 1997
- Jorge Luis Martínez Zamora. Sesión Consejo Militar del Ejército Occidental (Se abordaron temas como la medicina tradicional, la situación económica, el saneamiento financiero, con participación de ministros, secretarios partidistas y dirigentes del Poder Popular. El Gen de División Samuel Rodiles Planas, Segundo Jefe del Mando Occidental, valoró el cumplimiento satisfactorio del Ejército en las siete tareas estratégicas orientadas por el Ministro de las FAR y el XII Fórum de Ciencia y Técnica). Granma, 16 de Septiembre de 1997
- Opciones. Octubre de 1997. (AIN) Refiere entrevista al Gen. de División Rogelio Acevedo, presidente del Instituto Cubano de Aeronáutica Civil (IACC). Se trata el tema de los aportes de la Aviación Civil a la economía nacional, principalmente a renglones de la Industria Ligera.. Para la fecha, el IACC contaba con 10 500 trabajadores en nueve empresas. Según las declaraciones de Acevedo, en 1997 se esperaba, que luego de satisfacer su autofinanciamiento en moneda libremente convertible, el IACC podría aportar otros \$31 700 000 dólares a la economía del país. Lo anterior no afectaría las ampliaciones previstas en instalaciones y aeropuertos.
- Francisco Rodríguez Cruz. Eficiencia empresarial. ¿Secreto militar?. En Trabajadores, 13 de Octubre de 1997. Recoge opiniones del Gen. de Brigada Luis Pérez Róspide sobre logros del perfeccionamiento empresarial en las FAR.
Discurso pronunciado por el Comandante en Jefe Fidel Castro Ruz, Primer Secretario del Comité Central del Partido Comunista de Cuba y Presidente de los Consejos de Estado y de Ministros, en la clausura del V Congreso del Partido Comunista de Cuba, efectuada en el Palacio de las Convenciones, el Día 10 de Octubre de 1997. En Granma, 1 de noviembre de 1997. (Recoge valoraciones sobre el sistema de empresas de las FAR.
- Reinaldo Fuentes Rodríguez. Perfeccionamiento empresarial. Las FAR, un pelotón de Avanzada.
Explica que en el V Congreso del PCC se decidió la extensión de los principios del perfeccionamiento empresarial de las FAR a otras ramas de la economía nacional. En relación con la eficiencia del nuevo sistema se ejemplifica con la Empresa Militar Industrial (EMI) General de Brigada Francisco Cruz Bourzac, perteneciente a la UIM. Indica el Coronel Eugenio Báez Tosca que de grandes pérdidas en 1992, esta EMI reporta ahora ganancias que al cierre de año pasarán de los 600 000 pesos. La producción vendida y la productividad neta crecieron en un 11 y 17 % respectivamente. En El Habanero, 2 de Diciembre de 1997
- Eduardo Palomares Calderón. Ante los que maquinan con la agresión. Concluyó exitosamente la maniobra XLI aniversario del desembarco del Granma y Día de las FAR. En Trabajadores, 8 de Diciembre de 1997. Se destaca la participación de las Milicias de Tropas Territoriales y las Brigadas de Producción y Defensa (MTT y BPD)
- Marcos Alfonso. Cumple la Aviación Civil su compromiso para 1997. Ver Granma, 27 de Diciembre de 1997
El general Acevedo anuncia que la aviación civil cumplió su compromiso para 1997 y aportaron al país 31, 7 millones de dólares, 10 más que en 1996. Acevedo reportó que lo anterior tuvo su soporte en el trabajo más eficiente de las nueve empresas que integran la Corporación de la Aviación Cubana, S.A. (CACSA), constituida este año. Algunas de estas son la Empresa de Aeropuertos y Servicios Aeronáuticos (la mayor aportadora), Cubana de Aviación S.A., Aero C. Catering y Aerocaribbean. Todas las empresas cumplieron su plan técnico económico y de conjunto lo materializaron en 105 %. Este año la ganancia neta en pesos fue de 30 millones. Sin embargo, además de las inversiones en aeropuertos y ampliaciones, se subsidiaron los vuelos nacionales de unos 550 000 pasajeros y los de la aviación agrícola
- Emilio del Barrio Menéndez
La eficiencia en la aviación civil. Granma, 8 de Enero de 1998
- Alexis Rojas Aguilera

- Ejército Oriental aspira a mantener condición de mejor mando de las FAR. Así fue ratificado en la reunión de resumen del Año de Preparación para la Defensa del Ejército Oriental. Granma, 30 de Enero de 1998
- Pastor Batista Valdés
Por un mayor nexo unidad militar-comunidades
Las Tunas. Granma, 6 de Febrero de 1998
 - Susana Lee. Presidió Raúl reunión de balance de la Comisión Gubernamental de apoyo a la Ciudad de La Habana (CGACH). Creada en agosto de 1994. Granma, 14 de Febrero de 1998
 - Susana Lee. Destacan papel de las reservas estatales como retaguardia estratégica de la economía. Analizan gestión del Instituto Nacional de Reservas Estatales durante 1997. Envían sus trabajadores carta a Fidel de recordando el aniversario 40 de la creación de las reservas del Ejército Rebelde en la Sierra Maestra. (El Jefe del INRE Gen. de Brigada Moisés Sio Wong presidió el análisis) Granma, 21 de Febrero de 1998
 - Otorgan a Raúl y Almeida el título de Héroe de la República de Cuba
 - (En ocasión del 40 Aniversario del ascenso de ambos a Comandantes). Granma, 28 de Febrero de 1998
 - Ramón Barreras Ferrán. Reconocen avances productivos y sociales en montañas de Cienfuegos. Realizó la comisión nacional del Plan Turquino- Manatí un chequeo integral. Granma, 31 de Marzo de 1998
 - Buen inicio de año en la pesca. Trabajadores, 13 de Abril de 1998.
Se informaba que la Flota Mercante pasó en Abril 1997 al Ministerio de la Industria Pesquera, cuyo Titular es el Capitán de Navío Orlando Rodríguez Romay. Se hizo referencias al funcionamiento de las Asociaciones vinculadas al MIP que funcionan en divisas, como INDIPES y ARGUS.
 - “La población se sentirá más protegida a la vez que más orgullosa de ustedes”
Declaró Raúl en el acto de entrega oficial de nuevas técnicas a la Unidad de Patrullas de la PNR en la capital. Juventud Rebelde, 17 de Mayo de 1998
 - María Julia Mayoral. - Construcciones: se observan mejoras pero no es suficiente.
A propósito de un análisis promovido por la dirección del Gobierno. Transmite Lage mensaje a Raúl. Granma, 19 de Mayo de 1998 (Con participación del Ministerio de la Construcción – MICON y de Corporaciones cubanas como CUBALSE, se discutió el problema de la calidad y productividad de las construcciones. Raúl les comunicó por teléfono que no asistiría a esas reuniones hasta que en Cuba se construyera como en el resto del mundo).
 - Orlando Guevara Núñez. Celebran XI aniversario del Plan Turquino
Recibió Santiago de Cuba reconocimiento firmado por el General de Ejército Raúl Castro. Granma, 2 de Junio de 1998
 - Presidió Raúl Consejo Militar Ampliado del Ejército Central. Juventud Rebelde, 26 de Julio de 1998
 - Minerva Hernández Basso. Amplía Gaviota operaciones conjuntas. Opciones 27 de Septiembre de 1998
Refiere los nuevos hoteles en que Gaviota S.A.- corporación creada por las FAR y bajo su control, había conveniado contratos de administración con Superclubs de Jamaica. Hasta el 15 de Septiembre Gaviota había recibido en sus instalaciones cien mil vacacionistas. Se indicaba que el rápido crecimiento del número de habitaciones le permitiría a Gaviota S.A. ascender de los 1 900 cuartos actuales a unos 7 000 en el año 2001. Se informó que en Diciembre del año en curso, Gaviota pondría en marcha el hotel Meliá Río de Oro en Holguín. Luis Pérez Róspide, presidente de Gaviota señalaba de la existencia de contratos similares con ACCOR y Club Med de Francia, Sol Meliá de España y la alemana LTI. Como principal mercado de Gaviota, Canadá aportaba el 25 % de los clientes, Italia el 16 % y luego estarían otros como Francia, Inglaterra, España y Argentina
 - Alexs Rojas. Presidió Raúl acto por el cuarto aniversario de la División Mambisa Mayor General Calixto García Iñiguez. Granma, 30 de Octubre de 1998. Se coloca de ejemplo como empresa socialista eficiente a esta división de 3 532 “mambises” y que creció de 7 a 19 “frentes”.

- Alexis Schlachter. Presidió Raúl LXIV Consejo Nacional de la CTC (Debatieron informe sobre trabajo del movimiento sindical y la contribución de la Central de Trabajadores de Cuba (CTC), al mantenimiento de la tranquilidad ciudadana). Granma, 28 de Enero de 1999
- Ventura de Jesús. Preside Raúl acto de inicio del año de preparación para la defensa en el Ejército Central. Granma, 30 de Enero de 1999 (Junto a los militares participan todas las instituciones políticas y de masas del territorio, además de la ACRC)
- Silvia Martínez. Priorizarán superación para el perfeccionamiento empresarial. (Reconoce la CTC la insuficiente preparación de los cuadros sindicales y los trabajadores para avanzar en ese nuevo sistema. Se plantea la necesidad de un mayor acercamiento a problemas de estructura y funcionamiento de las 879 secciones sindicales en las 99 empresas que entran este año al perfeccionamiento empresarial). Granma, 10 Febrero de 1999
- Marelys Valencia Almeida
¿Qué le espera a la aviación civil cubana?. En Granma, 14 de Febrero de 1999
El IACC renovó su flota con aparatos más modernos y en 1998 pudo aportar al Estado 70,8 millones de dólares que beneficiaron a sectores como la industria alimentaria, la salud pública y el Ministerio de Comercio Interior. El General Acevedo informó que en 1999 estiman poder contribuir a la economía nacional con unos 90 millones de dólares.
- En el CAI Harlem de Bahía Honda, Pinar del Río existe una administración conjunta entre el MINAZ y las FAR representadas por el EJT, desde hace dos años. Luis Cubillas su director, declaró en entrevista para el Noticiero Nacional de Televisión (NTV), Suplemento Dominical, el 21 de Marzo de 1999 que consideraba que dicha administración conjunta había traído beneficios a los trabajadores y a la comunidad. Este director entendía que en el mencionado CAI se confirmaban los principios del sistema de perfeccionamiento empresarial.
- Silvia Martínez. XI Pleno del Comité Nacional de la CTC. Rinde cuenta el MINFAR al movimiento obrero. Presidió la reunión Raúl
(Periódicamente, el MINFAR le rinde cuentas a la CTC sobre tareas de interés de la defensa. El Gen. de División, Romárico Sotomayor, Jefe de la Policía agradeció en este Pleno, el apoyo del movimiento obrero a la Policía Nacional Revolucionaria (PNR). El Gen. de División, Ulises Rosales del Toro, ministro del MINAZ, rindió informe sobre su sector y la situación de las UBPC y de los Complejos Agroindustriales (CAI) en el mismo. En Granma, 24 de Marzo de 1999



Comentario

Fuerzas Armadas y Política Revolucionaria en Cuba

Jorge I. Domínguez

Cuba es el único país del Caribe, y quizás del planeta, cuyo gobierno le declara la guerra a los ciclones con plena certeza que logrará la victoria. El pueblo, unido, jamás será vencido. Esta imagen contempla una dimensión importante de la relación entre las Fuerzas Armadas Revolucionarias (FAR) y la sociedad cubana.

- 1) El simbolismo de la lucha es el mensaje ideológico fundamental del gobierno de Cuba y de las FAR. Se aplica y, normativamente, se debe aplicar a todas las circunstancias de la vida, desde la educación de los niños hasta la obtención de comida, incluyendo por supuesto la defensa de la nación frente a sus enemigos.
- 2) La organización militar de la sociedad se presta para todas las tareas, insólitas aunque algunas parezcan. La causa más noble es precisamente la que parece imposible.
- 3) La organización militar es eficaz. Si bien Cuba no derrota a los ciclones, su organización frente a ellos, y frente a otros desastres humanos y naturales, a veces logra resultados impresionantes, en muchos casos superiores a los obtenidos en otros países bañados por el mismo mar Caribe. Las FAR, por ejemplo, sirven de modelo para el perfeccionamiento empresarial, inclusive en el sector civil, y las FAR “exportan” sus altos oficiales, jubilados y, en algunos casos, todavía en servicio activo, para encabezar ministerios y empresas en distintos sectores de la economía y la sociedad.

- 4) Los retos que encara todo cubano requieren subordinar sus preferencias y circunstancias personales en aras del bien de la patria.

Estas características de la relación civil-militar han perdurado a lo largo de más de cuatro décadas de un gobierno que todavía insiste que se le llame “revolucionario.” Como muy bien señala el capítulo que comento, en los 1990s las FAR—muy reducidas en muchos aspectos—retienen un papel político y económico impresionante.

Estos mismos factores contribuyen a explicar la problemática relación de las FAR y la sociedad cubana. Las FAR y el Ministerio del Interior (Minint) han sido las organizaciones estatales cubanas que han funcionado con mayor eficacia a través de los últimos 40 años para cumplir su misión. El Minint ha disuadido, controlado, encarcelado, o deportado a los enemigos del gobierno, ha impedido el asesinato de sus líderes, y le ha hecho frente a Estados Unidos. Las FAR fueron victoriosas en tres grandes guerras en África entre 1975 y 1991, contribuyendo a fortalecer la relación entre Cuba y la Unión Soviética—estimulando a esta última a aportar millonarios subsidios anuales—así como fueron una factor clave para disuadir la posible agresividad de Estados Unidos hacia el gobierno de Cuba durante los 1980s. En momentos de crisis económica, tanto en los 1960s como en los 1990s, las FAR asumieron un papel económico decisivo, directa o indirectamente.

Esos mismos éxitos han contribuido a un alto y permanente nivel de militarización de la sociedad cubana. Si hacen falta ejecutivos eficaces en una empresa del estado, se nombra un alto oficial. Si hay que hacerle frente a alguna falla dramática de la economía, se utilizan procedimientos militares para movilizar y organizar recursos, incluyendo los laborales. Si es preciso motivar a los jóvenes, el recurso fundamental es la disciplina, el sacrificio, y otros elementos de carácter militar. La relativa incapacidad de las organizaciones civiles en la sociedad y economía cubana se suple a través del recurso a lo militar y los militares.

Asimismo, las FAR han exigido, controlado, y consumido cuantiosos recursos nacionales, incluyendo un personal de gran talento, que generan costos directos y “costos de oportunidad” para la sociedad y la economía. Su tamaño y su magnetismo han contribuido precisamente a las debilidades de las organizaciones civiles. En los casos extremos, el papel de las FAR en la sociedad y la economía ha distorsionado el

funcionamiento de éstas. En los 1990s por ejemplo, el papel dominante de empresas militares limita la posibilidad de ampliar la competencia en el sector turístico en Cuba, y así mejorar la eficiencia y la calidad de la oferta turística. El recurso a la disciplina militar como instrumento de “perfeccionamiento empresarial” en empresas del estado evita tener que adoptar y aplicar métodos más flexibles y modernos de la dirección empresarial. La obsesión por el control político para “salvar la revolución” durante los 1990s obstruyó la posibilidad de una mayor apertura política y una ampliación del pluralismo social y político normal en una sociedad compleja.

Las FAR son orgullo de la nación, y con razón. Sus éxitos han sido y, en diversos aspectos, siguen siendo impresionantes porque exceden los logros de otras organizaciones civiles. Las FAR, sin embargo, imponen altísimos costos, todavía en el siglo XXI, que dificultan y distorsionan los cambios que requiere Cuba para superar la profunda crisis en que fue sumida a raíz del derrumbe de la Unión Soviética.

La transición hacia la desmilitarización comenzó en parte durante los 1990 al reducirse el presupuesto militar y el número de personas en servicio activo. Pero en esos años las FAR retomaron un papel de gran incidencia en la sociedad y la economía. Las reformas que involucraron a las FAR todavía más en las esferas no militares de la vida nacional durante esa década requerirán a su vez ser “reformadas” en algún momento para permitir el florecimiento de una vida social, económica, y política que responda más plenamente a la voluntad democrática de la nación.

Business and corruption: Framing the Haitian military question*

Michel S. Laguerre

Preliminary Note

This essay was written while the army--with its military and police components--was the only security force in Haiti. In 1994, shortly after the return of President Jean Bertrand Aristide to Port- au-Prince--after his exile in Venezuela and then in Washington DC as the result of the coup d'etat that overthrew his administration in 1991--to complete his term in office, the army went through a phase of demoralization and demobilization because of the resignation of the leadership, the lack of support from the government, and intense pressure from civil society for its disbandment¹. By December 6, 1995 when the presidential decree disbanding the Interim Police Force--which was made up of "former soldiers and Haitian refugees recruited in the camps on the American base at Guantanamo"²--was proclaimed, the former army became a defunct reality. This essay analyzes the pre-disbandment army relations with the local bourgeoisie and the system of corruption that was integral to its operation. A short post-script further examines the relations of the Haitian National Police with the bourgeoisie from 1995 to 2001.

* Copyright , 1994, by the Regents of the University of California. Reprinted from the California Management Review, Vol. 36, No. 3. By permission of The Regents. This article was originally presented as the 48th Barbara Weinstock Memorial Lecture on the Morals of Trade on February 22, 1994, at the University of California at Berkeley.

1. United Nations, The United Nations and the Situation in Haiti. New York. The United Nations Department of Public Information, 1994.
2. Organization of American States, The Haitian National Police and Human Rights. Washington DC: OAS, 1996, p. 2.

Long before Haiti emerged as a self-governing nation-state, political thinkers of the enlightenment era had concluded that the market arena is the neutral site in which the economic forces of a capitalist country operate. Although regulated by the government, the market's dynamic comes from competitive transactional behaviors involving buyers and sellers in civil society. In this arena, considerations of profits and ethics are in a healthy balance. This balance is disrupted whenever corruption enters as a third factor in any transaction. In Haiti today, the military is the major force that has caused corruption to gain a stronghold.

In Haiti, a long period of turmoil and political unrest followed the collapse of the kleptocratic dictatorial regime of Duvalier-Fils, which he inherited from Duvalier-Pere. In 1991, as the country began preparations for the celebration of the bicentennial anniversary of the Haitian revolution (1791-1803), a young Catholic priest, Father Jean-Bertrand Aristide, emerged as the undisputed leader of the Haitian masses. Already fully versed in liberation theology, he now added to his religious mission the challenge of establishing secular democracy in Haiti and bringing the poor to the center of attention of the state. He was elected president in a landslide victory—evidence that the Haitian people were ready to reap the benefits of a fair, just, and democratic system in government and society, after suffering under a succession of ruthless dictatorial regimes. But after only a few months in office, Aristide was overthrown in a bloody coup d'état engineered by the military in alliance with the Duvalierist opposition and members of the business community. While Aristide was in the custody of the army high command, the French and American ambassadors were able to intercede on behalf of their respective governments and save his life by arranging his safe conduct to exile in Venezuela. Because of the nascent political instability and street violence in Caracas, he later emigrated to Washington, D.C., where he was living with his deposed cabinet.

This is not the first time a Haitian president has been overthrown by the army, but it is the first time the president of Haiti has established a foreign address—Georgetown, USA. And it is the first time national upheaval in Haiti has become an international crisis in which each national faction—the army, the pro-Aristide masses, the business community, the opposition, and the exiled government—has had its own international supporters and detractors. Although no one factor can explain the depth of the political crisis, the army-business connection has played a crucial

role. Understanding this helps to explain all the post U.S.-occupation coups d'état in Haiti.

In some societies, in order to understand the mechanisms of business operations one must incorporate into the analysis the labyrinthine and underground world of corruption. This is certainly the case in Haiti, where corruption is a hidden phenomenon that shapes the formal facade of business. Since corruption is one pole of a continuum—formal business practices being the other—one cannot understand the formal arena of business activities without also considering the informal.

The scholarly study of corruption has been addressed from different methodological and theoretical angles depending on the disciplinary orientation of the practitioners.³ Some see it as part of the ethos of developing societies as they go through the modernization process. For example, traditional practices of gift-giving find their ways into the formal, modern operation of civil society. Ideally in this scenario, full modernization does away with corruption that evolves from traditional origins. Some functionalists see corruption as an impediment to development, since it detracts and undermines the rational order of things and brings unacceptable behaviors into the mechanism. Others conceptualize it as a “form of coercion, namely economic coercion.”⁴ Still others believe that it can serve as an incentive to development, since it cuts through bureaucracy and unleashes economic forces in the market that could remain stagnant under a dormant bureaucracy. Finally, some see it as being unacceptable and unethical behavior in the context of a moral order.⁵ The severity of this moral failing depends on the gravity of the unethical act—whether it is labelled as “black,” “grey,” or “white” corruption (to use Heidenheimer’s terminology) and whether the judgement is made by a maximalist (i.e., an essentialist), a moderate (i.e., a situationist), or a minimalist (i.e., a relativist).

Corruption in Haiti is an informal system that must be decoded in order to understand the micro-technology of business practices and the distribution of power in the military. In the West, when we speak of

-
3. Arnold J. Heidenheimer, Michael Johnston, and Victor T. LeVine, eds., *Political Corruption: A Handbook* (New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, 1989).
 4. Carl J. Friedrich, “Corruption Concepts in Historical Perspective,” in Arnold J. Heidenheimer et al., eds. *Political Corruption: A Handbook* (New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, 1989), pp. 15-24.
 5. Patricia Werhane and Kendall D’Andrade, *Profit and Responsibility: Issues in Business and Professional Ethics* (New York, NY: The Edwin Mellen Press, 1985).

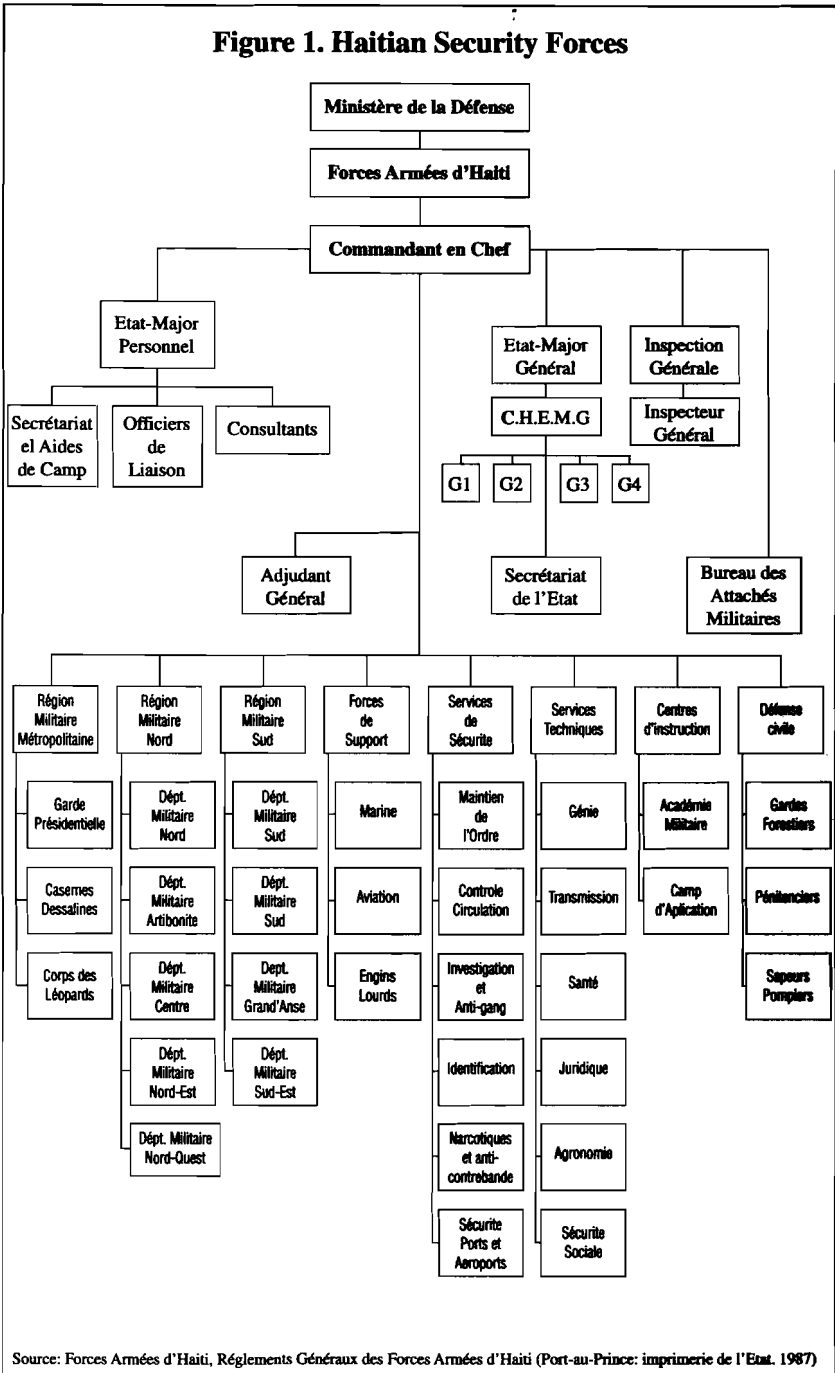
businessmen, we seldom think of the military, but rather of individual civilians who are free to engage in economic transactions for the purpose of making a profit. In Haiti, correlated business-military corruption must be understood in terms of individuals—both civilians and military—engaging in unethical activities as a way of gaining extra profit. In the scholarly literature, military corruption is often seen in terms of “political corruption”: using one’s office to advance one’s career, providing advantage to a clique, or even engineering a coup d’etat. Cultural, historical, political, structural and bureaucratic explanations of corruption were recently reviewed and systematically analyzed by Holbrook and Meier.⁶ I want to deconstruct the technology of power in the Haitian military by studying military corruption as an informal economic system. In so doing, I see the military problem located first and foremost in the informal arena of business-military relations from whence it negatively influences or shapes the formal outcome. Thus the manifestation of corruption in the formal arena is the end result of its trajectory from the informal arena. This local phenomenon also has a transnational content, and it follows that the study of the transnational process cannot be divorced from its local context.

The military as police

The problem of studying the Haitian military is compounded by the fact that it serves also as a police force (see Figure 1).⁷ In the military and the police, we are not dealing with two different fields of study or two different arenas of practice. Therefore, we must study the system in its everyday practice: officers may serve at one point in their career as military and at another time as police. In academia, these constitute two different spheres of study as the orientation of each is different. For the army, it is the protection of the state from foreign enemies—a security system; this is a military function. For the police, it is the maintenance

-
6. Thomas M. Holbrook and Kenneth J. Meier, “Politics, Bureaucracy, and Political Corruption: A Comparative State Analysis,” in H. George Frederickson, ed., *Ethics and Public Administration* (Armonk, NY: M.E. Sharpe, 1993), pp. 28-51.
 7. *Forces Armees d’Haiti, Reglements Generaux des Forces Armees d’Haiti* (Port-au-Prince: Imprimerie de l’Etat, 1987). Michel S. Laguerre, *The Military and Society in Haiti* (Knoxville: The University of Tennessee Press, 1993).

Figure 1. Haitian Security Forces



Source: Forces Armées d'Haiti, Règlements Généraux des Forces Armées d'Haiti (Port-au-Prince: imprimerie de l'Etat, 1987)

of law and order and the protection of the citizenship from internal disruptive activities; this is a civilian function.

This shifting of roles has always created a great deal of tension between the military as military and the military as police. While a military man in command of the police force is a line officer, the general in charge of the army is a staff officer. The latter is not directly in charge of any battalion and therefore can do very little to discipline a recalcitrant commandant of the police who himself heads a battalion. It is here, in the intersection linking the military to the police, that corruption thrives and reinfilters both the military and its police unit.

The coalescing of the military and the police was an American idea, not necessarily engendered in Haiti. It was institutionalized with the U.S. occupation of the half-island republic. The modernized and professional army that the U.S. Marines established and developed in Haiti from 1915 until they left the country in 1934 was intentionally an army that also served as a police force. This arrangement has led to the following outcomes:

- The army, by controlling the means of violence, has the ability to overthrow any civilian government at will. There are no other armed forces capable of resistance since both the navy and the air force are units of the army and therefore lack autonomous status.
- The army is free to engage in any corruption scheme it may develop since it gets protection from the police, a unit under military control.
- The army's ability to interface with civil society through the police force provides a source of extra-legal income.
- Any constitutional mandate to separate the army from the police can be implemented only with military compliance, and even then only under terms agreeable to the military; otherwise the presence of an outside force is needed to effect this change. This has been the dilemma faced by any civilian government whose constitutional duty has been to separate the army from the police since the American marines left Haiti in 1934. Although this has been a specific clause in all post U.S.-occupation Haitian constitutions, every civilian president who attempted to enforce it was faced with resistance from, if not overthrown by, the army.

The route of military corruption

In a forthcoming book entitled *Multinational Family Organization*, I describe the route of military corruption using the model of the corporate firm as a framework. I indicate that a productive way to understand the Caribbean family-household is to see it as a multiproduct firm engaged in revenue maximization, profit maximization, and cost minimization. The corrupt military officer uses his position in the army to maximize the revenue of his family-household. I propose that, unlike the standard sociological practice of studying the army as an autonomous institution, linkages should be made to household, business, and governmental practices. This is so for three reasons:

- The professional soldier is the chief entrepreneur of his household. His goal is to maximize his gain—and not simply to care for his family, but also to prepare for his retirement from the military.
- His connections with the government can either enhance or obstruct the achievement of his goal.
- Serving as an informal broker between the government and the business community is a sure way to maximize one's household revenue.

I follow here not the public-interest definition, but the economic definition of corruption, as stated by Van Klaveren.⁸

We will conceive of corruption in terms of a [military officer] who regards his public office as a business, the income of which he will...seek to maximize. The office becomes then a "maximizing unit." The size of his income then does not depend on an ethical evaluation of his usefulness for the common good, but precisely upon the market situation and his talents for finding the point of maximal gain on the public's "demand curve."

This definition implies *abuse of authority* in the sense that one uses the office not for the public good but for a purpose not legitimized in its

8. Jacob Van Klaveren, "The Concept of Corruption," in Arnold J. Heidenheimer et al., eds., *Political Corruption: A Handbook* (New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, 1989), pp. 25-28.

mission. It is a breach—intentional—from the mission assigned. It implies the *oppression of others* in the sense that civil society is victimized or is robbed of something that belongs to it. It implies the notion of carrying out a corrupt act for *personal gain* in an *illegal* or *unethical* way. Finally, it implies the idea that the professional soldier is an entrepreneur—kleptocratic, parasitic, and competitive.

The idea of studying the military man as a business person is central to understanding the role of the military in Haitian society. As Theobald notes:

To be successful he must have many of the attributes of the entrepreneur. He must make optimal use of the resources at his disposal: contacts, information, the ability to deploy inducements and pressure. He must be able to negotiate an appropriate price for the goods he is offering as well deal with competition. ...[He has] a marked ability to “organize” to “manage” and, above all, to react quickly to rapidly changing circumstances.⁹

The following examples provide an illustration how the system works.

Case 1. An officer who owns a business in Port-au-Prince—Not only does he avoid paying the usual taxes to the state, but he is able to get merchandise from Customs before other competitors. He does not have to pay bribes and kickbacks to secure proper papers for his business, and he does not need to pay extra for the protection of his operation. As a result of the above, his overhead cost is lower than that of his competitors. Since he is a military officer, clients patronize his store to be in his good graces. They also pay their debt on time to avoid potential harassment, and as a consequence the officer loses little money through defaults.

Clearly, his military position places the officer ahead of his competitors, and it provides other advantages that are not available to civilian business men.

- The military entrepreneur competes without following the rules of competition. His illegal activities give him the advantage over civilian business persons who could go to jail for doing the same thing.

9. Robin Theobald, *Corruption, Development and Underdevelopment* (Durham, NC: Duke University Press, 1990), p. 118.

- Often he can call on a soldier or a prisoner to help him out of difficulties.
- He can provide an extra incentive to his clients that no other businessmen can: military protection if their fate goes sour politically. This protection is particularly needed by a businessman who happens to be a member of the opposition and may be mistreated, especially during the interim period after the collapse of a regime and before the election of a new one. During the interim the military is likely to be in charge and one's business can become very vulnerable.
- Since the military officer can also harass, undermine, or undercut the activities of competing businesses, his collaboration is sought rather than challenged. Competition works to his advantage because his competitors may want him to succeed as a barometer for their own success.

Case 2. An officer who is not selling goods, but rather his services—This is a nebulous area in the business world of Port-au-Prince. Some are known as informal brokers, the persons to go to to get things done because of their connections and power in the informal arena. Others are engaged in corruption schemes in a selective way; they choose their clients or the kind of transactions they engage in either because of available opportunities or moral constraints.

All these professional soldiers are businessmen. But by being in the army as well, they can provide range of services that facilitate matters for civilian businessmen: a permit here, unblocking merchandise from Customs there, contacting a government official on behalf of someone, releasing someone who was illegally arrested. All these transactions bring a monetary return.

These officers use the military uniform to succeed in the civilian sector of the economy. Their aid can be basic to the success of someone's business. They play a strategic role in unblocking the bureaucratic system, unleashing energy that allows people to carry out their social and economic activities. In this way the officers maximize their own revenues and can invest their money at home and abroad. The money earned can be a modest amount if the operation involves helping someone in a routine procedure that involves no risk, or it can be enormous if it involves protecting or facilitating drug trafficking.

The officer plays a central role in unblocking the operation of formal business. What the dormant bureaucracy keeps stagnant, he helps move. He is making money by using his military uniform while performing a civilian function. In other words, he is exploiting the military system for personal gain.

Case 3. The professional soldier who provides services to business establishments through a clique of intermediaries—As the head of these operations, he is not directly involved: he plays the role of a godfather—a guide and strategist behind the scenes. In the formal arena, he is a full-time military person. His business activities are carried out exclusively in the informal arena, where his visible business partners and clients are his intermediaries. His business connections with firms are clandestine. Indeed, his business succeeds precisely because of his connections with these shadowy figures that people the informal arena. In short, formal success results from strategies carried out in the informal arena.

All these examples illustrate the fact that professional soldiers are engaged in economic pursuits, that the business world of Port-au-Prince is interlocked in the process, and that military business is embedded in corruption, which stamps civilian business with its own coloration.

Corruption as an informal system

The formal aspect of the military cannot be understood unless attention is paid to corruption as an informal system. It is produced by the formal system and at the same time reshapes it. As an informal system, it is fundamental to the everyday practice of the soldiers, to the operation of the army, and to the transformation and dynamics of the business community.

As an informal system, corruption has its own grammar, with syntactical rules that can be expressed as a series of processes:

- the normative process,
- the linkages,
- its mode of expression,

- its ability to form or disrupt social groupings,
- its ability to undermine or strengthen the formal system, and
- its social reproduction.

The normative process refers to the espoused ideology, which allows one to circulate in the informal arena, sometimes in an unethical or illegal way. It is effected by people who are aware of the limits of the formal arena and do not mind slipping back and forth as a way to strengthen their economic position in society. The norms of the informal arena are not necessarily the same as those of the formal.

The linkages are effected in three ways. First, there are the linkages to a hierarchical superior from whom one expects some form of protection. These forms include job security and assignment to a strategic post (strategic not in terms of the well-being of the military institution, but for one's personal gain). In some posts, one cannot engage in corruption schemes as a source of extra-legal money without some risks. These are posts where one interfaces with civil society. The horizontal linkages are with peers who provide guidance and whose solidarity can be counted on. Linkages to those who are below are with the clients that depend on the military for services and protection and who facilitate matters for them.

Corruption's mode of expression is almost always covert. Because of the nature of the operation, it is hidden, veiled, underground in the informal arena. No formal written contract is delivered, contact is through oral communication so that it cannot be documented and used to prosecute an individual. Maneuvers are carried out behind the scenes to conceal the identity of the actors.

The function of corruption is either to strength existing groups or to disrupt them. Corruption always involves at least two actors because it maintains groups as interlocking gears for its existence. Over time, it stabilizes a group because it creates internal bonds. Members of the corrupt clique tend to help each other. It can also be disruptive in the sense that it brings about disunity and distrust in the group when the participation in corrupt practices is not the intention of every member of the group.

In a sense, corruption is produced by the rigidity of the formal system; it unblocks and speeds up the process of the system. But it also produces

the formal system. It fills the interstices of the formal system, allows its decomposition, and provides new impetus for its recomposition.

Corruption brings both money and power by dividing the army into factions and by repositioning these factions. Corruption also reproduces itself over time because the agents recruit members according to the law of supply and demand. The inflexibility of the formal system causes actors to bring their corruption schemes into the underground where they are protected by secrecy and where they can flourish and reproduce themselves in the shadow of the formal system.

Displacement and redistribution of power

Over time, corruption causes displacement and redistribution of power throughout the military. It has played a major role in undermining the authority of officers in positions of power, elevating the power of subaltern officers, decentering the effectiveness of the central authority, and repositioning individual officers and cliques.

Those officers who according to their ranks are supposed to provide professional leadership to the army cannot effectively do so when other power centers in the army are fed by corruption. In other words, orders from the army high command are not always executed by lower ranking officers because of the strength of these alternative power centers. This strength is based on their ability to recruit new members to sustain them in their connections to civil society.

In actuality, the army is divided into three centers or poles of attraction. The formal system of power is hierarchical and based on professionalism, seniority, and competence. The informal system of power—naturalized over time—allows the smooth functioning of the institution. It complements the formal leadership through its own informal leaders and cliques, which serve to connect various parts of the system to each other—a function the formal system cannot always fulfill. In this sense, the army is not different from any other formal system or organization.

Corruption brings in a third pole with a multiplicity of power centers located between the formal and naturalized informal systems. One cannot think of this category as fixed points in the system. Rather, corruption

has a dynamic character. Power centers develop and sometimes collapse when they outlive their usefulness.

The shifting power centers of corruption have the following characteristics: they are routinized or have a career of their own; they can be permanent, incidental, or cyclical; they can be individual-oriented or group-embedded.

Corruption is routinized when it becomes a part of the ethos of everyday military life and practice. While civil society may define certain acts as corrupt, the military may or may not see them as corruption because of the socialization of the soldiers in such a subculture.

Corruption in the military can be seen as permanent when a professional soldier is engaged in a continuing illegal side venture (such as drug trafficking). He is able to maintain this business activity as long as supply and demand remain steady and as long as he is able to keep his position in the army.

Corruption is incidental when a one-time opportunity to make extra cash presents itself. It is a job done for a specific client and does not require any repetition. Such an action does not transform the individual into a power center since a network does not need to be established for the success of such a passing operation

Corruption in the army becomes cyclical when it follows the rhythm of the season—"cyclical" is interchangeable for "seasonal." For example, cyclical corruption is at full speed during the period of the year when civilians are recruited to harvest sugarcane in the Dominican Republic. Although this has been a state-sanctioned government racket, military officers have been able to get their share of the bounty.

Corruption in the army also varies in terms of the degree of involvement or participation of the individual officers. For example, one may participate as the head of the chain, or as an advisor to the leader, as a beneficiary of the scheme, or as a protector of the operation. The level of involvement is one criterion that can be used to understand how corruption shapes the architecture of informal power in the army.

Corruption constructs a parallel network of power centers. Sometimes the officers at the centers of these networks are the formal and informal leaders of the army. To the formal or informal power—invested in them by the very fact they function as formal or informal leaders—is added a form of raw power accrued through corruption. At other times, individuals are able to establish themselves as power centers with a network of

associates without necessarily being known either as a formal or informal leader.

Corruption, therefore, has redistributed power, creating new poles of attraction, and thereby decreasing the power of the central authority. It provides multiple points of connection with civil society that may eventually eclipse or neutralize the power of the high command of the army. These points constitute alternative power centers that cater to the parasitic business needs of their clientele and provide alternative points of entry into the army by civil society.

These alternative power centers can be seen as forming a hierarchy. While some centers function as alternative cliques, others function as cooperative entities in which individual members or associates are allowed to participate at various levels in more than one group. Because it is based on illegality, this informal hierarchy of power is able to maintain itself through recruitment. Over time, some centers disappear and others are created by the initiative of individual professional soldiers, or simply because a parasitic soldier-entrepreneur sees an opportunity and exploits it.

National business headquarters

Corruption is one bridge that links the national business community to the military in Haiti. Although reliance on the military is not a sine qua non for conducting business in Port-au-Prince, it becomes a necessary condition for the long-term survival and success of any major business venture because it provides an edge against competitors. There are two areas where the local business community is vulnerable and where they often seek the protection, support, and collaboration of the military: the need to protect one's business or property, and the need for someone to facilitate dealings with the state.

The business community has always been at the whim of whatever clique happens to hold office at the head of the government. Often businessmen help elect the president in office. For protecting a business, the civil government may not be the most reliable partner, since it comes and goes and is also at the whim of the military. It is the view of the business community that after the collapse of the government, the army will still be around. So only the army can provide maximum (if not permanent) protection and security.

Protection is needed to guard against theft, to pressure those who owe money to pay up (especially if they happen to be government officials), to deal efficiently with a local bureau (for example, to secure an exit visa or a registration permit, or to clear merchandise through Customs), to maintain a monopoly over a sector of the economy, or even to intercede on behalf of a client or acquaintance in trouble with the law or the government.

The businessman is as vulnerable as the rest of civil society, so buying protection from the army is essential for longevity in the profession. The reliance of the business community on the military tells us much about the nature of the state.

Since the 19th century, the government has needed the financial support of the business community, and in turn the business community has looked to the government for protection. But once a government collapses, the protection is gone. It is therefore in the period of crisis—the interim between the collapse of one regime and the installation of another—that the business community is most vulnerable. Businesses are burned by the mob, and businessmen jailed or exiled. Many businesses vanish at this time.

Therefore, business also looks to the military for protection. Particularly during the interim period between governments, the business community expands a great deal of energy to create and maintain a steady and healthy relationship with the army.

Because they are not always sure whether the protection of either the government or the army will be forthcoming, business people have used the following strategies to prevent a total loss of their assets:

- Some feed both the government and the opposition financially while buying protection from the army. They strive to learn about an impending coup ahead of time, or even finance a coup so that they may control the outcome.
- Some invest some of their money elsewhere, either placing it in a foreign bank, or buying real estate in another country.
- Some maintain dual citizenship so that in case of loss of property, they may ask a foreign embassy for help.

- All of this effort and expense by the business community to remain in operation and make a profit has led to the following consequences for the state:
- Taxes that are supposed to be collected by the state for the common good are not used for that purpose. Some of this money is given to military and government officials for protection.
- The business community is undermining its own welfare because the infrastructure and basic facilities cannot be sustained by the state without a healthy tax base. For example, in the absence of a reliable hospital, the business person must go elsewhere for treatment. Why not to Miami? Of course, the cost is much higher there than in Port-au-Prince.
- Since a venture can be destroyed at any time if the army withdraws support, the business community becomes more kleptocratic, ready to squeeze as much as they can from the local population, giving little in return.
- In the triangular relationship between the business community, the army, and the government, civil society tends to be the loser. The workers are forced to labor under difficult conditions with little or no fringe benefits or job security.

The engagement of the military in corrupt practices could be curtailed if the state could organize itself to collect taxes from the business community and to provide protection for their operations. At the same time, it should implement some form of deregulation that would eliminate the need to use the military as a broker, and to undermine the ability of the military to engage in contraband, since market competition would determine both access and costs.

This is why President Aristide was not well advised to pressure the business community to shape up without providing it sustained and guaranteed security; its best alternative was still to seek protection from the army. But the army already felt insecure about the new President's intentions and the future of their own business ventures, so the call to oust Aristide from office became irresistible.

International business subsidiaries

The relationships that international business subsidiaries operating in Haiti maintain with the army have much in common with the military relationships maintained by national businesses owned and operated by Haitians. Their common purpose is to enlist military support to smooth things out with the bureaucracy and provide protection.

I fully agree with economist Francisco Thoumi when he notes that "Haiti is a society in which it is necessary to have adequate personal connections in order to operate a business successfully. While it is true that personal relations help in every economy, in the Haitian environment they are of vital importance....Economic success is associated with appropriate connections, not with risk-taking and innovation....Most of the foreign manufacturing firms in the country operate in partnership with a Haitian who uses his connections to eliminate problems."¹⁰

However, foreign subsidiaries are also different from national businesses in their everyday operations as they receive some protection from the government. Thus they are less dependent on the military for protection, and also less vulnerable to harassment, since it is understood that investigations will be carried out and indemnities paid in such cases.

It is worth quoting from a recent case involving American shareholders. They sought congressional help to recuperate their assets that were confiscated by a powerful military officer in Port-au-Prince during the interim period after the collapse of the Duvalier administration and before the installation of a new civilian government. In a letter to Congressman Walter E. Fauntroy, dated March 25, 1988, Mike Nehmah (Nehmah and Associates, Attorneys at Law) wrote that "The US shareholders of Hamarex S.A. are appalled at the doings of Colonel...using his military might and conniving with some employees of the Bank Nationale to extirpate and enjoy for his benefit and his cartel, our assets....We feel that the moment has come for us to present our revendications and regain possession of our assets which number in the millions of dollars."¹¹

-
10. Francisco E. Thoumi, "Social and Political Obstacles to Economic Development in Haiti," in Henry Paget and Carl Stone, *The Newer Caribbean: Decolonization, Democracy and Development* (Philadelphia, PA: ISHI, 1983), pp. 214-216.
 11. U.S. House of Representatives. U.S. Foreign Policy and International Narcotics Control, Part II, Hearing Before the Select Committee on Narcotics Abuse and Control, House of Representatives, One hundredth Congress, Second Session, (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1988), p. 123.

Even the destruction of the business is not such a total loss to a foreign subsidiary as to a national business. The host state may pay recompense, or force the guilty party to do so, or cost may be recovered from insurance. In any case, since the headquarters is in another country, there is not the same sense of total loss as a national business suffers. So, for a foreign subsidiary, reliance on the military is considerably less than for a national operation, for which it is a *sine qua non*.

Foreign operations also sometimes seek protection indirectly through their embassy, rather than bribe the military. But to make the exchange work, something must be given in return. Sometimes the embassy is able to help reposition the officer in the army, to arrange a reciprocal favor such as a visa for an officer or a family member to visit the United States, or to form some other covert relationship of mutual benefit.

The current practice of international business bribing the local military is not peculiar to Haiti, but its prevalence has reached new heights with the expansion of multinational corporations into the third world. Companies that follow trade guidelines in their home countries become more lax when establishing subsidiaries elsewhere.¹² They feel compelled to bribe the military in order to set up businesses in the new country, to lower overhead costs, or to gain advantage over their competitors. There exists today a double moral standard in international business practices. Transactional and transnational corruption have become a fact of life.¹³ Hence, military corruption has acquired an international dimension that sustains it.

The U.S. Congress is well aware of this behavior and has seen fit to take preventive measures to curtail it. Pastin and Hooker wrote that "on December 20, 1977, President Carter signed into law S.305, the Foreign Corrupt Practices Act (FCPA), which makes it a federal offense for American corporations to offer or provide payments to officials of foreign governments for the purpose of obtaining or retaining business....The Act does not prohibit 'grease' payments to foreign government employees whose duties are primarily ministerial or clerical, since such payments

12. Jack N. Behrman, *Essays on Ethics and Business and the Professions* (Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1988), pp. 289-290; Thomas Donaldson, "Multinational Decision Making: Reconciling International Norms:" in Milton Snocoyenbos et al., ed., *Business Ethics* (Buffalo, NY: Prometheus Books, 1992), pp. 518-530.

13. Stanislas Andreski, "Kleptocracy, or Corruption as a Form of Government," in *The African Predicament* (New York, NY: Atherton, 1968), pp. 92-109.

are sometimes required to persuade the recipients to perform their normal duties.”¹⁴

The Foreign Corrupt Practices Act is only a first step. It still leaves much room for manipulation since there are forms of bribes that are protected (for example, those that are given to individuals in the pursuit of their ministerial or clerical duties). Justification for such bribes is often provided by the military officers. When they request money, it is seldom for themselves but to give to civilians bureaucrats who are in charge of governmental offices. Businessmen have their own way of justifying the bribes they give to military personnel. As Key observes, “businesses usually claim that all their bribes are ‘protection’ money which they are compelled to pay.”¹⁵

Since this type of subsidiary corruption involves a business person and a military officer, the Foreign Corrupt Practices Act regulates one party, but not the other. To be effective, it must be backed up by an implementation of local state laws against military corruption.

This international aspect gives the military the opportunity to squeeze the national or foreign business, or both. This outside source of extra-legal income also influences informal military rankings as it contributes to the repositioning of officers in the institution.

The model of business-military relations

The informal practices that shape the formal operation of the political system can be presented in terms of a model of business-military relations (see Figure 2). This model attempts to explain some fundamental aspects of the political instability of the half-island republic of Haiti.

The model demonstrates:

- that the overthrow of the Aristide regime is not an exceptional case, but rather conforms to the patterns of military coups in Haiti;

14. Mark Pastin and Mikael Hooker, “Ethics and the Foreign Corrupt Practices Act,” in Tom L. Beauchamp and Norman E. Bowie, eds., *Ethical Theory and Business* (Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1983), pp. 280-284.

15. V. O. Key, “Techniques of Political Graft,” in Arnold J. Heidenheimer et al., eds., *Political Corruption: A Handbook* (New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, 1989), pp. 39-49.

- that the strong informal relations between the business community and the military are likely not only to influence, but also to upset the balance of forces at the formal level, if the formal relations between the government, the business community, and the military are weak;
- that the stability of the business sector has been maintained because of the protection it gets, not necessarily from the government, but rather from the army (we are referring to a cartel of the business sector, rather than to specific businessmen);
- that the stability of the government also depends on the military protection; therefore the stability of the business sector has become a condition for the stability of the government;
- that the strong informal relationship between the business community and the military results from: the business community conceives of it as essential for survival; the inability of the government to provide security because the military, instead of cooperating, extracts money either from the business community or the government (or both); and the harmony of interests between the business community and the military, since the alliance benefits the military as well; and
- that any perceived threat from the government to the military or the business community (or both) is likely to lead to an informal army-business coalition and to a coup d'état.

Corruption is thus a fundamental factor that creates and feeds the Haitian societal crisis. Its negative impact is most felt by civil society where "the losers are repudiated as victims, injured as tax payers, and swindled as citizens."¹⁶ Military and business corruption have contributed immensely to the chaotic situation in Haiti. This pattern of "naked self-interest intensifies social inequalities, encourages social fragmentation and internecine conflict, and propels a corrupt society into an unremitting cycle of institutional anarchy and violence."¹⁷

16. Jeanne Becquart-Leclercq, "Paradoxes of Political Corruption: A French View," in Arnold J. Heidenheimer et al., ed., *Political Corruption: A Handbook* (New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, 1989), p. 210.

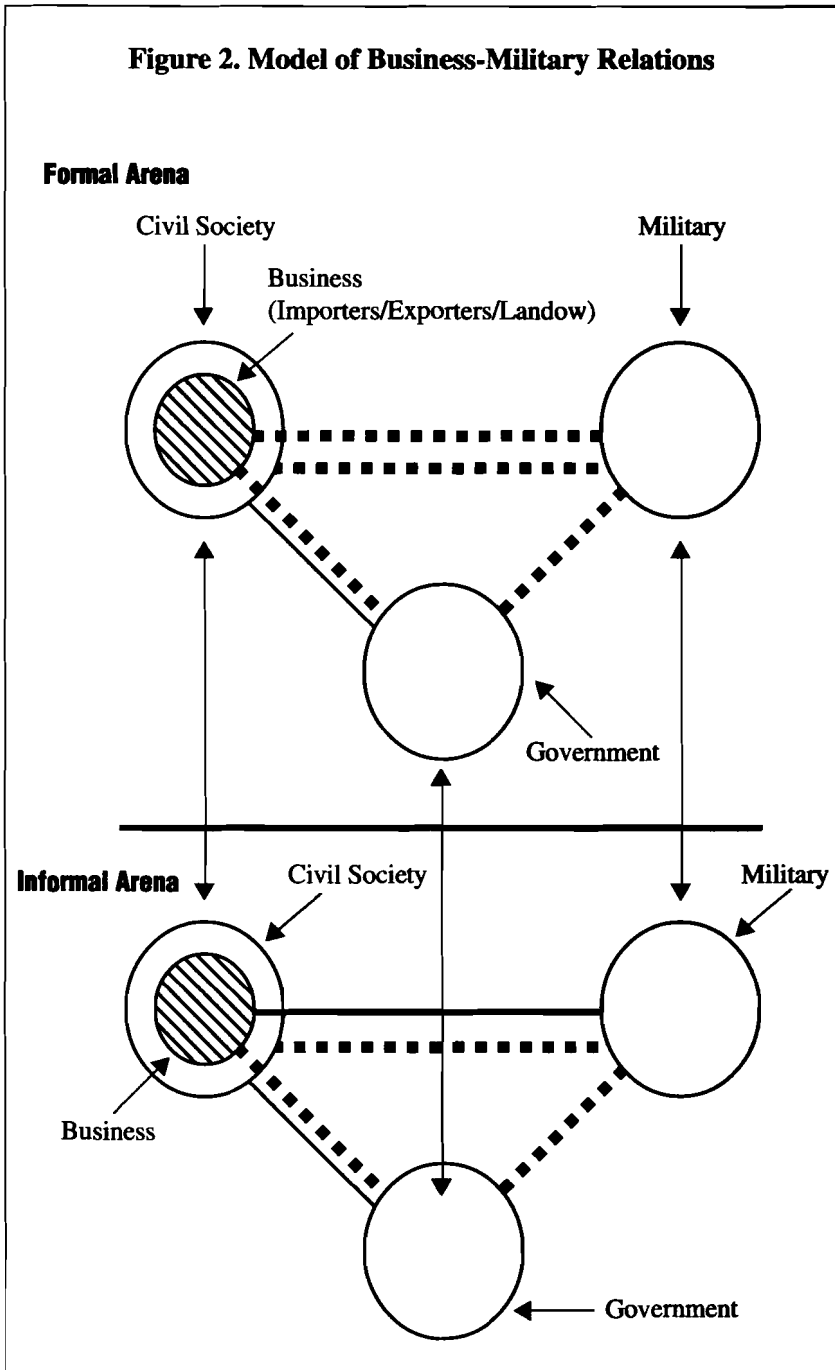
17. Theobald, *op. cit.*, p. 130.

There are steps that the country can take to curb corruption and eliminate violence. I propose here three basic recommendations:

- The separation of the police from the army, the creation of an independent civilian police force, and the demilitarization of the country (by reducing the size of the army and reorienting the personnel more toward development than toward defense and internal security). These conditions are a sine qua non for the implementation of democracy in Haiti.
- The repositioning of the bourgeoisie through the elimination of monopolies controlled by a handful of families. This is a necessary condition for the stability of the state. The monopolies in this soft state fundamentally threaten national security by exploiting the local people through unfair trade practices and by undermining the stability of the government in times of crisis.
- In an effort to eliminate corrupt informal relations between the army and the business community, I propose that some reforms be instituted in “the system of overregulation...that prohibits individuals from conducting business unless they pay bribes or are themselves in positions of bypassing the excessive regulatory structure. By lowering or eliminating the regulations and extortionist taxes to a level where avoidance costs are greater than the costs of complying with them, the reason d’etre for most sources of corruption (and coercion) would be eliminated...[I further propose that] a dramatic derègulatory program that would undercut both the route of entrepreneurial corruption and the source of power that the military uses to manipulate economic and social events in Haitian society” be implemented.¹⁸

18. Michel S. Laguerre, “What the CIA and Aristide Should Know About Haiti,” *The Wall Street Journal*, October 15, 1993, p. A13. Michel S. Laguerre, *The Military and Society in Haiti* (Knoxville: The University of Tennessee Press, 1993).

Figure 2. Model of Business-Military Relations



Postscript

The disbandment of the army and its replacement by the Haitian National Police, a civilian institution, has altered but not eliminated corruption as a modus operandi of the system. It is important to analyze how corruption has infiltrated this new institution and how it operates since its “continued existence” has been highlighted by some observers and analysts¹⁹.

On October 15, 1994, Aristide was reinstated as *de facto* and *de jure* President of Haiti after the military leadership had resigned, was granted amnesty by Parliament, and left the country. This abrupt departure of the leadership brought some chaos in the institutional organization of the army since the lines of command became blurred and lower ranking officers and foot soldiers were now receiving orders from the US-led military invasion force. When the Interim Police Force and later the Haitian National Police were created by governmental decrees, the army completely disintegrated because some of its members were recruited to serve as policemen. The same US Marines who created the Army during the US invasion of Haiti in 1915 were back in town with the second invasion to witness the disintegration of this same army in 1994.

Since the Interim Police Force was by definition a transitional organization, this postscript will not analyze its relations to civil society, but rather will focus on the relations between the Haitian National Police and the bourgeoisie and the government. First of all, it must be said at the outset that the Constitution of 1987 upheld the principle of the continued existence of the Haitian Armed Forces as a separate civilian police force for the protection of the state and the nation. Therefore the military cannot simply be abolished by a presidential decree, but only by a constitutional amendment. In fact, the Haitian military question is yet to be resolved.

Between the bourgeoisie and the National Police Force, I select the rise of security forces as a mitigating factor for further analysis. Because of the level of street insecurity, members of the bourgeoisie have elected to hire security forces for protection for themselves and their properties.

19. Organization of American States, *The Haitian National Police and Human Rights*. Washington DC: OAS, 1996.

The widespread use of security forces—not only by the bourgeoisie, but also by opposition politicians and political parties on the one hand and by agencies and employees of government on the other hand—complicates the mathematics of Police- bourgeoisie-government relations. For example, the The OAS reports that “police-related functions have sometimes been carried out by groups of civilians with no formal link to the HNP. These groups, some of them armed, have illegally assumed powers of arrest, search and seizure, and have been known to commit offences or crimes, which impinge on the right to life and physical integrity of the person ... Elected and government officials have almost systematically employed private security agents, as bodyguards for government personnel, and to provide security for government buildings and property. In some cases, violence has resulted when the guards have acted in excess of their duties. Security guards acting for mayors’ offices in the capital carried out operations to decongest streets and pavements in April and May 1996”²⁰.

As a result of this practice, a constant migration from the police to the private security industry—because they are better paid and less exposed to civilian anger, protests, and challenges—has attracted the attention of analysts²¹. This is a factor of instability in the functioning of the Police Force since some recruits trained by the state end up using their services in the private sector. This factor also undermines the *esprit de corps* that must reinvigorate the organization for its efficiency. Moreover, the hiring of security agents constitutes a major transformation in the relations of the bourgeoisie with the Police. The bourgeoisie now must rely on private security for protection instead of bribing the Military. It is a major setback since a private security firm only provides protection for the person and his/her property while military protection includes the above, plus the sharing of intelligence and easy access to state officials and agencies (protection from paying tax, maintenance of monopolies, contacts with cabinet ministers, and access to civil servants in important administrative positions). The cost of doing business in Haiti for the bourgeoisie is now higher and riskier. While in its dealing with the military the bourgeoisie

20. Organization of American States, *The Haitian National Police and Human Rights*. Washington DC: OAS, 1996, p. 19.

21. Organization of American States, *The Haitian National Police and Human Rights*. Washington DC: OAS, 1996.

was called upon to give occasional gifts and to facilitate business contacts for military men who were entering the trade, now members of this class must formally hire and pay monthly wages to security personnel. While bribing the military was a way of avoiding paying tax, hiring a private security guard cannot help in this arena.

The politicization of the army did not alter its relations with the bourgeoisie because both saw the US as partners that helped and encouraged the alliance for the stability of the state and prosperity of commerce. In practice, the role of the army was the protection of the government and bourgeoisie against the poor people that comprise the majority of the population. As an institution the army was not in constant conflicts with the bourgeoisie since these relations were worked out at the individual level as a result of the corruption factor that shaped them. However, conflicts between the army and government did occur over issues of salary increases, promotions and transfers, state policies and because of pressure from time to time from the bourgeoisie to engineer a coup d'état to fix an impending political succession problem.

The US and the bourgeoisie no longer enjoy that same level of influence over the Haitian National Police²². This is so because of the shift from US military and Haitian military relations to US military and Haitian National Police relations. These two units have different orientations, pursue different goals, and train differently. Hence now there is a major hiatus in the collaboration between these units which also affects the relations between Haiti and the Dominican Republic in terms of public security and the security of the entire island. The Dominican military is left to do the heavy lifting by itself or else in the long run may be exposed to pressure from civil society for its own dismantling as well.

Because of the proliferation of security forces and their infringement on police work and because no legal instruments have been devised to

22. US Congress, US Policy Toward Haiti. Hearing Before the Committee on International Relations, House of Representatives, One Hundred Sixth Congress, First Session, Tuesday November 9, 1999. Washington DC: Committee on International Relations, US Government Printing Office, 1999. US Congress, GAO Assessment of United States Judicial and Police Reform Assistance in Haiti. Hearing Before the Committee on International Relations, House of Representatives, One Hundred Sixth Congress, Second Session, September 19, 2000. Washington DC: US Government Printing Office, 2000. United States General Accounting Office, Lack of Haitian Commitment Limited Success of US Aid to Justice System, Statement of Jess T. Ford, Tuesday September 18, 2000. Washington DC: GAO, 2000.

oversee their relations to the Police, any analysis of police-civil society relations must pay attention to the private security industry factor. While this new situation of the plurality of security forces makes it difficult to stage a coup d'état, it certainly invites a tense situation which justifies their proliferation. While bribing by the bourgeoisie is reduced since it is transformed into the payment of regular wages to private security officers, corruption through police transactions with narco-traffickers²³ remains a major factor among the civilian police force. This explains the augmentation in the size of the volume of drugs transshipped in 2000 through Haiti.

Since the military was perceived by the population as being at the service of the US and bourgeoisie, the new police force has been engineered by the Aristide and Preval administrations to be at the service of the people. For this to happen, they thought it necessary for the government to maintain closer relations with the police to prevent both the US and bourgeoisie from using it as they once used the army. But closer relations with the government implies politicization or even a certain control of the Police by the government. This process of governmentalization of the Police has unduly politicized the institution at the expense of the opposition political parties.

23. National Coalition for Haitian Rights, *Can Haiti's Police Reforms Be Sustained?* Haiti Insight 8(1): 1-5, 1998.

La Reforma Policial en Haití: Un Triunfo sobre la Historia

Rachel Neild

Nota Preliminar

Este artículo fue publicado en 1998 por la revista latinoamericana sobre política criminal, "Pena y Estado" en la edición titulada "Policía y sociedad democrática". Desde entonces, obviamente, las perspectivas sobre la reforma policial en Haití se han empeorado. Una lucha por el poder sobre la Policía Nacional Haitiana (PNH) en el año 1999, terminó con la despedida del número dos del Ministro de Justicia con responsabilidad por la seguridad pública y el asesinato de su presunto sucesor al día siguiente. El entonces Presidente, René Préval, también despidió al Inspector General, una figura clave en la reforma, al parecer por su investigación de un asunto de tráfico de drogas que involucraba a oficiales superiores regionales de la PNH en el norte del país. La PNH jugó un papel muy cuestionado en las elecciones del año 2000, y estuvo involucrado en el tráfico de drogas. Tras la vuelta al palacio de Jean-Bertrand Aristide, los nuevos oficiales a cargo de la policía han sido notables sobre todo por su lealtad al jefe de estado. Parece ser muy posible que Haití este volviendo rápidamente a su status quo ante – como una fuerza de seguridad politizada al servicio del Ejecutivo.

Se pueden citar varios factores que han contribuido a esta historia de esperanzas y desilusiones. En primer lugar, es notable que los actores internacionales que intervinieron en Haití para restaurar a Aristide tenían una perspectiva particular: cómo sacar a sus tropas de Haití garantizando cierta estabilidad para la vida política. En estos términos, la creación de

la PNH y la disolución de las Fuerzas Armadas Haitianas y el avance de sucesivos procesos electorales puede ser considerado un éxito. Sin embargo, no se preocuparon por la condición del sistema judicial, el otro lado de la moneda del sistema de justicia penal. Así, la reforma policial fue la única reforma que avanzaba en un vacío más amplio en términos de reformas institucionales y en un contexto político caótico y polarizado. Sin embargo, al final de cuentas, el mayor fracaso de esta historia es el fracaso de la voluntad y la cultura política en Haití que sigue siendo enfocado en la toma del poder y el goce de sus beneficios para fines partidarios y personales. Trágicamente, los más altos mandos haitianos parecen no tener ningún interés en sostener una policía profesional, neutral y al servicio del pueblo sino por el contrario, de continuar protegiendo a sus intereses particulares.

Sin embargo, este capítulo en la historia Haitiana no está cerrado todavía.

Tras su elección, en Diciembre de 2000, Aristide llegó a un acuerdo de ocho puntos con el Presidente William Clinton (lo cual sigue siendo la base de la política del gobierno de George Bush II). Uno de cuyos puntos se refirió a garantizar la neutralidad y el profesionalismo de la PNH. Al momento de escribir estas notas, queda por ver si este objetivo será ciertamente cumplido, pero las esperanzas nos lucen ahora, como entonces, bastante reducidas.

Hasta el momento de la intervención de los Estados Unidos en Haití en 1994, la policía haitiana había sido un cuarto brazo de las fuerzas armadas, ello a pesar de las restricciones impuestas por la Constitución haitiana de 1987, que separa a la policía del ejército, poniendo a la policía bajo la jurisdicción del Ministerio de Justicia. No había academia de policía y el personal simplemente se rotaba entre las unidades de la policía y las del ejército. En las áreas rurales, donde vive el 70% de la población haitiana, los individuos designados por las autoridades militares como "jefes de secciones", actuaban como policías, jueces y recaudadores de impuestos, controlando casi todos los aspectos de la vida de la mayoría de los haitianos. Estaba claro que cualquier intento de establecer la democracia en Haití iba a requerir reformas drásticas de orden público y de las funciones de control al delito.

Cuando las tropas estadounidenses devolvieron al presidente Jean-Bertrand Aristide a Haití en septiembre de 1994, dándole fin al régimen militar que lo había depuesto tres años antes, la creación de una nueva

fuerza policial fue una prioridad inmediata tanto para el gobierno haitiano como para los donantes internacionales. El presidente Aristide disolvió el ejército haitiano, vilipendiado por sus abusos, a la vez que se puso en marcha un importante programa internacional, cuyo objetivo era crear la primera fuerza policial civil y profesional de Haití —la Policía Nacional de Haití (PNH)¹. Se reclutaron y entrenaron más de cinco mil cadetes, y en junio de 1995 se desplegó el primer contingente.

Es motivo de preocupación el hecho de que desde ese primer despliegue, algunos miembros de esta nueva fuerza policial han matado a por lo menos 92 personas, aunque posiblemente sean cerca de 137 los casos de personas asesinadas. Aproximadamente la mitad de estos asesinatos representaron violaciones a los derechos humanos, incluyendo ejecuciones extrajudiciales, uso fatal de la fuerza y golpes. Sin embargo, es importante anotar que, estas violaciones no parecen haber sido ordenadas ni por la policía ni por las autoridades gubernamentales, sino que serían consecuencia de diversos patrones de comportamiento, que ponen en evidencia una combinación de debilidades en el proceso de desarrollo institucional y una alarmante tendencia a adoptar las prácticas represivas de las antiguas fuerzas de seguridad.² Es alentador saber que, por primera vez en la historia de Haití, la policía no está gozando de impunidad por estos actos. El inspector general Luc Eucher Joseph está

-
1. La principal autoridad para la dirección de la PNH está en manos de un consejo gubernamental, el Consejo Superior de la Policía Nacional (CSPN). A la cabeza de la PNH se encuentra el director general Pierre Denizé. Bajo él está el inspector general (responsable de investigar los delitos de la policía, de asegurar el cumplimiento de las regulaciones policiales y de evaluar la eficacia de la policía), el director de la Policía Administrativa (el cuerpo policial central, responsable de la seguridad pública y prevención del delito), y el director de la Policía Judicial (una unidad investigativa para asuntos judiciales). Otras unidades policiales especializadas incluyen la Guardia de Palacio y Presidencial, el Cuerpo de Seguridad Ministerial, una unidad de control de masas (la *Compagnie d'Intervention et Maintien d'Ordre*, CIMO), y un equipo SWAT (el *Groupe d'Intervention de la Police Nationale d'Haiti*, GIPNH). Cada uno de los nueve departamentos de Haití tiene un director departamental. Los comisarios (*commissaires*) encabezan las divisiones policiales de las ciudades, y los inspectores (*inspecteurs*) se encargan de los alrededores de poblaciones más pequeñas y de las divisiones policiales más pequeñas de sectores rurales y urbanos.
 2. En el comienzo los problemas se caracterizaron por el excesivo o inapropiado uso de la fuerza, particularmente en situaciones de control de masas, al igual que disparos accidentales y disparos por policías fuera de servicio. Una dinámica posterior surgió de los abusos policiales cometidos durante las operaciones contra grupos pandilleros en los tugurios de Puerto Príncipe. Luego de una serie de asesinatos a policías durante 1995, se incrementó el maltrato y muerte a detenidos. Véase WOLA, The National Coalition for Haitian Rights (NCHR) y Human Rights Watch/Americas, "The Human Rights Record of the Haitian National Police", enero 1997, y WOLA y NCHR, "Can Haiti's Police Reforms be Sustained", enero 1998.

investigando los hechos y tomando las medidas correspondientes en los casos de derechos humanos. Hasta la fecha se han investigado unos mil casos, despedido a 163 agentes y oficiales, suspendido a 327 y enviado 66 casos a las cortes de procesamiento criminal. Dentro de un contexto caracterizado por una crónica debilidad institucional, una pobreza infame y los continuos desórdenes políticos, el proceso de la reforma policial en Haití tenía que comenzar por construir una nueva institución partiendo desde la base. Su relativo éxito hasta la fecha es un testimonio de lo que se puede alcanzar cuando coinciden los intereses de los auspicios internacionales con los del gobierno receptor. El hecho de que los logros alcanzados por este proceso sean tan frágiles, pone en evidencia la magnitud de los desafíos que debe confrontar la reforma policial. Este artículo describe la creación de la nueva policía haitiana y bosqueja algunas observaciones de los logros y fracasos en los esfuerzos por transformar la historia de las fuerzas de seguridad haitiana, tradicionalmente opresivas, para crear una policía profesional como pieza central de la amplia labor de construir la democracia en esta asediada isla caribeña.

Las raíces de la reforma

En enero de 1993, poco después de haber tomado posesión de su cargo, el presidente Bill Clinton encargó a ICITAP (Programa Internacional de Asistencia para Capacitación en Investigación Penal) de desarrollar un programa de capacitación para la policía de Haití. Debido a que en los años siguientes las negociaciones con los militares haitianos no siempre anduvieron por buen curso, tal programa no trascendió los límites del tablero de presentación. Los dos elementos principales con los que ICITAP estuvo trabajando fueron: la necesidad de reclutar y entrenar a una nueva fuerza civil y profesional en Haití, y la necesidad de tener una especie de fuerza interina de seguridad mientras se llevaba a cabo el proceso. Surgió entonces una fórmula básica que proponía la selección y reentrenamiento de militares para componer la fuerza interina de seguridad pública bajo la mirada atenta de la guardia policial internacional, y un esfuerzo más amplio de reclutamiento y capacitación para la nueva *Police Nationale d'Haiti* (PNH).

Este artículo se centra en la creación de la nueva fuerza policial. Sin entrar en detalles sobre los acuerdos de seguridad interina, solamente

quiero mencionar tres dinámicas que, o han tenido repercusión hasta hoy o merecen la pena de ser señaladas debido a las modificaciones en las políticas que representan³ Las presiones políticas domésticas en los Estados Unidos contribuyeron a crear un marco restringido para una intervención estadounidense en Haití. En el verano de 1994, los debates sobre Haití estuvieron dominados por los recuerdos de las tropas estadounidenses abatidas en Somalia, además de que el nuevo Congreso de mayoría republicana no simpatizaba en lo absoluto con el presidente Aristide, a quien presentaba como un violador de los derechos humanos y un maníaco depresivo de izquierda. De ese modo la intervención fue sometida a la necesidad de evitar un “sobrepasamiento de los límites de la misión” y tener una “estrategia de salida” definitiva. Igualmente, los soldados estadounidenses no podían hacer nada que pareciera trabajo policial y debían abandonar Haití en una fecha específica e inamovible. Esto generó la necesidad de contar con una fuerza haitiana que se encargara de la seguridad interior mientras que se conformaba y se desplegaba una nueva fuerza policial para el momento de la partida de las tropas estadounidenses en junio de 1996, a escasos dieciocho meses de la intervención. Como resultado de ello, el esquema de entrenamiento básico para los nuevos reclutas haitianos fue reducido de manera impresionante a solamente cuatro meses. Lo cual resultó ser extremadamente inadecuado a sus necesidades, situación que sigue repercutiendo hoy en día.

Mientras se encargaba al personal militar de la labor policial interina, los planes de la reforma suponían la creación de una fuerza completamente civil y no el mero reentrenamiento y “reciclaje” de militares en la policía. Esto significaba la aceptación de la imposibilidad de reformar las *Forces Armées d’Haiti* (Fad’H) poniendo en práctica una lección ya aprendida por los entrenadores policiales estadounidenses en Panamá y El Salvador, en donde los reciclajes militares causaron más tarde problemas serios en los registros de derechos humanos, en la credibilidad y en la responsabilidad de las nuevas fuerzas policiales de esos países. (De hecho, el gobierno haitiano decidió más tarde incorporar a unos 1.500 miembros de la policía interina en la PNH, pero ésto no fue

3. Los arreglos de seguridad interina fueron comentados extensamente en “Policing Haiti; Interim Assessment of the New Civilian Security Force”, Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos, septiembre 1995, y “Recycled Soldiers on the Front Line”, Human Rights Watch/Americas, DATE (Marzo 1995).

tema de debate, ni determinó la percepción pública de la naturaleza de la PNH.)

Con toda justificación el gobierno haitiano se mostró renuente a dejar la responsabilidad de la seguridad interna en manos de los militares, responsables del golpe de 1991 y de la represión que le siguió. En respuesta a inquietudes concernientes a la credibilidad de los arreglos de seguridad interna, y a las presiones de la comunidad de derechos humanos en ese sentido, funcionarios de los Estados Unidos y del gobierno haitiano emprendieron un proceso de selección de la policía interina basados en una revisión de los registros de derechos humanos de los candidatos militares. Al tiempo que la tarea de revisión fue problemática por muchas razones, incluyendo la escasez de documentación, fue de todos modos un reconocimiento significativo del problema y una mejora de las políticas de los Estados Unidos hacia otros países. De hechos los militares en la policía interina no continuaron con sus antiguas prácticas represivas. Les tenían miedo a la población y era característico que no se atrevieran a salir de las comisarías de policía sin la compañía de un agente policial internacional. En la mayoría de los casos la fuerza de seguridad interina funcionó como símbolo de constitucionalidad del gobierno haitiano, constituyendo una escapatoria legal para el gobierno el cual no puede legalmente poner asuntos de seguridad interna en manos extranjeras, dado el hecho de que en la realidad fueron las tropas y policías internacionales los que llenaron buena parte de las actividades policiales.

La creación de la Policía Nacional Haitiana

Reclutamiento

Una vez desplegada la fuerza interina de seguridad, la principal prioridad fue el reclutamiento de la nueva policía civil. En colaboración con un equipo del ministerio de Justicia, ICITAP inició el reclutamiento de cadetes y la restauración de una antigua base militar para crear una academia de policía (*Centre de Formation*). En febrero 6 de 1995 entró a la academia el primer grupo de entrenados de la PNH. El reclutamiento se basó en normas rigurosas que incluían un nivel de educación secundario, y una serie de exámenes en los que se tuvieron en cuenta diversos aspectos como estado de salud, físico, psicológico e inteligencia.

Estas normas se determinaron con la aprobación del gobierno de Haití, pero generaron quejas por parte de algunas organizaciones populares que pensaban que los requisitos académicos excluían a muchos haitianos del nuevo destacamento. Algunos altos funcionarios del gobierno haitiano justificaron la rigurosidad de las normas con la necesidad de mantener un alto nivel de profesionalismo. Era importante que la policía fuera capaz de trabajar en francés. Aunque la Constitución de 1987 hace un llamado para que todos los códigos y procedimientos legales sean accesibles tanto en creole haitiano (lengua criolla haitiana) como en francés, de hecho no existen traducciones. Muchos Jueces de Paz y jueces todavía no tienen copias de los códigos legales en francés.

No sería de extrañar que hubiera otros costos imprevistos en la estrategia de reclutamiento. En un país con 70 por ciento de analfabetismo, la totalidad de los agentes de la PNH han completado la escuela secundaria. En palabras de un observador internacional: "Aquí hay un problema de clase. En tanto que educados y formados en un contexto urbano, ¿qué les pueden decir estos agentes a los campesinos de las provincias?" Muchos haitianos critican al personal de la PNH por su arrogancia y porque se comportan como si fueran una casta privilegiada. La mayoría de los policías se niega a hacer las rondas y rara vez se baja de sus carros. Muchos de ellos están también continuando con sus estudios superiores y les molestan los puestos rurales que los alejan de los centros universitarios.

En respuesta a este problema el gobierno de Haití y las autoridades policiales han disminuido en tres años los requisitos educacionales en las nuevas series de reclutamientos. Es evidente que a este respecto la solución no es fácil. El deseo de crear y mantener un nivel alto basado en la alta calidad de los candidatos es válido. Al mismo tiempo parece cierto que cualquier esfuerzo de reclutamiento que no elimine de la lista al 70 u 80 por ciento de la población tiene el riesgo de formar personal con un mayor grado de compromiso político en la labor de la reforma policial. No hay, sin embargo, ninguna garantía de que un nivel de educación más bajo mejore la actitud de la policía y en cambio sí se presta para incitar otros problemas, como el riesgo de la politización del personal de la PNH.

Otro motivo de inquietud que ha resultado de la educación y los antecedentes de clase de la policía es que un número significativo del personal de la PNH dice que preferiría encontrar otro empleo en lugar

de renovar su contrato con la policía una vez expirado éste a los tres años. El clima económico de Haití, con un 70 por ciento de desempleo, hace que se disponga de pocas alternativas de trabajo y esto puede salvar a la PNH de la costosa situación de reclutar y capacitar a cientos de agentes policiales nuevos en pocos años. Esto muestra bien la dificultad de construir cualquier noción de lo que sería una carrera policial profesional seria en un país en donde las fuerzas de seguridad históricamente se han caracterizado por la opresión y la politización.

Entrenamiento

Los candidatos exitosos tuvieron que pasar por un entrenamiento de cuatro meses en el *Centre de Formation*. Lo esencial de este entrenamiento no ha sido relativamente motivo de controversia. El entrenamiento estuvo dividido en dos segmentos. El primero, ofrecido por abogados haitianos, se enfocó en los asuntos de la ley y la Constitución haitiana. El segundo fue dictado por instructores extranjeros, de ICITAP en su mayoría y el resto del Canadá, y trató sobre el accionar policial —patrullaje y procedimientos de arresto, preservación de la escena del crimen, administración, etc. El entrenamiento cubrió igualmente derechos humanos y el rol de la policía en una democracia. No obstante, fue poco lo que hizo en materia de preparación de los cadetes para las condiciones que iban a enfrentar en el terreno mismo, contribuyendo con ello ya desde muy pronto a generar en la policía problemas serios de índole moral durante sus primeros despliegues. Lo que no es de extrañar dada la brevedad del entrenamiento y la limitada experiencia de ICITAP en Haití. WOLA y otras organizaciones señalaron la necesidad de que se introdujera una participación más amplia de la sociedad civil durante los entrenamientos policiales, lo cual ayudaría a sobrellevar este problema, estructurando intercambios a propósito de derechos humanos y de otros asuntos comunitarios y sensibilizando a los cadetes en su responsabilidad de modelar actitudes populares que sirvan de parámetro en el futuro. Nosotros consideramos esto como la oferta del potencial de compromiso de las organizaciones políticamente importantes de la sociedad civil con la policía como institución desde su comienzo mismo, cultivando un mejor entendimiento desde ambas partes, y ojalá, sentando las bases de un diálogo continuo de la policía con la comunidad. ICITAP inició un foro semanal nocturno al que se invitaron cadetes y grupos de la sociedad

civil. A pesar de tratarse de una actividad voluntaria por fuera del currículum, tanto los cadetes como los grupos comunitarios asistieron de manera regular y según los entrenadores internacionales, los foros jugaron un papel útil en fomentar la comunicación policía-comunidad.

Todo el mundo estuvo de acuerdo en que el plan de cuatro meses de entrenamiento básico a los que se vio reducido ICITAP debido a los límites en la duración de la intervención fue demasiado corto. (La propuesta original de ICITAP había sido conducir un entrenamiento de seis meses, lo cual es solamente la mitad del tiempo de lo que tradicionalmente se suele aplicar, según lo cual los policías requieren un año de entrenamiento. Los nuevos policías cadetes están recibiendo ahora nueve meses de entrenamiento básico.) Sin embargo, la realidad era también que, independientemente de cuánto entrenamiento hubieran recibido, la PNH iba a ser una nueva fuerza policial sin experiencia alguna a todos los niveles de la institución sin excepción. Los dirigentes haitianos e internacionales afrontaron el hecho desarrollando unos entrenamientos correctivos que respondieran a las áreas en donde habían surgido los problemas —en la mayor parte de los casos relacionados con uso de la fuerza y armas de fuego, derechos humanos y control de masas. La totalidad de la PNH fue puesta a seguir cursos correctivos en estas áreas. El patrón original de violaciones a los derechos humanos en situaciones de control de multitudes (CIMO) y en confrontaciones con pandillas armadas estimuló también la creación de nuevas unidades especializadas, comenzando con control de multitudes y una competencia de tácticas y armas especiales (SWAT, por su sigla en inglés). El director general Denizé describe esto como “una respuesta necesaria a un período de desarrollo que confrontaba la necesidad de funcionar simultáneamente con el proceso de construir la institución policial.” A los observadores les preocupa la enorme destreza y el uso de tácticas inapropiadas por parte de estas unidades, y su posesión ilegal de armas pesadas. Además, los procedimientos e instrucciones de uso en situaciones específicas no les quedan claras a los observadores extranjeros ni a muchos agentes de la PNH quienes informan no haber recibido respuesta de la CIMO en múltiples ocasiones en que han pedido su asistencia. Algunos haitianos tienen miedo de que estas unidades puedan constituir un cuerpo élite militarizado, el cual, si se llega a politizar, podría jugar un papel en futuros ataques a gobiernos electos.

Despliegues

El primer grupo de cadetes de la PNH se graduó en la academia en mayo de 1995, y fue puesto en operación en el terreno en junio, cuando las últimas tropas estadounidenses abandonaron Haití. Posteriormente, cada dos meses fueron desplegados nuevos grupos hasta que la fuerza alcanzó su lleno total de cinco mil policías en febrero de 1996. Los policías novatos fueron llevados al terreno sin ningún soporte logístico o infraestructura aparte de la presencia de la policía civil de la misión de paz de la Naciones Unidas (CivPol). Los policías, en su mayoría muy jóvenes, llegaban a las estaciones de policía y encontraban que éstas por lo general no tenían ningún tipo de equipo de comunicaciones, ni teléfono, ni radio y a menudo ni instalación carcelaria, equipo de oficina, muebles, ni siquiera ventanas, puertas y en varias ocasiones ni techo. De hecho a la CivPol le tocó retirar a los agentes de la PNH de dos locales porque las instalaciones estaban en tan mal estado que tuvieron miedo de que los agentes simplemente abandonaran sus puestos y volvieran a Puerto Príncipe. A la PNH se le donó un número considerable de vehículos, así como equipo de radio comunicación, pero como no hubo un control logístico ni mantenimiento de estos bienes, muy pronto el equipo se perdió o se dañó. La mayoría de las estaciones de la PNH no tenían un presupuesto local de operaciones con el cual adquirir gasolina. Además de bajar la moral y de entorpecer la capacidad de la policía para hacer su trabajo de manera efectiva, en algunos casos estos asuntos logísticos parecen haber contribuido a ciertos abusos policiales. Casos como los de los agentes que se encontraban haciendo sus rondas, y que por no poder llamar pidiendo respaldo, o poder confirmar la gravedad de la situación, por no poder reaccionar rápidamente ante situaciones críticas, se asustaban y disparaban o se comportan en cualquier caso de manera ilegal.

A pesar de haber tenido un impacto negativo considerable en la moral de la policía en esa primera etapa, la escasez de recursos resultó ser no obstante un asunto relativamente fácil de manejar debido a las generosas donaciones provenientes del exterior. Hacia finales de 1997 aunque la PNH todavía enfrentaba una escasez de recursos, estaba bastante mejor equipada. Las estaciones de policía hoy en día tienen máquinas de escribir, papel, archivadores, escudos antimotines y algunas estaciones tienen chalecos antibalas. Las unidades policiales de Puerto Príncipe tienen

carros equipados con radio y la mayoría de los pueblos importantes tienen acceso a la comunicación por radio con los cuarteles de policía de Puerto Príncipe. Sin embargo la capacidad administrativa de la PNH para seguir la pista, mantener y procurar el resuministro de equipos es espantosa. Dejan el equipo, incluso armas, amontonado de cualquier manera sin ninguna seguridad. El sistema de control para equipo y material es primitivo. Y si bien algunas estaciones ya están llevando el inventario del grueso del equipo, generalmente no tienen en cuenta los artículos pequeños, como las balas, ni las condiciones del material. En general las estructuras administrativas de la PNH siguen siendo extremadamente débiles y la comunicación al interior de la fuerza es deficiente, particularmente en las áreas rurales. La comunicación por radio entre Puerto Príncipe y las provincias se usa solamente para las operaciones. Los informes regulares y el flujo de información sobre asuntos institucionales son extremadamente limitados. Muchos agentes de la PNH dicen que no saben cómo solicitar un entrenamiento especial o cuáles son las políticas de promoción ni en qué criterios se basan. Por lo general los policías perciben su paga con varios meses de retraso. Todos estos asuntos reflejan la velocidad con que se ha construido la PNH y la debilidad de la dirección policial y el sistema administrativo.

Liderazgo

El liderazgo es probablemente el elemento clave de cualquier proceso de reforma institucional, y es especialmente importante en un proceso de reforma a la seguridad en un país con una larga tradición de dominio militar tanto en las dinámicas de orden público como en las políticas. Desarrollar su “liderazgo” se ha revelado como uno de los desafíos más tenaces para la reforma policial de Haití.

Los primeros agentes de la PNH fueron llevados al terreno sin oficiales. El gobierno de Aristide se mostró extremadamente lento en nombrar comandantes de policía a todos los niveles —directores departamentales, comisarios e inspectores. En octubre de 1996 la fuerza estaba operando con solamente 26 de los 185 comandantes de mediano y alto rango de la PNH, y muchos de esos nombramientos fueron hechos en base a criterios políticos. La ausencia de oficiales de policía y las limitadas capacidades de los pocos que habían sido nombrados conllevó al deterioramiento rápido de la moral de los jóvenes agentes. Quizás la

única razón de que la PNH no hubiera estado a punto de una desintegración inmediata fue la presencia de los observadores de la CivPol, quienes, según el ministro haitiano de Justicia, “han estado haciendo todo lo que nosotros no pudimos hacer, especialmente supliendo nuestra falta de capacidad administrativa. (CivPol) nos ayudó con su confianza policial a sabiendas de que había alguien a quien podíamos acudir. Lo que nos dio un elemento importante de estabilidad.”

Razones tanto políticas como prácticas fundamentan este error: la labor arrolladora y desafiante a la que se vio abocada el gobierno haitiano luego de su reinstalación y el paso acelerado de la reforma policial; el hecho de que la atención de los Estados Unidos estuvo enfocada principalmente en alcanzar el número propuesto de agentes de policía, y la exclusión de los altos cargos de ciertos antiguos oficiales aristidistas cuyos nombres estaban en lista negra; todo esto conllevó a que se enfocara tardíamente la necesidad de hacer un reclutamiento de dirección. La excesiva centralización en la toma de decisiones, típico en Aristide, y su desconfianza del papel predominante de los EE.UU. en el proceso de reforma contribuyó a la lentitud de los nombramientos.

Luego de su posesión presidencial en febrero de 1996, René Préval designó a Pierre Denizé como director general de la PNH, quien lanzó un programa de reclutamiento masivo de oficiales basado en exámenes abiertos y competitivos. Tal como se temía, fue difícil encontrar candidatos calificados. Un 70 por ciento de los haitianos son analfabeta y el sistema educativo es anticuado y muy formal. En un esfuerzo por encontrar individuos con notorias capacidades directivas y administrativas, el director general Denizé se dirigió al sector de negocios, pero no encontró interés entre éstos, para quienes la carrera de policía no es suficientemente lucrativa ni brinda seguridades ni estabilidad. Los titulados universitarios interesados en solicitar un cargo en la policía tenían por lo general una baja cualificación. A pesar de las preocupaciones bien difundidas acerca del peligro de “militarizar” a la policía civil, el reclutamiento fue abierto a antiguos oficiales militares, la mayoría de los cuales mostraba un nivel de cualificación tan pobre como el de los universitarios. Un aspecto importante fue que los antiguos militares tuvieron que someterse al mismo proceso examinadorio de los civiles y en caso de superarlo, continuar con el mismo entrenamiento. Solamente un tercio de los oficiales de la PNH son antiguos militares y los dos grados más altos —el cuartel general

de la PNH y los directores departamentales— están todos en manos de civiles.

A la PNH le tomó hasta finales de 1997 para llenar la mayoría de las posiciones de comando de mediano y alto rango. Mientras se ha llenado el vacío en la dirección, han surgido otros problemas a causa del bajo nivel de muchos oficiales de policía. La necesidad urgente de poner a operar a los comandantes condujo a que todos los oficiales de la PNH recibieran menos entrenamiento que los agentes a su mando. El entrenamiento más largo de cualquiera de los actuales jefes fue de tres meses (los directores departamentales recibieron solamente cuatro semanas de entrenamiento). Los oficiales, puestos a operar un año y medio después de que lo hicieran los primeros agentes, tienen menos experiencia que sus subordinados y han tenido dificultades en imponer el respeto y en conseguir que los agentes de la PNH hagan a un lado antiguos hábitos y obedezcan órdenes. Además, el reclutamiento se basó exclusivamente en criterios académicos, el talento o no para las posiciones de dirección se hizo evidente solamente más tarde en el terreno mismo. Según algunos observadores hay diferencias enormes entre una comisaría y otra, lo que indica que a pesar de la debilidad de la institución en su conjunto, las capacidades personales de cada oficial constituyen un aspecto central. Muchos oficiales son extremadamente ineficaces y “se pierden en los detalles hasta el punto de que sus subordinados tienen que encargarse.” Los oficiales se presentan muy rara vez por sus puestos de trabajo, dedicándole más tiempo a sus “negocios personales” y sirviéndose de los vehículos policiales para su uso personal.

A los entrenadores policiales internacionales se les ha dificultado el trabajo de entrenamiento en el campo mismo con los oficiales, debido en parte a sus frecuentes ausencias. Aunque los expertos policiales internacionales diseñaron pautas, regulaciones y códigos disciplinarios para jefes policiales regionales importantes, los oficiales de la PNH no los están implementando. La mayoría de los oficiales de la PNH no tienen la capacidad o el deseo de emprender acciones disciplinarias en contra de los agentes bajo sus órdenes y se limitan a enviarle los asuntos de disciplina al inspector general en Puerto Príncipe. El sistema de sanciones contra los oficiales que incumplen sus funciones era bastante débil hasta que la CSPN (Consejo Superior de la Policía Nacional) promulgó un edicto en septiembre de 1997 por el cual se le permite al director general castigar a los oficiales que no apliquen como es debido las normas

disciplinarias en sus correspondientes unidades. Otro obstáculo que se ha interpuesto en los esfuerzos para corregir estos problemas es la falta de un sistema de comando participativo. No existe entre éstos una retroalimentación sistemática, limitándose nada más a los informes que tienen que ver con incidentes individuales, los cuales tienen un valor bastante limitado. Tal como el director de la PNH, general Denizé comentara en octubre de 1997: “Nuestra prioridad era eliminar el vacío de liderazgo. Se necesitarán varios años antes de que tengamos una estructura de comando.”

En casi todas las áreas de funcionamiento de la PNH la falta de liderazgo ha sido un elemento importante de responsabilidad en problemas de derechos humanos, eficacia, moral y administración. Otro resultado precoz de una falta clara de liderazgo se vio en el comportamiento cada vez más autónomo y politizado de un puñado de unidades policiales, incluido el servicio nacional de inteligencia y las guardias de palacio y presidencial, a los que en 1995 y 1996 se acusó de estar involucrados en asesinatos políticos. Estas unidades fueron detenidas pero su rápido surgimiento y los paralelos que se pueden hacer entre éstas y otras dinámicas similares en El Salvador presentan la necesidad de poner lo más pronto posible en cualquier proceso de reforma un sistema adecuado de comando efectivo y responsable.

Inspección de Servicios

Los comandantes de la PNH están tratando ahora de atender las deficiencias en materia de liderazgo a través de una “inspección de servicios” bajo el mando del Inspector General.⁴ Este aspecto del trabajo del Inspector General requiere que éste emprenda inspecciones regulares de las comisarías, incluyendo “visitas sorpresivas”, para examinar el cumplimiento de la policía con los procedimientos y regulaciones. A él le corresponde publicar informes y hacer recomendaciones de mejoras. En noviembre de 1997, Eucher Joseph realizó su primera inspección.

4. Algunos donantes internacionales piensan que el Inspector General no debería tener esta función doble sino que una oficina debe encargarse de las investigaciones internas y la otra llevar a cabo las intervenciones. Tal cambio requeriría unas enmiendas parlamentarias de la ley policial, lo cual en términos prácticos sería imposible de conseguir dado el actual estancamiento político de Haití.

Según se supo, quedó impresionado con la situación que encontró y solicitó un número de cambios y mejoras en el funcionamiento del comisariato examinado. Denizé plantea que una vez puestas en marcha las inspecciones “tendremos menos casos (de abusos policiales) para tratar luego de cometidos. Las inspecciones actuarán como disuasivas (de los abusos).” Las inspecciones son sin duda un instrumento esencial de supervisión tendiente a mejorar los problemas de liderazgo y el control interno. Los esfuerzos para mejorar la administración de la policía han sido dotados con poderes especiales por el Conseil Supérieur de la Police Nationale (Consejo Superior de la Policía Nacional). El Consejo promulgó en septiembre de 1997 un edicto que le permite al director general castigar a los oficiales de policía que se niegan a aplicar la disciplina en sus unidades, con medidas que van desde la degradación del rango hasta la destitución. Denizé propuso igualmente reclutar a un grupo de oficiales que permanezca disponible para ser entrenado y puesto a operar en el momento que se requiera.

Puesto que a pesar de las investigaciones del Inspector General y de las sanciones de la policía, al parecer sigue persistiendo un relativamente alto nivel de abusos contra los derechos humanos, deberían buscarse nuevos medios para detener estos abusos y mejorar la calidad de los manejos. El reforzamiento del liderazgo policial es un componente central de tales esfuerzos. Un mejoramiento en la dirección debería ayudar a reducir el nivel de abuso continuo y sancionar asuntos disciplinarios menores a nivel local, reduciendo de alguna manera la enorme carga del Inspector General. Esto último es también, no obstante, motivo de alarma. Los expertos internacionales en Haití anotan que la oficina del Inspector General está actualmente trabajando al límite de sus capacidades nada más que con las investigaciones relativas a abusos policiales y delitos. Se critica en efecto al Inspector General por no atender muchos casos en los que la policía se ha visto incriminada en golpizas. Añadir un nuevo componente importante de trabajo implica un cierto canje entre la función de inspección y las investigaciones disciplinarias internas. Empezar un programa amplio de inspecciones administrativas significa que no solamente se van a seguir ignorando los casos de golpizas que involucran a la policía sino que se van a descuidar otros abusos serios a los derechos humanos. Tal eventualidad daría la mala impresión de que se están tolerando los abusos, lo que socavaría rápidamente cualquier logro positivo de las inspecciones administrativas hacia el mejoramiento de la

dirección policial. Las autoridades policiales haitianas dicen que son conscientes de estos problemas y están tratando de incrementar los recursos y el personal del inspector general.

La profesionalización de la policía haitiana se ve amenazada por la deficiencia en mejorar el liderazgo y descentralización de la responsabilidad por las acciones disciplinarias menores, una necesidad que se ha ido agudizando de manera creciente en vista de nuevas amenazas contra la PNH. Los dos grandes motivos de inquietud de los altos comandantes de la PNH son la corrupción y la politización. A finales de 1997 fueron arrestados unos 20 policías bajo cargos relacionados con el narcotráfico. A pesar de que el proceso de reclutamiento competitivo acabó prácticamente con los nombramientos para cargos altos hechos con motivaciones políticas, después de las elecciones de abril otra vez han vuelto a aparecer las amenazas de politización. Es el caso del departamento de Grande Anse, al suroccidente de Haití, señalado como una de las zonas más problemáticas, donde la dirección departamental de la PNH tiene lazos con un grupo local políticamente dominante. Parece que en este momento se están anexando policías ampliamente a nivel local e individual pero no hay un solo sector político con la capacidad de lanzar un proyecto nacional para dominar la PNH. Situación que podría deteriorarse fácilmente con un cambio en las dinámicas políticas.

Relaciones Policía-Comunidad

Como en la mayoría de los procesos de reforma policial, en Haití el proceso se propone crear una fuerza que cumpla con el lema de *servir et proteger* antes que oprimir a la mayoría de los haitianos imponiendo el control de una minoría. Para alcanzar este objetivo la PNH debe superar toda una herencia de comportamientos —al interior de la fuerza y en general en la sociedad— modelada por décadas de abuso. Un activista de derechos humanos en Gonaive analizó el desarrollo inicial de las relaciones de la policía y la comunidad locales como un proceso que ha atravesado por cuatro fases, dentro de las cuales la policía fue en primera instancia bien recibida por la población. La gente, sin embargo, asumió luego una actitud crítica frente a la nueva fuerza a la que veían como “demasiado simpática” y se pusieron a tirarle piedras y a desafiarla. En respuesta, la policía

golpeó a varios detenidos y cometió otros abusos que hicieron que aumentara el prestigio popular de la PNH. De acuerdo a mi propia investigación las actitudes varían ampliamente según las condiciones específicas locales, siendo las relaciones policía-comunidad en Puerto Príncipe las peores. En un pueblecito en el norte de Haití entrevisté a cuatro personas que habían sido atacadas a bala por la policía, quienes claramente hacían la diferencia entre los dos agentes de la PNH responsables por los abusos de que fueron víctima y el resto de la fuerza, de la que pensaban que estaba haciendo un buen trabajo, organizando visitas a escuelas y buscando el contacto con la comunidad. La principal solicitud de estas personas —aparte de pedir justicia y compensación por los disparos— era que hubiera más policía en servicio en los pueblos vecinos.

Dada la necesidad de romper con la tradición, es motivo de preocupación que todavía mucho personal de la PNH exhiba lo que los haitianos definen como una “mentalidad de caudillo”, caracterizada por la arrogancia, la inactividad, el no pagar por los bienes y servicios recibidos y el acoso sexual a las mujeres. Las fuerzas de seguridad en el pasado se comportaban de esta manera y las comunidades preferían vivir sin un cuerpo de vigilancia antes que sufrir la presencia militar. Estas actitudes no se han vuelto todavía endémicas al interior de las fuerzas de seguridad y la mayoría de los haitianos todavía está solicitando la presencia de más policía. Esto subraya la necesidad de una dirección fuerte en el gobierno haitiano y la policía. Una dirección que insista en el carácter democrático de la PNH —que se comporte de manera responsable con la ciudadanía— y adopte normas prácticas específicas que apoye estos objetivos, entre los cuales podría estar la creación de políticas comunitarias.⁵ Esto indica igualmente la necesidad de adelantar programas de educación cívica para mejorar lo que popularmente se entiende sobre el papel de la policía en una democracia. Tal campaña debe centrarse principalmente en cómo quejarse por los abusos policiales al tiempo que debe enfatizar los derechos y responsabilidades de la gente en sus relaciones con la policía.

5. Desafortunadamente Denizé, director general de la PNH no está convencido de que vale la pena considerar las prácticas de políticas comunitarias como un modelo que podría ser útil para Haití. En septiembre de 1997 desmanteló un proyecto piloto de política comunitaria que había sido apoyado por la CivPol y por MICIVIH.

Desafíos Externos a Política de Profesionalización en Haití

Hasta aquí este artículo ha examinado temas del desarrollo institucional de la PNH, pero muchos de los desafíos más graves que enfrenta la reforma policial en Haití son externos a la institución misma. Buena parte de estos factores externos reflejan problemas sistémicos o culturales que representan un desafío serio al esfuerzo enorme de institucionalizar y consolidar la democracia en Haití, y cuyo remedio tomará bastante tiempo y recursos.

Probablemente el mayor desafío a mediano y largo plazo para desarrollar una dirección profesional sea el atraso en la reforma judicial. La capacidad de la policía para combatir el delito depende en última instancia de la capacidad del sistema judicial de procesar y sancionar a los criminales convictos. Desafortunadamente no se ha emprendido prácticamente ningún esfuerzo serio de reforma, a pesar de las presiones internacionales y de las protestas de los haitianos. La prolongada debilidad judicial genera toda suerte de peligros. Cuando un juez corrupto es visto dejando libre a detenidos, esto provoca entre la policía un incrementado sentimiento de aplicar una “justicia popular” o “justicia preventiva”, que justifica el abuso a los detenidos con el argumento de que si no se puede confiar en el sistema judicial para que castigue a los detenidos, la policía lo hará por su propia cuenta. La continua corrupción judicial incrementa también la probabilidad de una corrupción policial.

La debilidad en lo judicial es un factor decisivo en la deterioración del respeto de la PNH por las garantías constitucionales que protegen a los ciudadanos haitianos de un comportamiento arbitrario e ilegal por parte de la policía. Algunas veces los jueces le dan a la policía “autorizaciones” escritas por la cual se prolonga una detención, secundando con ésto directamente a la policía en la manipulación del límite de los períodos de detención.⁶ En un caso muy sonado

6. Estas protecciones al proceso, muy convenientes, incluyen requisitos según los cuales, antes de llevar a cabo los arrestos, la policía debe obtener una orden de detención de la corte, basada en evidencias de actividad criminal verosímil; que los arrestos se hagan entre 6 de la mañana y 6 de la tarde, con excepción de los casos de “delito flagrante” (en los cuales la policía puede arrestar sin orden de detención a cualquiera que sea aprehendido cometiendo un delito); que los sospechosos sean presentados ante un juez dentro las primeras 48 horas de arresto con evidencias suficientes de una probable actividad criminal que justifique su detención para seguirle un proceso; y que los detenidos sean puestos en libertad una vez que la corte haya decidido que no hay bases suficientes para continuar su arresto. Los oficiales de

recientemente de un antiguo funcionario del gobierno que supuestamente habría estado conspirando contra el gobierno, la policía ignoró descaradamente las órdenes de los jueces de soltarlo. Si el sistema funciona mal es porque no hay consecuencias legales serias ni remedios para tales situaciones. Efectivamente, no se está procesando a los policías —se trata de unos 66 hasta la fecha— que han sido acusados de abusos a los derechos humanos y delitos comunes y que han sido enviados por el Inspector General de la PNH ante las cortes.

A la vez que hay gran cantidad de fallas estructurales en el sistema judicial, la misma PNH muestra una considerable debilidad en el área de investigaciones criminales. Los agentes de la PNH casi nunca presentan informes escritos y con frecuencia no hay ninguna evidencia de que le hayan dado al juez ni siquiera los más mínimos detalles sobre el detenido. La evidencia sometida se limita casi siempre a ser nada más confesiones o testimonios, nunca material, ni siquiera el arma en caso de que se trate de un homicidio. En la actualidad los abogados defensores, basándose en meros aspectos técnicos, les piden a los jueces la absolución del defendido, y por culpa de la mala preparación del caso por parte de la PNH, los jueces se ven obligados a acceder. En esta área hay una enorme cantidad de trabajo por hacer, incluyendo la institucionalización de lazos formales e informales entre la policía y las autoridades judiciales.

Otro asunto es la proporción policía-población. Seis mil policías para una población de 7.2 millones de habitantes hace que Haití se encuentre muy por debajo de lo que sería necesario. Nueva York, que tiene una población similar a la de Haití, cuenta con 30.000 policías. El gobierno guatemalteco se ha propuesto alcanzar la cifra de 20.000 policías para una población de 11 millones de habitantes. Esta escasez de policías es responsable de un buen número de situaciones alarmantes: aumento de casos de “justicia popular” o linchamientos; el hecho de que algunas organizaciones y oficiales locales fomenten cuerpos de seguridad privada, o contraten de manera masiva a guardaespaldas armados; y que funcionarios locales asuman de manera ilegal cada vez más poderes de

policía están recurriendo cada vez más a cargos imprecisos en contra de los sospechosos para llenar el requerimiento de “*flagrant delit*”, en el cual la única evidencia es el testimonio del oficial. Con frecuencia el personal de la PNH no cumple con el requisito de presentar al detenido ante el juez en las 48 horas siguientes a su detención, tal como lo prescribe la ley, en cuyo tiempo el juez debe decidir sobre la legalidad del arresto. Si el juez determina que el arresto es ilegal o que la policía no ha producido las evidencias concretas que sugieren que el sospechoso ha estado involucrado en algún delito, éste debe ser soltado inmediatamente.

arresto y detención (en el curso de los cuales, según se sabe, se cometen numerosos abusos). Este último fenómeno es percibido por muchos observadores haitianos como un regreso alarmante a las prácticas de “jefes de sección” —autoridades rurales designadas por los militares que durante décadas gobernaron a Haití de manera brutal y dentro de la más completa impunidad. Esto refleja la continúa debilidad del estado, particularmente fuera de Puerto Príncipe. No está claro lo que el gobierno haitiano puede hacer para resolver este problema. William L. Swing, embajador saliente de los Estados Unidos en Haití dijo haberle comentado al presidente Aristide: “Les vamos a dar menos policía de la que necesitan y más de la que (el presupuesto) puede permitir.” El nivel relativamente alto de los salarios fue visto como algo necesario para atraer a un personal de alto calibre y atajar la corrupción en la PNH, pero redujo el tamaño de la fuerza que el gobierno se podía permitir. En efecto, si la economía haitiana continúa decayendo, el gobierno se va a ver en dificultades para pagar a la policía actual.

La PNH enfrenta un ambiente bastante hostil. La coalición del presidente Aristide y el movimiento Lavalas ofreció en su momento una visión de progreso que se derrumbó una vez que la coalición se desintegró en facciones entregadas a luchas intestinas. Desde la renuncia del Primer Ministro, Rosny Smarth, en junio de 1997, el gobierno se ha quedado paralizado. En febrero de 1998 éste todavía no había sido reemplazado. Muchos de los grupos que componían el movimiento Lavalas, grupos populares y otras organizaciones autosuficientes, se han fragmentado, desbandado o se han visto reducidos a asuntos de la propia supervivencia. Los haitianos están cada vez más decepcionados de sus líderes políticos y del proceso democrático. La desnutrición y el desespero son evidentes. Según estimaciones, el desempleo y el subempleo alcanzan cerca de un 80 por ciento. No es de sorprender que la criminalidad esté aumentando, atrayendo mucha atención por parte de la prensa en la medida en que, con la abolición del ejército y caída del gobierno elitista, ahora el crimen afecta tanto a los sectores pudientes como a los más desfavorecidos. Gracias a la falta de policía y a la debilidad del control gubernamental, también el narcotráfico está aumentando en Haití. Los traficantes de droga y la política de los Estados Unidos de repatriar a los delincuentes extranjeros se han combinado para crear una explosión de bandas criminales que a menudo sobrepasan a la policía.

Conclusiones y Enseñanzas

¿Podrá la reforma policial sobrevivir esta embestida? Durante mi seguimiento y análisis al proceso en los últimos cinco años, he observado que éste enfrenta una serie de desafíos, algunos predecibles otros menos, cuya solución no consigue sino generar un nuevo problema. Es importante anotar que tanto las autoridades haitianas como los donantes internacionales han querido ser flexibles, moldeando el programa para que responda a las necesidades antes que a cualquier dogma preestablecido o “fórmula de reforma policial”. Los donantes han trabajado en colaboración, evitando ampliamente las disputas, falta de coordinación, repeticiones y discrepancias en los mensajes políticos, lo cual ha sido un problema serio en otros esfuerzos drásticos de reforma, como fue en el caso de El Salvador. A pesar de algunos problemas políticos específicos, particularmente los relativos a supuestos asesinatos políticos cometidos por miembros de ciertas unidades policiales, las autoridades policiales haitianas han trabajado bien con los observadores internacionales. Esta flexibilidad indica el consenso entre todos estos dignatarios con respecto al objetivo de crear una policía civil y profesional en Haití.

Esta voluntad política es lo que fundamenta la reforma policial de Haití. La oficina del Inspector General es la mejor prueba de esta voluntad, especialmente para observadores independientes. Efectivamente, la destitución del inspector general Eucher Joseph en noviembre de 1995, por haber estado investigando unos arrestos supuestamente motivados por razones políticas, fue un indicador importante de la pérdida de voluntad política y la falta de liderazgo que caracterizó los últimos meses de la administración de Aristide. La reposición de Joseph hecha por el general Denizé en marzo de 1996 fue una señal importante de que los esfuerzos de reforma estaban volviendo a su cauce. Desde entonces, esta oficina se ha ampliado de manera considerable,⁷ y casos bien conocidos, homicidios y otros crímenes serios cometidos por policías

7. El Inspector General fue trasladado de una oficina de dos habitaciones con la que contaba inicialmente a un edificio propio próximo a los cuarteles generales de la policía en Puerto Príncipe. El inspector general Eucher Joseph es apoyado por cinco oficiales de policía, ocho agentes y varios investigadores más. Un total de 72 personas constituyen su equipo de trabajo, incluyendo administración y cuerpo de seguridad. En 1998 se planea aumentar este número, cuando la oficina contrate personal técnico para realizar las revisiones administrativas de las estaciones de policía departamentales y locales.

parecen estar siendo investigados y sancionados de manera bastante eficaz. Igualmente, el inspector general ha hecho en diferentes oportunidades declaraciones a la prensa sobre sus actividades, informándole al público sobre la seriedad de la PNH respecto a su actitud de hacer frente a los abusos. Estos informes jugaron un papel importante en el sentido de que mantuvieron la credibilidad de la policía, a pesar de que su registro en materia de derechos humanos se había deteriorado. Mientras que en el pasado los informes fueron más bien irregulares, a fines de 1997 el Consejo Superior de la PNH modificó las regulaciones policivas, ordenando que el inspector general haga informes públicos mensuales de sus actividades. Esto no es poca cosa en Haití, en donde la fuerzas de seguridad han gozado siempre de impunidad.

Cualquier reforma policial, y particularmente aquéllas que tienen que ver con una renovación total de la institución policial, afronta presiones enormes para que ponga a la policía en la calle y muestre que el gobierno está propuesto a combatir seriamente los delitos, y en el caso de Haití, limite la presencia de soldados extranjeros en los asuntos de dirección. El desarrollo de la policía en Haití muestra que un despliegue masivo podría no ser una prioridad muy práctica. La estrategia de reforma al igual que la secuencia del proceso deben ser examinadas cuidadosamente para que los policías no sean enviados al campo sin buena parte de los medios básicos —dirección, recursos mínimos— que requieren para su funcionamiento. Esto puede llegar a exigir la toma de decisiones difíciles, tales como un aplazamiento o una disminución en la frecuencia del despliegue, mientras que en estadios previos de la reforma se cotejan manejos y otros asuntos administrativos. Tales decisiones pueden ser políticamente muy desagradables en tanto que suponen una dependencia más larga de los arreglos interinos de seguridad, lo que puede resultar tanto impopular como poco efectivo. De todas maneras, un cálculo serio debe tener en cuenta que un despliegue acelerado de policías mal preparados y con escasa experiencia se va a ver enfrentado a no pocos riesgos: el fracaso de la nueva fuerza para afrontar el delito o mejorar el orden público; alta probabilidad de que cometa abusos; una posible baja de moral; y quizás un incremento en la posibilidad de corrupción y politización. Aunque tal vez el mayor riesgo tiene que ver con la credibilidad popular de la nueva fuerza, si ésta se muestra incapaz de hacer la diferencia entre ellos y sus conflictivos predecesores.

No le basta, finalmente, a la nueva policía con ser civil y responsable. Si no demuestra eficacia va a perder la credibilidad y el apoyo público así como el propósito más amplio de consolidar el dominio de la ley. Lo que podría conducir a un reaparecimiento de una “justicia popular” y desestabilización democrática. El gobierno haitiano y las autoridades policiales se están debatiendo con estos desafíos, y los donantes internacionales se han comprometido de manera continua con el proceso, renovando hasta finales de 1998 el mandato de la policía civil de la NN.UU. (aunque poniéndole fin a la presencia militar) y del MICIVIH. Es teniendo en cuenta todos sus problemas, pues, que de manera general sigo pensando que la reforma policial de Haití ha hecho avances considerables, habiendo alcanzado hasta el momento un éxito relativo, aunque frágil. A pesar de tener solamente dos años de experiencia operando a toda marcha, la policía ha hecho claros progresos en la mejora de la confianza y de las capacidades. Ha llevado a cabo exitosamente incursiones contra pandillas de delincuentes y su unidad de guardacostas ha hecho un número significativo de incautaciones de drogas, entre otras cosas. No obstante la debilidad en la dirección, la PNH se ha hecho notoriamente menos dependiente de la CivPol. Los cargos de dirección ahora están ocupados y la policía está mucho mejor equipada de lo que lo estaba hace solamente un año. Finalmente, han aumentado los programas de entrenamiento en la academia de policía. El curso básico para un nuevo recluta dura ahora nueve meses y no cuatro como antes, y los oficiales que se encuentran operando están siendo llamados de vuelta a la academia para un entrenamiento adicional de corto término. Los entrenadores internacionales están poniendo el entrenamiento académico en mano de policías entrenadores haitianos.

En los próximos años la consolidación de la reforma policial dependerá de la manera cómo se resuelva la actual crisis política de Haití y de la reforma institucional de los otros ministerios y agencias del gobierno, particularmente las judiciales. Una sola institución no puede mantener un proceso de reforma de manera aislada dentro de un contexto general de parálisis institucional. En este sentido, la PNH se está manteniendo firme gracias a la voluntad política del presidente y de los altos oficiales de la institución. Un cambio en los puestos directivos importantes de personas comprometidas con los propósitos de la reforma por otras personas cuyos proyectos personales y políticos pudieran

deshacer todo lo que se ha ganado en pocos años, es un peligro real. Para que la reforma policial se mantenga, la PNH debe consolidar una nueva ética y manera de funcionar, ahora que todavía parece existir una voluntad política para éllo, y debe estar preparada para las futuras embestidas que sin ninguna duda va a recibir.

Vieques y la Política Puertorriqueña

Jorge Rodríguez Beruff

Este documento tiene el propósito de reflejar la importancia que tiene para la política puertorriqueña y las relaciones Puerto Rico-Estados Unidos la presencia naval y las prácticas militares en Vieques. En particular, deseo abordar la cuestión de si este conflicto ha provocado o puede provocar cambios a largo plazo en la dinámica de poder y la política de Puerto Rico, y una redefinición significativa de las relaciones EE.UU.-Puerto Rico. No pretendo presentar aquí los resultados de un estudio empírico, o conclusiones o proposiciones “definitivas” bien pensadas. Este documento constituye un ensayo en el significado literario original del término: una elaboración conceptual de un tema, conforme a “*meditaciones del autor*” de María Moliner, con el propósito principal de hacer reflexionar al lector.

La actual controversia sobre Vieques inevitablemente nos refiere a la cuestión más amplia del papel histórico y político de las actividades y la presencia militar de EE.UU. en Puerto Rico durante este siglo. ¿Cómo podemos abordar este asunto sin caer en un nuevo reduccionismo o proponer explicaciones desprovistas de la complejidad y el carácter multifacético que evidentemente tiene?

Poder militar y colonialismo: panorama histórico

Permítanme situar en la historia de Puerto Rico algunas de las hipótesis que he desarrollado en otros escritos sobre el papel del poder

militar y los intereses estratégicos, a fin de discutir con mayor profundidad histórica los recientes acontecimientos en torno a la controversia de Vieques.

Las consideraciones estratégico-militares y el régimen militar no comenzaron con el control de EE.UU. en 1898, sino que se remontan al período colonial español. Las posesiones de España en el Caribe formaban parte de una red vital de bastiones militares para la defensa del comercio colonial y el imperio español. El Caribe, según ha señalado Juan Bosch, era la frontera de un gran conflicto de poder. El carácter militar de la ciudad de San Juan, el *situado mexicano*, el carácter estratégico de la *Capitanía General* y el régimen autoritario de los gobernadores militares, eran expresiones de este papel. Esto comenzó a cambiar después de la independencia de América Latina, pero Puerto Rico, aparte de su creciente importancia comercial, todavía era considerado un vital trampolín estratégico para controlar a Cuba. Resulta interesante el hecho de que la demolición de las paredes de la ciudad de San Juan sucediera tardíamente en 1897, mucho tiempo después que en La Habana.

Arturo Morales Carrión ha demostrado que durante el siglo XIX hubo un creciente divorcio entre el comercio y el control colonial, a medida que el comercio de Puerto Rico se desplazaba cada vez más hacia los Estados Unidos. Sin embargo, ello no significa que el interés de EE.UU. fuera exclusivamente comercial, ni Morales Carrión así lo argumentaría. De hecho, fue uno de los pocos historiadores puertorriqueños que estaban bien conscientes de la relevancia de los factores estratégicos, y definió el dilema de la historia de Puerto Rico en un artículo de 1940 como “la fortaleza o la ciudad”.

Durante el siglo XIX, la esquina noreste del Caribe Oriental se convirtió en un objeto de interés para el establecimiento naval. Esto estuvo relacionado con la creciente importancia del Istmo Centroamericano y toda la región del Caribe. Es por eso que tanto la Bahía de Samaná en la República Dominicana como las Islas Vírgenes Danesas adquirieron valor para la potencial ubicación de bases navales y, justo después de la Guerra Civil, EE.UU. ofreció comprar a España la Isla Culebrita. Los planes por largo tiempo acariciados de anexionar la República Dominicana y las Islas Vírgenes son bien conocidos. Resulta interesante señalar que el punto de vista geoestratégico, eventualmente formulado por Mahan, coincidía en muchas formas con el tradicional pensamiento estratégico español sobre la región.

No deseo extenderme en una discusión estéril sobre los intereses económicos vs. político-militares en la anexión de Puerto Rico. Sólo digamos que las consideraciones estratégicas, particularmente la estrategia naval, sí jugó un papel importante. El control de Puerto Rico significaba el control de las principales rutas marítimas europeas hacia y desde el Istmo y el Caribe. Junto con Cayo Hueso y Guantánamo, le permitía a EE.UU. controlar las rutas del norte hacia el Caribe y el Golfo de Méjico. También movió la frontera de EE.UU. hacia el sur, facilitando las operaciones hacia América del Sur. Por ejemplo, se utilizó a Culebra para concentrar la flota durante el bloqueo de las costas venezolanas en 1902. Ciertamente, el interés estratégico ha cambiado con el tiempo debido a los cambios tecnológicos y al ambiente internacional y regional, pero EE.UU. nunca ha considerado que Puerto Rico está desprovisto de importancia militar estratégica.

Esto me lleva al segundo señalamiento que deseo hacer. Richard Challener, en su clásico estudio *Admirals, Generals and American Foreign Policy*¹, argumenta de manera muy convincente que durante el período de la expansión de ultramar, los efectivos militares expandieron considerablemente su papel político, tanto en la administración de las nuevas “posesiones” como, de manera más general, en la formulación y ejecución de la política exterior. Mahan argumentó que la administración de las nuevas posesiones debía confiarse a los militares, ya que eran “enclaves estratégicos” y no colonias en el sentido clásico, y que los militares estaban por encima de la “política”, y en consecuencia mejor equipados para promover el bienestar de los nativos.

En el caso de Puerto Rico, los militares desempeñaron un amplio y abierto papel político en la administración colonial. Aunque se instituyó formalmente un gobierno “civil”, de hecho se podría definir mejor como una coadministración “híbrida” de carácter cívico-militar. El papel de los artífices o “Padres Fundadores” del nuevo estado colonial lo desempeñaron oficiales militares durante el breve período del gobierno militar. Irónicamente, la Ley Foraker, que establecía un “gobierno civil”, fue escrita en el Departamento de Guerra.

El Buró de Asuntos Insulares (BIA por sus siglas en inglés) del Departamento de Guerra, por largo tiempo dirigido por el Coronel Frank

1 Richard D. Challener, *Admirals, Generals and American Foreign Policy, 1898-1914* (Princeton: Princeton University Press, 1973).

MacIntyre, coordinó la política federal hasta 1934, cuando la jurisdicción fue transferida al Departamento de lo Interior. El BIA centralizaba información sobre todos los aspectos de la vida puertorriqueña, redactaba leyes, participaba en las decisiones políticas, y posiblemente tenía más poder que el Comisionado Residente. Ese mismo año de 1934, el Mayor General Blanton Winship fue nombrado gobernador, y su sucesor en 1939 fue el ex-Jefe de Operaciones Navales de la Marina, el Almirante William D. Leahy. George Colton, Theodore Roosevelt Jr., Winship y William D. Leahy eran todos oficiales militares retirados, que fungieron como gobernadores. Charles Allen y Beekman Winthrop habían sido Subsecretarios de la Marina. Hasta un gobernador civil reformista como Rexford G. Tugwell entendió que su misión en Puerto Rico era predominantemente geoestratégica. La policía puertorriqueña, organizada al estilo paramilitar, estaba directamente bajo el control de oficiales militares hasta mediados de los años 40. Varias agencias militares recopilaban información de manera rutinaria sobre asuntos estrictamente cívico-políticos, y todavía lo hacen. Finalmente, muchos de los funcionarios puertorriqueños que eran reclutados para puestos claves en el gobierno eran oficiales militares o tenían antecedentes militares.

Este arreglo colonial carecía de los elementos clave del modelo liberal que prevalecía en el sistema político metropolitano. No había una demarcación clara de las esferas de competencia de los militares y el liderazgo civil, el gobierno era sólo parcialmente civil, y el principio de subordinación de los militares frente a los líderes civiles y los valores civiles nunca fue plenamente efectivo. Aunque las relaciones cívico-militares han constituido siempre un aspecto cambiante y problemático del sistema político de EE.UU., en Puerto Rico probablemente la ciudadanía y la clase política metropolitana habrían encontrado el arreglo intolerable.

No es mi intención argumentar que Puerto Rico estuvo sujeto antes de los años 40 a una prolongada dictadura militar, aunque la administración de Winship se asemejaba mucho a un régimen de este tipo, ni que la estructura institucional no evocaba la colaboración de las principales fuerzas políticas puertorriqueñas y tenía mecanismos para integrar las masas. Mi punto es que los militares jugaron un ostensible papel político en un grado significativamente más amplio que en el sistema político norteamericano. Este papel fue posiblemente legitimado por el valor estratégico que se le atribuyó a Puerto Rico y a otros bastiones isleños bajo el control de EE.UU.

Durante este período, los Puertorriqueños fueron reclutados de manera forzosa para la Primera Guerra Mundial solamente. El contingente fue embarcado a Panamá y nunca estuvo en acción en Europa, retornando a Puerto Rico sin bajas en batalla. Los efectivos militares en Puerto Rico eran relativamente modestos por motivos financieros. Las instalaciones militares se heredaron mayormente de España a través del Tratado de París, con las importantes excepciones de Culebra e Isla Grande, y no provocaron mayores fricciones con la población local, excepto en Culebra y Puerta de Tierra. La represión, cuando se ejercía de manera severa, iba dirigida, a principios de siglo, a grupos discretos como los anarquistas y los segmentos radicales del movimiento laboral y, más tarde, a los Nacionalistas. Nunca, incluyendo el período durante la insurrección nacionalista de 1950, se utilizaron a las Fuerzas Armadas regulares de EE.UU. para reprimir directamente a la población civil.

Efectivamente, hubo cambios después de la guerra bajo la hegemonía del Partido Democrático Popular, con la aprobación de la ley que permitía la elección del Gobernador y eventualmente con la Constitución de la Mancomunidad de Puerto Rico hacia una relativa “civilianización” y democratización del sistema político. El conspicuo y abierto papel de los militares en el gobierno de Puerto Rico cesó.

Sin embargo, esto se obtuvo a un costo. Bajo el concepto de “defensa común”, todos los asuntos relacionados con la guerra y la paz, y con las políticas militares y de seguridad, fueron definidos como del dominio exclusivo del gobierno federal. El alto nivel de legitimidad que la participación en la Segunda Guerra Mundial había generado y la percepción de un impacto en general beneficioso de las Fuerzas Armadas de EE.UU. en Puerto Rico durante los años 40, posiblemente contribuyeron a evocar el consentimiento del pueblo puertorriqueño para todo el arreglo.

Debe recordarse que tanto el Departamento de Guerra como la Marina participaron en las audiencias concrecionales sobre el Proyecto de Ley Tydings en los años 40 para oponerse a cualquier discusión sobre independencia durante o después de la guerra. Argumentaron que la “operación de un gobierno soberano” en Puerto Rico interferiría con su hasta ahora uso “irrestringido” de la tierra y el pueblo. La Mancomunidad, que se entendía como la autonomía en “asuntos estrictamente locales”, era aceptable. La condición de estado no fue siquiera considerada como

una opción, y después ha sido mencionada únicamente como la “segunda mejor alternativa”. Por tanto, bajo las instituciones políticas “civilianizadas”, los efectivos militares, representados por los comandantes del 10mo. Distrito Naval y el Departamento de Puerto Rico de la Armada, retuvieron una considerable ración de poder, posiblemente incrementada por el ambiente de agudas tensiones internacionales durante la Guerra Fría.

No obstante, la Guerra de Corea, que significó un gran sufrimiento humano y pérdidas para Puerto Rico, y un gran temor a una guerra nuclear, forzó el alistamiento para la Guerra de Vietnam y sus traumáticas consecuencias, la militarización de las universidades y las actividades de la Marina en Culebra y Vieques, y ocasionó tensiones en el marco exclusionario. De hecho, el crecimiento del movimiento independentista en los años 60 y 70, y la crisis de la hegemonía del Partido Democrático Popular pueden difícilmente entenderse sin hacer referencia a las formas extremas de opresión militar, como lo percibían importantes segmentos de la población. Podría argumentarse que, históricamente, la principal fuente de tensión en las relaciones EE.UU.- Puerto Rico en el período de la post-guerra, no se encuentra en la política económica o social, sino más bien en el impacto de las políticas militares y de seguridad.

Vieques: una controversia de largos años

Si nos concentramos solamente en lo que ha pasado en torno al asunto de Vieques después de la muerte de David Sanes el 19 de abril de 1999, corremos el riesgo de pasar por alto la importancia política de este conflicto en toda su extensión y profundidad. De hecho, las tensiones entre el gobierno federal y el liderazgo político puertorriqueño comenzaron casi inmediatamente después de las expropiaciones de tierra en 1941. Las mismas fueron provocadas no por el proceso de expropiación mismo al que el Partido Democrático Popular no se opuso, sino más bien por las catastróficas consecuencias sociales y económicas que podrían preverse justo un par de años después.

Muñoz y el Partido Democrático Popular habían expresado durante la campaña de 1940 pleno apoyo y colaboración para las preparaciones militares en Puerto Rico, una posición que fue enfáticamente reiterada durante la guerra. Por tanto, no se opusieron a las expropiaciones masivas

de tierra que precedieron la construcción de nuevas bases de la Armada y la Marina. A excepción del débil Partido Nacionalista, otras fuerzas políticas compartieron este punto de vista.

El precedente inmediato de Vieques fue Aguadilla, donde se construyó el *Borinquen Field* (Campo Borinquen) en 1939 y 1940. El Partido Popular procuró aligerar la difícil situación de las muchas familias desplazadas en Aguadilla y otros lugares de Puerto Rico, a través de la *Autoridad de Tierras*, según estudios de Josefa Santiago. Sin embargo, el problema fue probablemente más dramático en Vieques que en cualquier otro lugar, ya que para 1943 la Marina había comprado 21,000 de los 32,640 acres. Para 1982, la Marina controlaba un total estimado oficialmente de 25,231 acres. Consecuentemente, no era una cuestión de reasentamiento, sino de viabilidad de la economía y la población civil misma.

A principios de 1943, cuando las consecuencias de las expropiaciones navales comenzaban a sentirse, una delegación que incluía a *todos los grupos políticos organizados en Vieques* visitó a Muñoz, quien era entonces Presidente del Senado. Por tanto, la existencia de una coalición o consenso en Vieques para demandar una *compensación* contra la Marina se remonta a 1943. La respuesta de Muñoz fue ordenar a Rafael Picó que realizara un estudio de la situación en Vieques. El estudio, realizado por un comité de expertos, fue presentado el 18 de marzo de 1943. Incluía el siguiente diagnóstico presente de la situación:

Hoy en día hay un auge tal en Vieques que la Isla no ha experimentado en 100 años. Pero cuando llegue el día del ajuste de cuentas y se detenga la construcción naval, la Isla enfrentará la crisis más severa en su historia. La crisis la ocasionará no sólo el hecho de que no hay evidencias de que los trabajadores están ahorrando sus inusualmente altos salarios, sino a partir del hecho más simple de que la Marina ha comprado 21,000 de los 32,640 acres de la Isla... ²

El estudio exigía que la Marina permitiera el uso no restringido de 13,000 acres de terreno para la agricultura y el reasentamiento, y recomendaba medidas de emergencia adicionales por parte de varias agencias puertorriqueñas y federales. Muñoz sometió el informe a Tugwell, pero éste respondió que como Muñoz había ordenado el informe, él también debía encargarse de su implementación.

2 Thoms A. Fennell, "Vieques", 6 de febrero de 1948, Fundación Luis Muñoz Marín.

Con el traslado de la guerra a otros lugares y luego casi a punto de terminar, la Marina no utilizó de manera intensiva sus extensas propiedades en el área Ceiba-Vieques. En 1944, se declaró un excedente de 12,000 acres en Vieques, que fueron transferidos a Puerto Rico bajo condiciones revocables. El gobierno puertorriqueño, a través de la *Puerto Rico Agricultural Company (PRACO)*, invirtió en Vieques casi US\$2 millones en varios proyectos agrícolas y ganaderos. Tuvieron cierto grado de éxito, pero no duraron mucho.

Para 1947, el estallido de la Guerra Fría aumentó el interés naval en Vieques y se programaron importantes maniobras. Hacia finales de ese año, la Marina torpedeaba claramente los esfuerzos de desarrollo de Puerto Rico y socavaba los proyectos de PRACO. Un documento encontrado en la Fundación Luis Muñoz Marín resume la nueva situación de la siguiente manera:

El primer esfuerzo real por rehabilitar al pueblo de Vieques progresaba de manera altamente satisfactoria, con su cooperación y apoyo, y con la cooperación de los oficiales de la Marina hasta que el Almirante Barbey vino a Puerto Rico. Éste se rehusaba a cooperar con las agencias insulares establecidas, humillaba a sus representantes cada vez que era posible, provocaba que perdieran dinero y en particular, hizo todo esfuerzo posible para arruinar el programa insular de rehabilitación en Vieques.

El almirante Barbey debía ser retirado inmediatamente y las tierras de la Marina liberadas para ser desarrolladas en todo su potencial.

El pueblo de Puerto Rico y Vieques es demasiado pobre para regalar 28,000 acres de terreno para que la Marina los utilice un mes al año para sus maniobras.³

Para 1948, el conflicto entre los gobiernos de Puerto Rico y Estados Unidos en torno a Vieques pasó a formar parte de un conflicto mayor sobre el problema de los inmuebles militares. Éste llegó a su punto culminante durante el primer período de gobierno de Jesús T. Piñero en Puerto Rico. Durante la Segunda Guerra Mundial, las Fuerzas Armadas adquirieron miles de acres para instalaciones y bases adicionales en toda la isla y en San Juan. Nunca antes la presencia militar había sido tan intrusa. Numerosas propiedades militares en San Juan, particularmente en los alrededores del puerto, impedían la planificación y el crecimiento

3 Rafael Picó, et al., "Informe del Comité para la Investigación de las Condiciones en la Isla de Vieques" (*Report of the Committee for the Investigation of Conditions in the Island of Vieques*), 18 de marzo de 1943, pág. 1. Fundación Luis Muñoz Marín.

urbanos. También se discutía la ubicación preferida para un aeropuerto internacional en terrenos ocupados por la Marina en Isla Verde. En total, había unas 26 propiedades involucradas.

El gobierno de Puerto Rico deseaba retornar a la “normalidad”, es decir, reducir los inmuebles militares a los niveles previos a la guerra. Las Fuerzas Armadas, alegando consideraciones de “seguridad nacional” en el contexto de la Guerra Fría, deseaban quedarse prácticamente con todos sus bienes inmuebles, los que entonces, al igual que hoy, se definían como vitales e insustituibles. Para principios de 1948, las negociaciones entre el gobierno de Piñero y los efectivos militares en Puerto Rico no habían tenido resultados. Éste debió haber sido un importante tópico de discusión con Harry Truman durante su breve visita a finales de febrero de 1948, ya que ordenó al Almirante William D. Leahy, su jefe de estado mayor y uno de sus principales asesores de seguridad, que regresara a Puerto Rico en abril y le hiciera recomendaciones que terminaran con el impase.

El Almirante Leahy, quien había sido gobernador y por tanto conocía personalmente a los líderes puertorriqueños, incluyendo a Muñoz, participó en las discusiones con Piñero y los funcionarios más importantes de su gobierno durante los días 19 y 20 de abril de 1948. Una por una, examinaron las más de 20 propiedades en disputa. Irónicamente, el mediador presidencial era un Almirante de Flota que había gobernado a Puerto Rico precisamente cuando se realizaba el levantamiento de los planos para la Estación Naval Roosevelt Roads. Cuando el Gobernador Piñero trató de plantear la situación de Vieques, sobrevino esta breve y lapidaria conversación.

Gobernador PIÑERO: Si nos dirigimos hacia el este, llegamos a la Isla de Vieques.

Almirante LEAHY: No creo que pueda hacer nada por Vieques excepto decirle a Washington lo que usted desea. Es casi inútil que le hable de eso. La isla tiene un valor estratégico. No se me ocurre otro lugar en el que puedan encontrar una mejor y de mayor valor. Esta es un área de entrenamiento militar muy importante. Es clave para todas las defensas de la Marina. ⁴

4 Cuartel General, Décimo Distrito Naval, San Juan Puerto Rico, “*Special Puerto Rican Insular Government and Federal Property Conference*” (Transcripción de las discusiones), 19-20 de abril de 1948, Documentos de William D. Leahy, Sociedad Histórica Estatal de Wisconsin.

Se discutió algo más sobre Vieques, pero el Almirante se empeñó en que Piñero debía escribirle directamente al Presidente. Para desaliento de la recalcitrante jerarquía militar de Puerto Rico, el informe de Leahy a Truman incluyó algunas concesiones a las autoridades civiles. Inclusive, rechazó una solicitud de la marina de más tierra en Culebra. Pero no incluyó una palabra sobre Vieques. El destino del pueblo de Vieques fue sellado y las palabras del Almirante Leahy resuenan en las recientes declaraciones del Almirante Kevin Green cincuenta y tres años después: “No vale la pena que *le* hable de eso”.

El conflicto en torno a los inmuebles militares fue posiblemente el mayor estorbo político para las relaciones entre EE.UU. y Puerto Rico antes de que se pudiera llegar a un acuerdo para las reformas políticas, que luego se cristalizaron en la elección de un gobernador puertorriqueño en 1948 y eventualmente en la Constitución del Estado Libre Asociado en 1950. No deseo argumentar, pues no tengo evidencias suficientes, que el nuevo arreglo político fuera el resultado de una negociación en la que Vieques era la víctima. Esta es la tesis central de Arturo Meléndez en *La batalla de Vieques*. Sin embargo, sería justo decir que la Mancomunidad había nacido con el supurante problema de Vieques y que el liderazgo político puertorriqueño, a pesar de su evidente preocupación por la situación, no fue capaz de imponer una solución favorable.

Entonces se sucedieron crisis tras crisis militares en los años 50 y 60 (Turquía y Grecia, Berlín, Corea, Bahía de Cochinos, la Crisis de los Misiles, Vietnam...). *Realpolitik* aconsejó que no se trajera a colación un tema tan crítico para la Marina y que nadie consideraba importante salvo unos cuantos miles de *viequenses* (inclusive divididos entre ellos) y el cada vez más debilitado movimiento independentista. También, el uso de Culebra evitó que Vieques recibiera el impacto total de las prácticas militares, como luego ocurriría en los años 70, hasta los 90. Sin embargo, sería la insaciable sed de tierra de la Marina lo que mantendría el tema en el tapete político durante ese período. Ésta consideraba insuficiente el leonino *status quo*.

En realidad, la Marina estaba detrás de la adquisición total de las islas de Vieques y Culebra y la remoción de la población civil. Es por ello que el Almirante Richard E. Barbey no era simplemente un tío irracional. La viabilidad o el crecimiento económico en estas “Joyas de la Corona” se consideraba como un obstáculo al plan, conocido como

“Plan Drácula” o “Plan BC”. No se trataba de si era un buen o mal vecino, la Marina simplemente deseaba todo el vecindario para sí.

El plan encontró oposición en el Gobierno de Puerto Rico y Muñoz tenía un pequeño grupo de funcionarios confiables, quienes seguían los movimientos de la Marina en Washington, entre ellos, Roberto Sánchez Vilella y Antonio Fernós Isern. Este es el contexto de la carta secreta del 28 de diciembre de 1961 de Muñoz a Kennedy oponiéndose al plan, que estaba a punto de ser debatido en el Congreso (como promueven ahora la Marina y sus aliados congresionales la extraña idea de separar a Vieques de Puerto Rico). El gobernador advirtió a Kennedy de las adversas consecuencias políticas que tendría dicha jugada. Para el 16 de enero del 1962, Kennedy había contestado la carta, expresando que “... debemos alterar nuestros planes a fin de modificar el impacto en la comunidad civil”. Muñoz había evitado que el *status quo* fuera cambiado a favor de la Marina, pero el problema persistía y resurgiría de nuevo en los años 70.

De Culebra a Vieques

Un movimiento independentista, precisamente fortalecido por la lucha anti-Vietnam, adoptó el tema de las actividades de la Marina en Culebra. La coalición de fuerzas que actuaron en ese caso incluyó a los indignados líderes y población locales, el movimiento independentista, los segmentos radicalizados de las iglesias protestantes y a los grupos pacifistas estadounidenses. La misma enfrentó a un gobierno federal y unos efectivos militares extremadamente debilitados que trataban de resolver las catastróficas consecuencias militares y políticas de la Guerra de Vietnam. En este contexto, las principales fuerzas políticas puertorriqueñas, representadas por Luis A. Ferré y Rafael Hernández Colón, no vieron desventajas importantes en abrazar una causa obviamente popular y los muchos peligros de permitir que el movimiento independentista mantuviera vigente el tema. Además, el trato en el que sirvieron de intermediarios fue eventualmente aceptable para la Marina, ya que no impedía que las actividades se realizaran en Vieques en vez de Culebra.

Inevitablemente, el conflicto se intensificó en Vieques. La intensificación de las maniobras y de la presencia de personal militar

movilizó segmentos de la población, particularmente a los pescadores, cuyos medios de vida se veían constantemente minados por las prácticas. Entre 1974 y 1977, el lanzamiento de bombas de 500, 1,000 y 2,000 libras aumentó un 900%. Sólo durante los primeros seis meses de 1978, la Marina dejó caer 3,886,000 libras de pertrechos militares en Vieques. Las maniobras se realizaron durante unos 200 días al año de 7:30 a.m. a 10:00 p.m.⁵

La oposición local se organizó en la *Cruzada pro Rescate de Vieques*. En todo Puerto Rico surgió una red de grupos de apoyo. Nuevamente, segmentos de las iglesias Protestante y Católica se unieron al movimiento, al igual que la Asociación de Abogados. El movimiento pensó que podría provocar “una segunda Culebra”. Para la Marina, sería como la “última posición de Custer” (*Custer’s Last Stand*)⁶. El gobierno de Carlos Romero Barceló respondió demandando a la Marina por cuestiones ambientales.

Sin embargo, la situación política a finales de los 70 y principios de los 80 era diferente. Estados Unidos ya no estaba empantanado en los dos traumas de Vietnam y Watergate. Las tensiones internacionales con Cuba y la Unión Soviética habían aumentado. La derecha política estaba en auge, lo que condujo a la victoria electoral de Reagan en 1980 y a un compromiso con una milicia fortalecida. En Vieques, la movilizadora oposición, aunque fuerte, no había alcanzado los niveles de hoy en día. El movimiento de solidaridad en Puerto Rico estaba tan estrechamente identificado con el movimiento independentista que su potencial de crecimiento estaba severamente limitado. Huelga decir que el movimiento de solidaridad en Puerto Rico experimentaba disputas y luchas internas sobre “estrategia y tácticas” a las que un sinnúmero de fracciones de “izquierda” habían sido tan propensas. Por tanto, la Marina pudo implementar una campaña de “trucos sucios” en Vieques y Puerto Rico con relativa impunidad. La muerte de Angel Rodríguez Cristóbal

5 Memorando Personal y Confidencial de Nelson Rodríguez López al Honorable Secretario de Estado Carlos Quirós, “Vieques”, 16 de marzo de 1982. Cortesía de Julio Quirós. Este memorándum sugería una transacción con la Marina de los casos del tribunal, que luego condujo al Memorándum de Entendimiento de 1983.

6 N.D.T: “Custer Last Stand” fue el nombre de la batalla donde murió, con todos los hombres bajo su mando, el General George Armstrong Custer (1839-76), Oficial de la Armada de Estados Unidos, que primero se hizo famoso en la Guerra Civil Estadounidense. Murió a manos de los Indios Sioux Americanos, dirigidos por Caballo Loco y Toro Sentado, en el Río *Little Bighorn* en Montana.

y el encarcelamiento de los manifestantes no produjo la sensación de indignación generalizada que se produjo después de la muerte de David Sanes, un guardia de la Marina.

El gobierno con condición de estado eventualmente sucumbió a la presión de los militares. La invasión rusa de Afganistán proporcionó una conveniente excusa para que la administración de Romero Barceló se desentendiera del asunto de Vieques a través del *Memorándum de Entendimiento* de 1983 sin ningún alboroto político importante. Su sucesor, Rafael Hernández Colón, estaba reacio a intervenir, ya que había sido un elemento coadyutorio en el trato de Culebra, que había sido tan dañino para Vieques. Así, las principales fuerzas políticas decidieron alejarse de un asunto complicado, del cual no podría derivarse ninguna ventaja política, y que involucraba un potencial conflicto con la Marina y sus aliados políticos en Washington. Incluso el movimiento independentista perdió en gran medida el interés y se concentró en su acostumbrada política de “*status*”.

No puedo describir en detalle el papel de las sucesivas administraciones puertorriqueñas en el asunto de Vieques. Esa investigación la realiza el Prof. Luis González Sotomayor y será sumamente iluminadora cuando se publique. El punto importante es que, aunque la Marina obtuvo una importante victoria táctica en 1983, el asunto no se disolvió en el olvido. Bajo circunstancias difíciles, la oposición se reorganizó en Vieques. Bajo circunstancias difíciles, se fundó en 1993 el Comité Pro Rescate y Desarrollo de Vieques. Algunos grupos, principalmente ONG y organizaciones de la iglesia mantuvieron su apoyo. Ocasionalmente, los medios de comunicación reportaban los aspectos más dramáticos de las actividades navales. Más importante aún, en la opinión pública puertorriqueña se había dado un proceso de sedimentación, el resultado de un lento proceso educativo. Un difuso “estado de opinión pública” se cristalizó gradualmente sobre la base de la percepción de que las actividades navales habían transgredido sus límites razonables y se habían tornado inaceptables. Ya no coincidía con los segmentos pro-independentistas o nacionalistas de la población, sino que alcanzó a partidos e ideologías.

Fue en este contexto que ocurrió la muerte de David Sanes. El hecho de que la víctima fuera un *viequense* libre de sospecha de oponerse a la Marina, cuya imagen era un uniforme y un saludo militar, amplió políticamente el impacto de la tragedia. No era un “alborotador radical”,

sino un sirviente fiel. ¿Cuántos puertorriqueños que habían servido en las Fuerzas Armadas podían verse retratados en él? ¿Cuántos viequeses que todavía creían tener un futuro en la Marina o que habían servido en ella sintieron la tragedia como un evento íntimo?

La insensibilidad racista de la Marina, que trató de culpar a Sanes por su propia muerte, ocultó las lesiones de otros guardias, llevó a cabo una reacia y cuestionable pesquisa, rehusó revelar el nombre del piloto o tomar medidas disciplinarias contra los responsables, y en general, trató de restarle importancia a la gravedad del incidente y a los peligros para la población civil, solamente sirvió para profundizar el sentido de indignación en Puerto Rico. Pero fue la historia del largo conflicto de Vieques que transformó esta muerte en una importante crisis para la Marina.

Vieques después de Sanes

Después de Sanes, Vieques se convirtió en un “evento noticioso”. Durante dos años, la controversia ha generado noticias de todo tipo. Constituye un curioso “evento noticioso” ya que normalmente se desinflan en un lapso de tiempo más breve. Así, existe la fuerte tentación de concentrarse en los detalles o intentar un relato minuciosamente detallado del conflicto. Sin embargo, el hecho mismo de que los medios todavía consideren el asunto importante, y la queja de algunos políticos de que todavía siga “vivo”, sugieren que en el caso operan algunos factores políticos nuevos.

Si observamos el génesis del movimiento pro Vieques tal como se desenvuelve después de la muerte de Sanes, algunos rasgos importantes resaltan. Primero, la existencia en Vieques de un movimiento fortalecido y organizado contra la Marina, el cual por primera vez representó una clara mayoría en la isla. Ese movimiento contó con un experimentado liderazgo que, a pesar de algunas divisiones internas, fue extremadamente efectivo para explicar a la población de Puerto Rico su difícil situación y sus demandas. Eventualmente, también se hizo sentir a nivel de la política municipal, una instancia de poder que en el pasado había sido crucial para la Marina.

Segundo, los campamentos establecidos por los desobedientes civiles mantuvieron el asunto en el foco de atención desde principios de mayo

de 1999 al 4 de mayo del 2000, casi un año exactamente. Un total de 13 campamentos fueron establecidos por grupos tales como los viequeses, sindicatos, iglesias, estudiantes, y grupos y partidos pro independentistas. Los campamentos requerían de una logística compleja y eran realmente redes autónomas de apoyo que combinaron recursos en Vieques, Isla Grande e inclusive los EE.UU. El esfuerzo por mantener los campamentos involucraba a miles de personas que encontraron una forma concreta de apoyar la lucha de Vieques. El 11 de mayo del 2000, un total de 224 desobedientes fueron arrestados. Desde entonces, la Corte Federal ha tenido más de 900 casos de delitos menores, y muchos han usado los tribunales para ventilar sus agravios y demandas en relación con las actividades navales en Vieques.

Tercero, el movimiento incluía un sinnúmero de organizaciones no gubernamentales y profesionales que fueron más lejos que los grupos directamente presentes en Vieques y que representaban un espectro bien amplio de la sociedad civil. Por diferentes razones, consideraron que Vieques era una cuestión vital que ameritaba solidaridad y un emblema de sus propios fines. Un rasgo interesante de este proceso es que el mismo ha dado prominencia política a nuevas voces y personalidades, tales como Wilfredo Estrada o José Paralicci. En este sentido, los viequeses habían sido capaces de retratar su caso de una forma multifacética que incluía aspectos ecológicos, de paz, derechos humanos, democráticos, de desarrollo, morales y otros, con los cuales grupos muy diversos podían identificarse. El hecho de que las iglesias católica y protestante se involucraran en este movimiento fue un factor crucial en su fortaleza y amplitud. Ciertamente, la solidaridad de los grupos religiosos que consideraban que la situación de Vieques era moralmente extravagante tuvo una importancia estratégica, tanto antes como después de la muerte de David Sanes.

El movimiento pro Vieques también ha significado nuevas modalidades de acción y liderazgo políticos en Puerto Rico. El liderazgo del movimiento cívico ha desarrollado formas más efectivas para comunicarse con el pueblo. Los pronunciamientos tradicionales de opresión nacional han perdido efectividad frente a pronunciamientos que se basan en demandas de moral, ciudadanía, democracia, paz, comunidad, salud y ecología. En el análisis final, la situación de Vieques es intolerable bajo cualquier arreglo político con Estados Unidos y su solución no puede esperar una redefinición del intratable dilema sobre el "*status*". Es por

ello que el movimiento de solidaridad ha alcanzado una considerable amplitud, y también explica por qué la Marina y sus aliados desean identificar el movimiento como nacionalista y pro-independentista. Además, la estrategia de resistencia y desobediencia pacíficas como una actitud de principios ha sido vital para la supervivencia del consenso. Sin el rechazo a la violencia, el apoyo popular habría menguado. De hecho, ha sido sorprendente cómo un agudo y largo conflicto ha generado tan poca violencia, y cómo la no violencia ha cambiado la debilidad por la fortaleza. La paciencia y perspicacia política de parte de la oposición demostrará ser vital en el resultado final de esta lucha.

Humberto García ha sugerido que la amplia coalición pro-Vieques se movilizó bajo el estandarte de la *puertorriqueñidad*, no de las demandas nacionalistas o pro-independentistas. Aunque la *puertorriqueñidad* haya contribuido para dar al movimiento una identidad general de primer orden, su contenido estuvo y está relacionado con la capacidad del asunto de Vieques para conquistar el apoyo por razones muy diversas. En este sentido, por ejemplo, según ha señalado Robert Rabin, el crecimiento de la conciencia y el movimiento ecológicos en Puerto Rico constituyó un factor en la fortaleza de la respuesta pro Vieques.

Los intentos por crear coordinación entre todos los grupos tuvo como resultado la fundación de *Todo Puerto Rico con Vieques*. Sin embargo, esta formación no pudo abrazar el movimiento tan amplio y heterogéneo que se había desarrollado y algunos percibieron que estaba demasiado identificado con los tradicionales grupos de izquierda e independentistas. Por tanto, las iglesias crearon su propio mecanismo de coordinación: la Comisión Ecuémica. Así, el liderazgo permaneció bastante fluido y descentralizado, con los viequenses, Todo Puerto Rico con Vieques y la Comisión Ecuémica, que compartían la iniciativa con grupos muy diversos, incluyendo el Partido de la Independencia. La Comisión Ecuémica demostró su gran poder de convocatoria en la marcha masiva del 21 de febrero del 2000. A pesar de los alegatos de la Marina, en ningún momento fue el Partido de la Independencia, o el movimiento independentista, definido más ampliamente, capaz de hegemonizar el movimiento de solidaridad con Vieques en Puerto Rico, aunque eran participantes importantes.

En cuarto lugar, el movimiento cívico no estuvo confinado a Puerto Rico. Las comunidades puertorriqueñas en EE.UU. también se movilizaron y surgieron varios grupos de solidaridad como los

denominados *Todo Hartford con Vieques* o *Todo Nueva York con Vieques*. Este compromiso fue también expresado a través de la participación de los congresistas puertorriqueños así como otros líderes puertorriqueños en EE.UU. La concienciación y solidaridad internacionales también han ido creciendo. Recientemente, una colega me señalaba que había asistido a una reunión de funcionarios caribeños de habla inglesa, normalmente no interesados en los acontecimientos de Puerto Rico, y descubrió que la mayoría de ellos estaban bien informados y ávidos de conocer más sobre la situación de Vieques.⁷

Finalmente, aunque el dinamismo del movimiento pro-Vieques se ha situado fuera del sistema de partidos, ha causado diferentes impactos en los partidos. El Partido de la Independencia decidió hacer un gran esfuerzo desde el principio con la presencia de Rubén Berrios en el área de impacto por muchos meses. Luego, durante las últimas elecciones, trató de traducir a votos su participación, sin mucho éxito. La simpatía popular por las acciones de Berrios no significó un apoyo electoral para el partido o para la independencia.

Por algún tiempo, el gobernador Pedro Rosselló unió el Nuevo Partido Progresista a las principales demandas del movimiento por lo que cosechó un gran nivel de aprobación popular. La Comisión Especial para Vieques sirvió para formular las demandas de la coalición pro-Vieques. El trato que luego obtuvo de Clinton, los "*Mandatos Presidenciales*", dejó insatisfecha a la mayoría de la población y constituyó un anticlímax de su bravata de "*no presionen*" en el Congreso. La derecha de ese partido, representada por Orlando Parga y Miriam Ramírez de Ferrer, nunca se sintió cómoda con el asunto de Vieques y gradualmente la mayoría de los líderes pensó que era mejor distanciarse del asunto mientras aparentaban estar de acuerdo con las "*Ordenes Presidenciales*". Eventualmente, líderes como Ramírez de Ferrer han asumido abiertamente una posición pro-Marina. Sin embargo, el asunto se ha mantenido "vivo" aun dentro de este partido. El comentario de Pesquera sobre Vieques no lo ayudó electoralmente. El continuo intento de destruir políticamente a Norma Burgos significa también un intento de reprimir la única voz que entre los líderes todavía mantiene la posición original del partido. No es coincidencia que Norma Burgos presidiera la Comisión

7 He tratado de discutir en más detalle la dinámica del movimiento de solidaridad de Vieques en "*Vieques y la construcción de un poder civil en Puerto Rico*", de Jorge Rodríguez Beruff, *Nueva Sociedad*, No. 168 (julio-agosto del 2000), páginas 41-48.

Especial y obtuviera el mayor número de votos para el Senado. El partido parece resuelto a distanciarse del asunto, para satisfacción de sus partidarios más radicales, pero quizás no pueda escapar de las consecuencias políticas de dar la espalda a tan fuerte demanda popular.

Vieques también plantea un difícil dilema para el Partido Popular. Sus líderes se unieron a la causa triunfante del movimiento antes de las elecciones y utilizaron el asunto con fines electorales. Algunos municipios controlados por el Popular, principalmente Carolina, se mostraron extremadamente partidarios de las actividades pro Vieques. Eligió un candidato anti-Marina en Vieques, Dámaso Serrano, quien participó en acciones de desobediencia civil. El pequeño margen por el que ganó las elecciones se debió parcialmente a las fuertes expresiones de Sila Calderón. Desde las elecciones, el Gobernador Calderón ha alegado que será posible resolver la situación de Vieques en un diálogo calmado con el gobierno federal. El éxito o fracaso de esta promesa posiblemente tendría un impacto en la credibilidad de Calderón y, en consecuencia, en las próximas elecciones.

El punto importante a destacar es que en un breve período de tiempo, el asunto de Vieques ha pasado de ser una cuestión marginal y localizada a un elemento estratégico para el sistema político, ha condicionado el debate político dominante y ha tenido impactos significativos en los tres partidos. Lo que sustenta el asunto es el “estado de opinión pública” al cual nos hemos referido. Esa es la principal arena de lucha. Hasta ahora, se ha mantenido un amplio consenso popular a favor de las demandas básicas pro Vieques, mientras que los esfuerzos de “relaciones públicas” de la Marina no han logrado debilitar el consenso.

Vieques y las relaciones EE.UU.-Puerto Rico

Aunque el movimiento de Vieques, de una manera general, ha evitado el debate del “*status*”, el mismo tiene implicaciones importantes para la relación colonial con Estados Unidos. Implica la capacidad del pueblo de Puerto Rico para imponer un veto a las actividades de EE.UU. consideradas inaceptables y contrarias a los intereses de la población. De hecho, el pueblo de Puerto Rico, a través del movimiento pro Vieques, ha estado ejerciendo este poder de veto por casi dos años. Durante un año completo, los campamentos y la desobediencia civil lograron detener

las maniobras navales. Aún después de los arrestos masivos y los enjuiciamientos en la Corte Federal, las maniobras no han podido ser reasumidas en los niveles normales anteriores a Sanes, debido a consideraciones políticas. De hecho, el año pasado la Marina solamente realizó prácticas por unos 20 días y las maniobras planificadas para este año fueron pospuestas. La Marina y el gobierno de EE.UU. se enfrentan al dilema de incitar nuevas protestas o ceder a las demandas democráticas del pueblo de Puerto Rico, que claramente van más allá del arreglo político existente.

El poder de veto no es un poder soberano, es un poder compartido, pero su relevancia política es evidente. Aceptar el poder de veto sentaría claramente un precedente que podría alegarse en otros conflictos y significaría una habilitación no colonial del pueblo puertorriqueño. Esto no significa, tal como alegan algunos líderes que abogan por la independencia y la condición de estado, que el movimiento pro Vieques constituya una demanda de total soberanía o independencia. De hecho, las demandas del movimiento han estado fuertemente concentradas en la presencia de la Marina en Vieques. Esto incluye aspectos de ciudadanía democrática, los límites de poder del estado en una forma de gobierno democrática, poder de las comunidades locales, y las relaciones legítimas entre los militares y la sociedad civil. En este sentido, resulta relevante para el debate en torno al “*status*”, pues significa que ningún arreglo, sea el de condición de estado, mancomunidad o independencia, que no permita la creación de una ciudadanía democrática y una democratización y “*civilianización*” del sistema político más allá de la hegemonía partidista, encontrará gran oposición entre el pueblo. Quizás ese fue el significado a largo plazo de la apelación de la opción de “ninguna de las anteriores” en el referéndum sobre el *status*.

El actual gobierno ha declarado que tratará de resolver el conflicto dentro de los confines institucionales del Estado Libre Asociado, sin dañar las relaciones Puerto Rico-EE.UU. Esta declaración se enfrenta a la obstinada resistencia de la Marina y sus aliados en el Congreso y Puerto Rico. Todavía es imposible predecir el resultado del conflicto. Sin embargo, sería justo decir que si la Marina es capaz de imponer su voluntad en el caso de Vieques, las repercusiones se sentirán en el sistema político de Puerto Rico y en el curso de las relaciones Puerto Rico-Estados Unidos en los años venideros.



Conclusiones

Lilian Bobea

De los casos estudiados en la región del Caribe es posible consensuar que a lo largo de las tres pasadas décadas se han registrado progresos importantes en la conformación, diversificación y validación de las fuerzas interactuantes en los diferentes modelos de relaciones cívico-militares y en su entorno institucional, político y cultural¹.

Pese a ello, en esta región caracterizada por su amplia heterogeneidad y asimetrías económicas, políticas y sociales, los énfasis y retos que enfrenta la cuestión cívico-militar y de las fuerzas de seguridad guardan aún estrecha relación con las condiciones y especialmente las estructuras que les dieron forma en el pasado. Ello así, pese a haberse transformando de manera radical el contexto político y estratégico donde se insertan.

En tal sentido, las precarias y aún embrionarias democracias caribeñas confrontan el reto de resituar el compromiso que tanto los gobiernos

1 Acogiéndonos a la clasificación sugerida por Michel Laguerre en su libro "The Military and Society in Haiti" (Laguerre, *The Military and Society*, 195-199.) para explicar dinámicas internas, es posible acercarnos al análisis comparado de las experiencias en el Caribe a partir de la clasificación de modelos variados de relaciones cívico-militares en momentos y escenarios diferenciados en las tres últimas décadas, así tendríamos desde nuestra perspectiva:

- a) Modelo de control militar para la protección del estado contra amenazas externas: Experiencia de Cuba 1959 hasta el momento
- b) Presión por el control civil para la protección de derechos ciudadanos frente a amenazas externas-internas : experiencia de Vieques frente a la armada norteamericana.
- c) Control civil a través de la desmilitarización: Haití post Duvalier
- d) Control civil vía la captación de los militares : modelo bonapartista de Balaguer
- e) Control civil vía la profesionalización militar o despolitización FF.AA.: R.D. post 19 78, Guyana Inglesa post Burnham
- f) Control civil vía la democratización del Estado: aun pendiente en la mayoría de los casos.

como sus defensas, en concordancia con los emergentes actores societales, jugaran en el ámbito del desarrollo nacional, la integración regional y los procesos de ciudadanización, bajo un marco democrático, participativo e incluyente. Ello permite entender las razones por las cuales las preocupaciones continúan articulándose alrededor del tema del control civil y de manera sustantiva en quiénes toman las decisiones y bajo qué condiciones.

Desempeñándose en arenas cada vez mas complejas e interdependientes, las funciones que antes asumían los Estados y que estaban relacionadas al bienestar y al desempeño social son ahora transferidas a los ejércitos, ampliándose el carácter dual de sus funciones como un factor que redimensiona su naturaleza, estructura y organización y que termina readecuando los términos y alcances del concepto mismo de relaciones cívico militares como lo hemos manejado hasta este momento.

Informados vs. Uniformados

Por lo dicho, las sociedades caribeñas contemporáneas enfrentan diferentes y trascendentales retos. Para sólo mencionar uno de ellos, asumir la globalización, especialmente en términos de minimizar los impactos de la marginación, supone en el menor de los casos plantearse una serie de reformas estructurales a nivel del Estado y de la sociedad en su conjunto. Por esta razón, la gran mayoría de los gobiernos se han embarcado en iniciativas de reformas, siendo sin embargo la esfera de la seguridad y más concretamente de los ejércitos la de mayor complejidad y resistencia al cambio. Por lo general no se prestan fácilmente a las reformas generadas fuera de su ámbito de control y reflejan en términos estructurales, ideológicos y culturales los aspectos mas tradicionales y rígidos de sus sociedades particulares.

En parte, lo anterior tiene que ver con el carácter de la estructura militar. Como han señalado algunos autores, la misma es por definición vertical, centralizada y burocrática, distintiva respecto a cualquier otra instancia del gobierno. Los militares se ven a si mismos como encarnando los valores de la patria, como celadores de la integridad territorial, la soberanía nacional, basándose para ello en la instauración del imperio de la disciplina y el *expertise*, abriendo serias dudas sobre la legitimidad de estos conceptos en relación a los derechos ciudadanos y al ejercicio democrático.

Por otro lado, no dejan de tener razón en el sentido del vacío que enfrenta el saber especializado en esta materia desde la perspectiva civil, simplemente no ha sido la tradición en la mayoría de estos pequeños países con ejércitos de corte preponderantemente pretoriano. Si las FF.AA. en la mayoría de las constituciones se reconocen como no deliberativas menos aún lo son los ciudadanos debido fundamentalmente a su poca o nula formación en los temas de seguridad y defensa y a la ausencia de espacios desde donde ejercer su derecho al veto. Tampoco acceden a los niveles de información requeridos para emitir una opinión educada y sostenida sobre aspectos decisorios en estas áreas.

Por otro lado, en casi ninguna de las experiencias conocidas los niveles de transparencia de las instituciones castrenses resultan tan diáfanos que posibiliten el seguimiento y la interpelación desde las contrapartes civiles, de políticas atinentes a la distribución de recursos cuando se considere que éstas lesionan el interés general de los ciudadanos.

En virtud de ello, consideramos útil retomar la propuesta de promover el control civil democrático ampliado, para incorporar agencias burocráticas civiles y no gubernamentales en el diseño, administración y monitoreo de las políticas y ejecutorías en el campo de la seguridad y la defensa². Por lo tanto, un aspecto crucial en el establecimiento de un equilibrio de fuerzas descansa en la garantía de sujeción de las fuerzas de seguridad a una supervisión civil ampliada que no se reduce únicamente a la rama ejecutiva sino que descansa en contrapesos estatales como las instancias congresuales y de la esfera política y civil (ONGs, grupos corporatizados, entre otros).

Este aspecto resulta cada vez más relevante en la experiencia caribeña, en la medida en que la configuración cívico-militar ha ido evolucionando no sólo hacia la diversificación de escenarios, sino también de actores. Entre esta pluralidad caben citar: los partidos políticos, que inciden en el día a día del desarrollo de capacidades institucionales y son el canal de

2 Esta realidad nos lleva a incorporar la idea de un integrar un sistema de control civil y de seguridad ciudadana que enlace por un lado, todo el proceso de diseño de políticas, monitoreo de la ejecución y que involucre por otra parte a miembros y sectores de la sociedad civil informados y educados en aspectos relativos a la definición de los intereses y objetivos nacionales en materia de seguridad internacional e interna. De tal suerte que no basta con el hecho de que el ministro de defensa sea un civil, o que el presidente sea constitucionalmente instituido como Jefe supremo al mando de las FF.AA. se requiere más aún, la participación de otras instancias como el congreso en la revisión de los presupuestos en Defensa

las iniciativas de reformas constitucionales; las academias, no sólo militares sino también civiles; los movimientos sociales urbanos y rurales; los medios de comunicación en su vertiente investigativa y de edificadores de la opinión pública; el empresariado nacional. A nivel de los poderes del Estado, en la rama ejecutiva, los consejos nacionales de seguridad donde se identifican amenazas y se definen políticas, las cancillerías donde se coordinan esfuerzos internacionales en el ámbito de la seguridad; los congresos y sus comités especializados, responsables de interpelar, modificar y aprobar los presupuestos de defensa y velar por su equilibrio respecto a otras áreas de la inversión pública. Ellos funcionan como un mecanismo de contrapeso orientado a horizontalizar y pluralizar el nivel de las decisiones en contraposición a la tendencia autonómica y al verticalismo castrense. Dentro de los congresos habría que destacar el papel de las audiencias congresuales y los enlaces factibles de establecer con las contralorías militares. También instancias ad hoc como plebiscitos, asambleas constituyentes, comisiones de revisiones constitucionales y de leyes, cuya conformación debe ser pluralista y regulada.

En el ámbito externo, los actores internacionales han pasado a ocupar un lugar cada vez más relevante en el marco de la seguridad cooperativa y como mediadores de crisis cívico-militares internas como lo demuestran los recientes conflictos en Haití, Venezuela, Perú, donde la OEA tuvo un papel preponderante en la resolución de los impases. Organismos internacionales y multilaterales en el ámbito político y financiero tales como Naciones Unidas, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial, están influyendo en forma cada vez más preponderante en el diseño de políticas y en el entendimiento de problemáticas nacionales. Otras figuras o agencias relevantes son los protocolos internacionales, cumbres o summits regionales presidenciales, de ministros, de cancillerías. Finalmente, redes transnacionales de sociedad civil, tanto democráticas (CRIES, foros mundiales, movimientos pro desarme y contra la proliferación de armas y las eventuales comunidades regionales de defensa), así como aquellas que confrontan de forma preocupante la gobernabilidad regional pero que definen los límites y formas de la seguridad como son los circuitos transnacionales del crimen organizado (redes de lavado de dinero, contrabando de armas, drogas, y personas).

Muchos de estos hallazgos, y en algunos casos reafirmaciones de verdades sospechadas han salido a la luz pública gracias a los esfuerzos

de entendimiento y a las investigaciones realizadas desde diversos ámbitos.

Puntos de arranque

Fue bajo el influjo de todas estas interrogantes que surgió la propuesta de realizar análisis comparados del estatus de las relaciones cívico-militares en diversos países del Caribe. Inicialmente se partió de varios supuestos:

- 1ro.- Que pese a la asunción generalizada de una presunta desmilitarización global como consecuencia del relajamiento de las tensiones en el marco de la Post Guerra Fría, en la región no se verificaba a finales de los 90s un drástico reflujo de las fuerzas de seguridad³, sobre todo en los casos de Puerto Rico, República Dominicana y Haití, sino mas bien un reacomodo o recomposición de las fuerzas, expresándose en algunos casos en incrementos del efectivo militar.
- 2do.- Como fenómeno general manifiesto en la región, se ha ido acentuando la tendencia de crear fuerzas privatizadas de seguridad, sobre todo en Haití, pero también en Puerto Rico, República Dominicana y en cierta medida Cuba, alimentadas en algunos casos por los procesos de desmovilización/reintegración (Haití)⁴ o descentralización (policía municipal en Puerto Rico), de modo que el mapa de mecanismos o instancias de seguridad interna es cada vez mas complicado y por ende lo son las relaciones con los comunitarios y con los ciudadanos en sentido general.
- 3ro.- Que pese a la extrema diversidad de los países del Caribe, respecto a sus estructuras de seguridad y sus particularidades societales

3 En algunos países hubo recortes en los volúmenes de los ejércitos sin lugar a dudas, pero el sector mantuvo su importancia y peso dentro de la burocracia estatal y en algunos casos las disminuciones fueron posteriormente revertidas.

4 Aquí habría que profundizar en el estudio del papel que han jugado los organismos internacionales en los procesos de reorganización de los sistemas de seguridad locales, especialmente de cara a una frágil condición de equilibrio que refleja poca sostenibilidad una vez se produce el repliegue de las fuerzas de intervención externas.

resultaría factible y valioso emprender estudios comparados de las formas de relacionamiento, patrones históricos de interacciones formales e informales entre actores individuales e institucionales civiles, militares y gubernamentales, con miras a entender procesos, trayectorias y tendencias que posibiliten eventualmente el logro de un mayor control civil de las fuerzas de seguridad de cada país y de una mayor coordinación de políticas regionales de seguridad y defensa.

- 4to.- Que una efectiva y perdurable coordinación de dichas políticas de seguridad en el plano regional estaría condicionada a las posibilidades de alcanzar nuevas articulaciones y relaciones mas equilibradas y democráticas cívico-militares en los ámbitos nacionales, dentro de cada estado y sociedad de la región. En este contexto, el concepto de seguridad en sí debería ser sometido a una fuerte interpelación, de modo que nos acerquemos a una visión de la seguridad del ciudadano y no exclusivamente del Estado.
- 5to.- Sería por tanto factible establecer correlaciones entre las iniciativas de integración regional entre las esferas económica, política y de seguridad, especialmente en escenarios de reducciones de amenazas y conflictos entre los Estados. El fin de la guerra fría y la consabida despolarización de los escenarios y poderes en conflicto podría llevarle al Caribe hacia nuevas formas de cooperación en cuestiones de seguridad que implicasen reestructuraciones de los sectores e instrumentos de defensa a niveles nacionales. Por ejemplo mediante una ampliación del Regional Security System, CARICOM, así como la revalorización del papel que juegan instancias como la Asociación de Estados del Caribe (AEC), tanto como ha pasado en la esfera de comercio, por medio de tratados de libre comercio con Centro América y los países CARICOM.
- 6to.- Los análisis y propuestas de políticas públicas sobre asuntos cívico-militares en el Caribe deberían abordar todo el conjunto de fuerzas de seguridad, tanto policía como militares, y de

seguridad interna como externa, dado que hay cada vez menos distinción entre estos componentes. Ello plantea diferentes triangulaciones: Estado-fuerzas de seguridad-sociedad civil; Estado-fuerzas de seguridad; sociedad civil-Estado; fuerzas de seguridad-sociedad civil; Fuerzas Armadas-Policía-Seguridad Privada.

- 7mo.- Habrá que ver en qué medida el nuevo consenso democrático con tendencias neoliberales supondrá un cambio en la vinculación de las fuerzas de seguridad con los actores tradicionales (elites económicas y políticas, gobernantes), abriendo mayores oportunidades al protagonismo de la ciudadanía para redefinir el lugar de la defensa y la seguridad.
- 8vo.- Que el estudio de fuerzas de seguridad debería tomar en cuenta que en muchos países del Caribe factores como la corrupción, la distancia del control popular, y el personalismo son rasgos presentes en casi todos los renglones del Estado, de modo que las propuestas reformadoras relativas a las relaciones cívico-militares deben ubicarse dentro de un marco amplio de relaciones Estado-sociedad civil.

Aspectos distintivos de la realidad caribeña

Como sugiriéramos en la introducción de este libro, la realidad caribeña presenta rasgos distintivos respecto al contexto cívico-militar conosureño y al centroamericano.

Primeramente, la confluencia de la seguridad externa con la seguridad interna, a partir de la incidencia de factores exógenos, parece tener en la Cuenca del Caribe, mayor relevancia que en cualquier otra parte del hemisferio. Esto se observa en la condición particular en que se encuentran algunos países de la región, no solo en el caso del Caribe no independiente, sino también del Caribe Inglés, en la confluencia de factores que empujan a la creación de una fuerza de seguridad regional, en parte debido a la presencia norteamericana en la región, y la consecuente tendencia a ir conformando una suerte de gran reserva militar regional, especialmente a partir del escenario post 11 de

septiembre y la articulación de una respuesta antiterrorista de carácter hemisférico⁵.

En segundo lugar, la transposición de los ejércitos y las policías, en una suerte de fusión pragmática, produciéndose un hibridismo particular a nivel de las políticas de seguridad ciudadana con predominio de funciones militares en el orden público así como la configuración de una policía con rasgos militarizados. Esta situación asume su perfil más extremo en el caso del Caribe Inglés donde existe básicamente una policía multiuso y en el caso de la República Dominicana con sus batallones mixtos de patrullaje. Esto plantea el dilema del auge de las presiones ciudadanas por la desmilitarización de la seguridad interna en un contexto de cambio de misiones y roles de las FF.AA. que tiende a incorporar estos escenarios.

En tercer lugar, el peso que tiene la cuestión de la criminalidad como un factor exponencial de la violencia política y la violencia urbana cotidiana. Este elemento está también redefiniendo las relaciones entre las sociedades, los Estados y las fuerzas de seguridad, así como también los linderos de las propias fuerzas de seguridad en el ámbito del orden público (armamentismo de la sociedad, privatización de la seguridad, formación de milicias paramilitares). Ello repercute en el caso de Puerto Rico, como bien lo demuestran investigaciones previas de Jorge Rodríguez Beruff, y las realizadas por otros investigadores en la República Dominicana, Jamaica, Haití y Cuba, así también lo sugieren los cambios importantes que se han producido en el endurecimiento de las leyes criminales en estos países. En Trinidad y Tobago se han endurecido el marco judicial penal y es mucho lo que se ha debatido para adicionar la pena de muerte a delitos que antes eran castigados vía encarcelamiento.

5 En marzo del presente año se anunció la consolidación de la nueva frontera norte que incluye a México y Canadá, las Bahamas, Islas Vírgenes americanas y Puerto Rico, sustentada en la articulación de una estructura coordinada entre los ejércitos de esos países pero muy orientada a garantizar la protección de los linderos estadounidenses. Este anuncio de un supuesto acuerdo concertado entre el Presidente Vicente Fox de México y Bush de los EE.UU. creó un gran revuelo en el congreso y en sectores de la sociedad mexicana que reclamaron no haber sido informados previamente al respecto. En el caso del congreso se planteó la inconstitucionalidad del recurso, debido a las restricciones establecidas en la Carta Magna respecto a acuerdos con otros países que involucren al ejército y las fuerzas de control nacionales así como el uso del territorio mexicano por otras naciones. En otro orden, en abril, el Secretario de Defensa de los EE.UU. Donald Rumsfeld anunció el Nuevo plan de reestructuración militar.

En cuarto lugar, y a diferencia de la experiencia vivida dentro del MERCOSUR y el Mercado Común Centroamericano, llama la atención para el Caribe, la relativa ausencia del tema de la seguridad en la esfera de las diferentes instancias de integración vigentes (AEC, CARICOM, Cumbre de Ministros).

Finalmente, otra distinción que vale la pena resaltar para el Caribe, se refiere al modelo de relación entre las FF.AA. y los gobiernos. El predominio de un excesivo presidencialismo ha determinado formas específicas de articularse estos dos componentes sobre la base de un esquema patrimonialista, como lo demuestra el interesante trabajo de Wilfredo Lozano que distingue el presente volumen. La imagen que reverbera este espejo ha sido la permanente desinstitucionalización de las estructuras y los poderes, al punto de continuar predominando la informalidad, el patrimonialismo y el sultanismo en la relación entre poderes e instituciones, a diferencia de la solidez institucional y el excesivo corporatismo que han distinguido a las fuerzas militares en países como Chile, Argentina y Brasil. Esto conduce a insistir en el hecho de que, cuando se plantea la necesidad de consolidar el control civil, no necesariamente se está implicando la exclusiva subordinación al Ejecutivo, en la medida en que en casos como el de Dominicana, dichas fuerzas han estado en efecto bajo el control del Ejecutivo, sin que ello evitase excesos de autoritarismo y centralización de las decisiones y políticas.

Propuesta teórico-metodológica de PROCIVIL para el análisis comparativo

Desde sus inicios en el año 1998, el proyecto PROCIVIL se perfiló como una propuesta de investigación, capacitación y monitoreo de las relaciones cívico-militares y la seguridad con perfil regional, desarrollada desde la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales en la República Dominicana bajo los auspicios de la Fundación Ford. Dicha propuesta delineó las áreas consideradas críticas de investigación temática, regional y sectorial para la investigación comparada, muchas de las cuales resultan aún pertinentes para su estudio y sistematización. Entre las propuestas de entonces cabe mencionar:

- 1) Definición del estado de la cuestión sobre seguridad y las relaciones cívico militares, buscando identificar grados y modalidades de control civil sobre los militares en la región.
- 2) Identificación de demandas de la sociedad civil respecto a temas de seguridad ciudadana, regional y nacional. Estas apuntaban hacia la identificación o ausencia de mecanismos orientados a una mayor transparencia en políticas públicas sobre defensa, derechos humanos, monitoreo de actividades militares y policiales, orientaciones del gasto en defensa, aumento del número de efectivos, niveles de pluralismo y apertura en las escuelas militares, niveles de profesionalización, interacción entre militares y civiles, ausencias y canales de expresión, formas de relacionarse entre el Estado y las autoridades gubernamentales y los sectores militares; tipo de relación entre militares y policías y sus implicaciones en términos de políticas. Manejo de recursos, dinámicas y formas de corrupción. Relaciones con el ámbito externo: narcotráfico, crimen organizado, migraciones ilegales.
- 3) Levantamiento de organizaciones de la sociedad civil e instituciones académicas que realizan estudios o actividades de seguimiento relativas a los temas de relaciones cívico-militares y policiales.
- 4) Realización de estudios de economía de la defensa en la región: criterios que la sostienen. Elaboración de cuadros comparativos por país sobre: distribución del gasto militar/policial como parte del gasto del Estado e inversión en otras áreas. Posibilidades de establecer criterios de transparencia financiera y comparación entre estudios de casos.
- 5) Exploración de las conexiones del tema con los ámbitos jurídico-constitucionales. Análisis de las condiciones que en el plano legal regulan los asuntos militares, debilitando o fortaleciendo el control civil sobre cuestiones de defensa y en el campo militar. Mantenimiento de prerrogativas institucionales al sector militar dentro de los regímenes democráticos actuales. Explorar el análisis de modelos paradigmáticos de monitoreos legislativos. Relaciones del sector con el campo de la política.
- 6) Estructura orgánica: Diferencias y similitudes entre países y sus implicaciones en cuanto a sus niveles de articulación interna, relación con el Estado, relación con la sociedad civil. Injerencia/participación en actividades no tradicionales. Relevos generacionales.

- 7) Realización de sondeos en por lo menos dos países sobre percepciones mutuas entre sectores que integran la sociedad civil y oficiales militares.

En términos temáticos sectoriales, se sugirieron entonces los siguientes ámbitos de investigación:

Estructuras de seguridad: presupuesto público, presupuesto de fuerzas de seguridad (militares y policía), tamaño, configuración y estructura orgánica de las distintas fuerzas de seguridad (FF.AA. y policía per capita), relación estructural entre las FF.AA. y policía, reclutamiento y entrenamiento de soldados y policía, crecimiento de las fuerzas de seguridad estatales y privadas, misiones tradicionales y nuevas misiones de las fuerzas de seguridad, cambios de roles de FF.AA. y policía (asunción de oficios no tradicionales, conversión en empresarios, etc.), “policificación” de las FF.AA., rol de las fuerzas de seguridad en la preservación del orden público, proyectos de reformas y modernización de las fuerzas de seguridad.

Relaciones cívico-militares: Mecanismos de control civil de fuerzas de seguridad, vigilancia legislativa del presupuesto y misión de fuerzas de seguridad; contrapeso de organismos de la sociedad civil en cuestiones de seguridad, cobertura de asuntos de seguridad por la prensa, abusos de los derechos humanos por fuerzas de seguridad, impactos sociales diferenciados de acciones coercitivas (redadas, campanas antimotines, etc.), papel de las ONGs y organismos internacionales como la OEA y ONU en las cuestiones relacionadas a las relaciones cívico-militares.

Contexto regional de seguridad: adscripciones a alianzas, sistemas y acuerdos regionales (Regional Security System, etc.), integración formal/informal con potencias extraregionales (acuerdo centroamericano por la paz, etc.), ayuda militar/policial de EEUU, EU, u otra fuente, injerencia de EEUU en las prioridades de seguridad, problemas de seguridad mas urgentes desde la perspectiva del Estado (lucha antidroga, suministro de armas modernas, preservación de privilegios, etc.).

Finalmente, el cómo se expresa la cuestión de las RCM a niveles nacionales:

Para el escenario haitiano: La creación de una nueva fuerza de seguridad: la Policía Nacional, auspiciada por gobiernos e instancias internacionales, replantea la relación primordial entre la sociedad civil haitiana y las fuerzas de seguridad del Estado haitiano. Dado que la Policía Nacional es la expresión fundamental de la intencionalidad de reestructuración del orden por parte del Estado haitiano, nos preguntábamos en ese momento si la actitud del pueblo hacia la policía equivalía a su veredicto sobre el nuevo gobierno y la democracia en sí. En este interrogatorio proponíamos abordar la forma en que la intervención internacional podría haber matizado el juicio del pueblo sobre la policía. ¿Se veía ésta a los ojos del pueblo como una institución realmente nacional o como un cierto tipo de injerencia velada? Dada la presencia extranjera, qué significado tenía el control civil de las fuerzas de seguridad en el caso haitiano? También se planteó la necesidad de estimar cómo el proceso de reclutar y entrenar a la policía habían logrado “nacionalizar” esta última, convirtiéndola en una fuerza estable en un esfuerzo autosostenido y replicable, al margen del apoyo extranjero.

Otra veta de investigación enfatizaba en la importancia de relacionar procesos de desmovilización o desregulación de los viejos ejércitos (como en el caso haitiano pero también en los procesos de profilaxis al interior de las instituciones castrense en otros países) con la conformación de fuerzas privadas de seguridad. Los interrogantes apuntaban en el sentido de si la creación de dichas fuerzas socavaba o no el poder de los Estados como monopolizadores de la violencia y contribuía a dispersar los controles del ejercicio de la misma en micro poderes locales. ¿Cuál era pues el balance de poder esperado entre la policía y las fuerzas privadas? En el largo plazo ¿Cómo se perfilaba el pronóstico para la normalización de la relación cívico-militar-policial en Haití?

Otra serie de preguntas se enfocaban en el papel de Haití y Cuba en un presunto sistema regional de seguridad: En una visita a ese país, la entonces secretaria de Estado Madeleine Albright llegó a anunciar la puesta en marcha del proyecto Frontier Shield (Lance), una campaña de interdicción que incorporaba a Haití y a la República Dominicana y que abría cuestionantes sobre la progresiva integración de la isla en el proyecto de seguridad de los Estados Unidos, especialmente a las modificaciones de la relación militar/policial de los EEUU con el nuevo escenario político de Haití. Nos preguntábamos entonces si el escenario de ausencia de ejército en el caso haitiano llevaría a ese país y a sus sucesivos gobiernos

a buscar una mayor integración y colaboración regional en asuntos de seguridad. De ser una alternativa viable, en un escenario de predominio democrático, cuales serían los temas de seguridad mas urgentes?

Más adelante en la investigación surgían similarmente nuevas interrogantes para el escenario puertorriqueño, en la medida en que recientes estudios destacaban el crecimiento de fuerzas de seguridad nacional y la cada vez mayor injerencia del FBI, la DEA, y otras agencias de seguridad estadounidenses⁶. De modo que planteaba la interrogante acerca de cómo la nueva tendencia a consolidar agencias en el área de la seguridad había ido modificando la autonomía relativa del Estado puertorriqueño, y como ello a su vez había mediatizado el control de la vida cotidiana desde la sociedad civil. En esta línea sigue siendo pertinente preguntarse cómo el pueblo boricua enmarca los problemas de delincuencia, narcotráfico, y violencia y cuáles son los límites estructurales que sobre el control civil de las fuerzas de seguridad imponen la condición de Estado libre asociado?. También habría que explorar el papel de las fuerzas de seguridad privadas en la nueva configuración de la seguridad en PR, y el rol de las fuerzas de seguridad en el mantenimiento del orden público.

En el escenario dominicano se planteaba entonces la necesidad aún vigente de realizar una sistematización y estudio histórico de las relaciones cívico-militares. Explorar los asuntos de seguridad mas tirantes desde la perspectiva del Estado, relativas al tratamiento de los problemas como la migración de indocumentados, narcotráfico, corrupción y también las cuestiones fundamentales desde la perspectiva del involucramiento de la sociedad civil y sus organizaciones, conjuntamente con las instituciones castrenses. Los posibles impactos de la ayuda militar de los EEUU al balance interno cívico-militar y a nivel regional; la integración de las FF.AA. y la policía en la órbita de la seguridad delineada por los EEUU; las improntas de ir conformando e incorporando una burocracia civil en el sector de la defensa; las tendencias evolutivas y posibles desarrollos institucionales si llegasen a conformarse ministerios de defensa; el tema de los relevos y el nuevo liderazgo castrense, se destacaban todos como temas relevantes. Además se proponía la necesidad de explorar las relaciones estructurales entre policía y fuerzas armadas dominicanas, así como también, el nuevo rol de las fuerzas privadas de seguridad.

6 García Muñiz Humberto y Jorge Rodríguez Beruff, en lo que sería posteriormente su publicación "Fronteras en Conflicto" (San Juan, Puerto Rico: Red Caribeña de Geopolítica, Seguridad Regional y Relaciones Internacionales, 2000).

La pertinencia de seguir investigando sobre estos temas en el contexto de los cambios societales y estatales deviene en parte de un atributo propio de las relaciones cívico militares: por un lado, lo que un analista en otro momento denotó en cuanto a su capacidad de reflejar los niveles de fragmentación que les son propios a las sociedades y también su potencial sinérgico y transformador de dinámicas, procesos y tendencias⁷.

De suerte tal que, como aparece evidenciado en varios de los casos presentados en este estudio si bien algunas experiencias muestran el repliegue del actor militar del escenario político, otras constituyen un ejemplo de tendencias preocupantes hacia la militarización de la sociedad por diferentes vías y en diferentes intensidades.

Sea por las crisis permanentes de los sistemas de representación, de los partidos y de los procesos de deslegitimación de instancias congresuales, como en los casos de Venezuela, República Dominicana, o por el agotamiento de las garantías gubernamentales que ha conllevado en los últimos tiempos a imponer una modalidad de gobiernos al vapor reemplazantes de gobernantes desalojados del poder por la presión social, como sucediera en Ecuador, Perú, y más recientemente Argentina, la institución militar continua validándose como un actor preponderante, al cual, sea por aspiraciones redentoras o por suspicacias, sectores de poder e intereses particulares voltean el rostro.

El arbitraje militar continua siendo visto como un recurso para muchos gobiernos deficitarios y son los propios militares, pese a las auténticas preocupaciones de muchos de sus miembros respecto al impacto institucional de asumir roles y funciones cada vez más orientadas a la seguridad interna, los que primeramente asumen como válido ese discurso, bajo el amparo oficial y en algunos casos constitucional de considerárseles como los guardianes de la constitución y garantes del orden político.

La influencia del actor militar se observa en las reorientaciones del gasto público hacia ese sector, de cara a otros sectores como la educación y la salud. También en la emergencia de áreas de tensión relacionadas al equilibrio de fuerzas entre instancias del Estado como el Congreso y la rama Ejecutiva y entre esta y la jerarquía militar. Asimismo en la relación de los contribuyentes, los aspectos relativos al gasto militar y a la toma

7 Laguerre Michel, *The Military and Society in Haití* (London: Macmillan, 1993)

de decisiones en material de inversión constituyen con frecuencia espacios de tensión.

Igualmente sucede con la expansión de su influencia en la administración pública, mas allá de la defensa y la seguridad, a través de la creciente y consistente asunción de roles duales respecto al manejo de políticas ambientales, defensa de fronteras y, como en el caso dominicano, con un papel mas relevante en la seguridad pública, en su trabajo conjunto con la Policía Nacional.

De suerte tal que, determinar si efectivamente se ha erosionado la influencia de los militares en el nuevo contexto político y estratégico internacional, o si por el contrario, esta presencia se ha mimetizado y recontextualizado respecto al peso de otros actores y de los nuevos ámbitos de acción, es sin lugar a dudas, un tema de debate que involucra posiciones discrepantes y no consensuadas. Mucho depende de la realidad histórica de cada sociedad y del peso de este actor en las decisiones y la vida política de cada país.

El concomitante fenómeno de la debilidad tanto de la sociedad civil como del Estado, de cara a la revitalización de la imagen de las fuerzas armadas con frecuencia tiende a alimentar el desbalance en perjuicio de las primeras. Pocas veces sin embargo, el amplio sector no militar de la sociedad posee la coherencia para definir una participación consistente en los asuntos de orden estratégico y considerados de seguridad para los fines del orden interno y de la soberanía nacional. Por esta razón fundamental, pocos partidos asumen como parte de sus agendas la expansión del *expertise* ciudadano como recurso para garantizar el contrapeso al poder castrense.

Estas observaciones se desprenden de los casos estudiados en esta oportunidad. Con no poca frecuencia, el actor militar se perfila como un actor político con un peso cambiante respecto a la elite civil gobernante y a la sociedad, matizando la distinción de la predominancia en algunos momentos de las relaciones político-militares (Guyana durante el régimen socialista, Cuba en la primera fase de la revolución, y Haití en el periodo duvalierista, cuando se constituyeron como señala Laguerre en su trabajo seminal, en un “enclave de reserva del gobierno, con su propias entidades administrativas y en las provincias y con presentantes diplomáticos en el exterior”). Por otro lado, no dejan de ser un actor político relevante del ámbito propiamente cívico-militar cuando desempeñan funciones dentro de la gestión pública.

Partiendo pues de los casos estudiados, es necesario insistir en la permanencia de asuntos no resueltos que reiteran interrogantes centrales al tema que nos ocupa en el presente libro. Por mencionar solo algunas:

- 1) ¿De qué manera se han redimensionado las fronteras entre la sociedad civil y las fuerzas armadas?. Si acaso resulta un hecho cierto que las FF.AA. de la región se encuentran subordinadas al poder civil, este poder civil continúa siendo limitado al Ejecutivo, bajo la encarnación moderna del Soberano. A medida que aumenta la influencia del actor militar en los ámbitos sociales, las instituciones y grupos civiles abogan por una mayor apertura de espacios de participación en el diseño y la toma de decisiones de políticas de seguridad y defensa.
- 2) El carácter inestable y procesual de las democracias en el Caribe continua asignándole a los militares un papel de mediadores, estigmatizándolos como un recurso “visagra” en escenarios de crisis, que redimensiona el cada vez mas cuestionado rol de garante único de la estabilidad, la integralidad y la soberanía interna y nacional, por encima de otras fuerzas nacionales.
- 3) Tensiones entre el carácter dual de las misiones: atemporalidad versus redefinición de la naturaleza del cuerpo. En la región del Caribe, posiblemente mas marcadamente que en cualquier otra del hemisferio, las fuerzas armadas adquieren una dimensión de fuerzas de seguridad, debido a que sus misiones han estado esencialmente volcadas hacia la seguridad interna. Esta característica sin embargo ha demostrado ser particularmente problemática en el momento actual por dos razones: 1ero.) la tendencia hacia la racionalización de los recursos exige en el sentido weberiano, que los productos obtenidos en cada sector vaya acorde con la inversión en la especialización y la profesionalización realizados en cada rama de la burocracia estatal. Por ende, resultaría irracional invertir altos costos en un sector que resultaría redundante con las inversiones que realiza el Estado en otras áreas del ámbito social. 2do.) La inversión de recursos en un sector específico supone un ejercicio de priorización ventajoso para el mismo respecto al resto de la burocracia civil y las decisiones favorables al primero implican una condición desfavorable para los segundos. 3ro) En el caso muy particular de la asignación a las FF.AA. de la función de garantizar la seguridad

ciudadana, en el marco de las limitaciones económicas y presupuestales de los gobiernos de estos pequeños estados, implica el debilitamiento y la desviación de inversión en el reforzamiento, modernización y transformación de las policías como los mecanismos idóneos de prevención y enfrentamiento de la criminalidad, la delincuencia, el crimen organizado, la violencia social y los comportamientos anómicos de las sociedades.

- 4) Otra de las interrogantes que acompañan los procesos de cambios actuales en las RCM apuntan a determinar la factibilidad de lograr un profesionalismo militar que supere las dinámicas informales y las tendencias desinstitucionalizantes propias del sistema político vigente en muchos de los países de la región. La profesionalización, burocratización y eventual modernización de las FF.AA. haitianas ha sido entendida en términos de una definición de sus misiones como “exclusivamente militares, no políticas, como un factor que inhibe la intervención (militar) en asuntos políticos del Estado”⁸. Si bien esta definición nos habla más de la responsabilidad que de la capacidad institucional y corporatividad del sector, la reiteración de sus funciones instrumentales a los fines de un sistema que carece aún de importantes contrapesos institucionales y reducido poder de los representados plantea serias cuestionantes a la coherencia y consistencia misma del sistema.
- 5) ¿Cuáles son los requerimientos y condiciones disponibles respecto a las capacidades necesarias no sólo desde el ámbito militar sino también burocrático gubernamental civil y no gubernamental, para el desarrollo de doctrinas, políticas y estrategias nacionales de defensa que respondan al momento de transiciones contextuales y nacionales para una seguridad democrática?
- 6) Qué relación existe entre el redimensionamiento de una cultura militarizante como acicate del orden y la disciplina y la reiteración de rasgos autoritarios, especialmente presentes en sociedades con poca proclividad a la tolerancia frente a la disidencia y a la discrepancia y con escasos recursos a prácticas alternativas a de solución de diferencias?
- 7) Queda asimismo pendiente la interrogante de qué relación guardan entre sí el militarismo y el autoritarismo. Existe una basta literatura

8 Laguerre, *The Military and Society in Haiti*”, 198

relativa a los temas de democracia y centralización del poder que respalda la apreciación de que el autoritarismo está relacionado fundamentalmente con los procesos y dinámicas de formación y desarrollo del Estado, pero acaso no son precisamente las fuerzas de seguridad, las fuerzas armadas, milicias, policías, instituciones esenciales a esos procesos de formación del Estado, de la misma manera en que distintivamente lo han sido también la diversidad de movimientos sociales y formas de contestación?⁹

Sin embargo, esto no debe conducir el análisis a la conclusión de conferirle a las fuerzas del orden una presencia perniciosa. De hecho, en la perspectiva de López-Alvez, si bien refiriéndose de manera más específica a las experiencias europeas, “es precisamente cuando los partidos políticos o la armada asumen un rol más activo en la conformación de instituciones durante los procesos de formación del Estado, cuando los regímenes resultantes tienden a ser más o menos democráticos”¹⁰.

Si alguna pertinencia tiene el tratar de entender los escenarios y arreglos previos a las transiciones es precisamente la cierta capacidad que tienen de consagrar los escenarios post-transicionales, en términos de los actores y dinámicas que involucra. En tal sentido, los aportes que aparecen en esta obra ayudan a perfilar las posibles configuraciones de los escenarios

9 En este sentido resulta certera la aseveración de Fernando López Alvez de que la formación y evolución del Estado y de las Fuerzas Armadas no son idénticas, por tanto la cuestión central planteada por este autor de cómo el Estado gana el control de los principales medios de coerción en un territorio definido, se encuentra en su visión de que “para sobrevivir esta entidad debe mantener una estructura relativamente centralizada, diferenciada y autónoma y cita a Charles Tilly en que “para lograrlo[el Estado] crea una organización que es al menos parcialmente distinta de aquellas que gobiernan la producción y reproducción en el territorio, controlando, cooptando o liquidando otras concentraciones de coerción dentro del mismo territorio, definiendo fronteras y ejerciendo su jurisdicción dentro de esas fronteras” López-Alvez, Fernando *State Formation and Democracy in Latin America, 1810-1900* (London: Duke University Press, 2000) 2.

Por otro lado, Suzeley K. Mathías destaca el hecho de la participación de los militares en los procesos políticos de América Latina como un fenómeno nada fuera de lo común, y sostiene que “el propio nacimiento y formación de la mayoría de los Estados naciones de la región fue el resultado de intervenciones castrenses (...) los grandes nombres de los procesos de independencia y organización política estuvieron relacionados con títulos militares” extraído de su artículo “Participação Militar de la Administración Pública y Democrática en Brasil” (mimeo). Versión modificada del capítulo “Os Militares Na Burocracia Federal” de su tesis de doctorado “Forças Armadas e Administração Pública: A Participação Militar nas Comunicações e na Educação, (1961-1990) (Campinas, IFCH-Unicamp 1999).

10 López-Alvez, Fernando *State Formation and Democracy in Latin America, 1810-1900* (London: Duke University Press, 2000) 2.

prospectivos. Del análisis del caso cubano resulta evidente no sólo la función de agente principal trazado por el actor militar en la configuración del Estado y del sistema societal de los últimos 30 años, sino también, el papel influyente como negociador que dicho actor mantiene en el escenario futuro del cambio. En el caso haitiano, aunque en un sentido negativo, la posibilidad de transición a un otro estadio del desarrollo político supuso la desarticulación absoluta de dicho actor como una precondition a otros cambios en el ámbito político y social. De la misma manera, la continuidad y profundización de la crisis institucional por la que atraviesa el hermano pueblo de Haití no ha dejado de inducir en la perspectiva de una parte del liderazgo político y económico de ese país, el supuesto rol necesario del sujeto militar revisitado, vis-à-vis el liderazgo político civil, como un elemento que matice el nuevo momento de transición que se impone en ese país.

En la Republica Dominicana, la posibilidad de pensar en la desaparición de las FF.AA. esta mas allá de la duda razonable. Para la casi totalidad del liderazgo político civil y militar, las FF.AA. han sido un factor clave a la estabilidad en los momentos de cambio político y cuando menos un recurso de mediación de los grupos de poder, si bien aparecen reiterados en la cultura política dominicana preocupantes rasgos desinstitucionalizantes y prácticas deslegitimadoras dentro de los cuales las propias FF.AA. no escapan y que ensombrecen el potencial de consolidación democrática.

Finalmente, vale decir que si asumimos como válida la afirmación de Michael Desch¹¹ de que el cambiante ambiente de la seguridad afecta las posibilidades de que los civiles mantengan a las fuerzas armadas subordinadas, es de esperarse que el contexto actual, caracterizado por el resurgimiento de la percepción de amenazas regionales no convencionales, especialmente a la luz del terrorismo y la recomposición que se está produciendo en el marco estratégico de los EE.UU. en el hemisferio supondrá posiblemente mayores niveles de autonomía militar al interior de las pequeñas democracias del Caribe. Siendo difícil prever como bien señala Desch si las readecuaciones doctrinales a las que estarán sujetas en el futuro las fuerzas de seguridad de la región tenderán a hacer mas divergente o convergente el poder militar al liderazgo civil.

11 Desch, Michael. "Soldiers, States and Structure: The End of the Cold War and the Weakening of U.S. Civilian Control", paper prepared for "A Crisis in Civilian Control? Contending Theories of Civil-Military Relations", Olin Institute Conference, 11-12 June 1996.

Notas Biográficas

Victor Afanasiev: Politólogo húngaro, investigador asociado y docente en FLACSO, República Dominicana. Tiene varios artículos y conferencias que versan sobre militarismo en América Latina y Cuba.

Lilian Bobea: Socióloga dominicana, Master en Sociología Histórica de State University of New York en Binghamton, docente e investigadora de FLACSO, República Dominicana, miembro del equipo de Investigadores del proyecto Creating Communities del Woodrow Wilson Center. Autora de varios artículos entre los que se citan, "Migration and Regional Security: Besieged Borders and Caribbean Diasporas", en Joseph Tulchin & Ralph Espach *Security in the Caribbean Basin* (Lynne Rienner, 2000); De la Protesta a la Propuesta: Articulaciones entre los Movimientos Populares y el Estado en República Dominicana" en López Maya, Margarita *Lucha Popular, Democracia, Neoliberalismo* (Nueva Sociedad, 1999)

Jorge Domínguez: es profesor Clarence Dillon de Asuntos Internacionales y director del Weatherhead Center for International Affairs, de la Universidad de Harvard. Entre sus más recientes libros figuran *Toward Mexico's Democratization: Parties, Campaigns, Elections, and Public Opinion* (Routledge, 1999); *Democratic Politics in Latin America and the Caribbean* (Johns Hopkins University Press, 1998) y *The Future of Inter-American Relations* (Routledge, 2000)

Ivelaw Griffith: Profesor de Ciencias Políticas y Decano de Honors College en Florida International University en Miami. Especialista en Seguridad Interamericana y del Caribe y narcotráfico. Ha publicado seis libros, incluyendo *Strategy and Security in the Caribbean* (1991), *Drugs and Security in the Caribbean* (1997), y *The Political Economy of Drug in the Caribbean* (2000). Es conferencista ante personal militar y diplomático en los Estados Unidos y el Caribe

Michel Laguerre: Michel S. Laguerre, Doctorado en Antropología social de la Universidad de Illinois en Urbana-Champaign, es profesor de Antropología y estudios afroamericanos en la universidad de California, Berkeley. Entre sus publicaciones se destacan: *American Odyssey*, Cornell University Press, 1984), *Urban Poverty in the Caribbean: French Martinique as a Social Laboratory* (Macmillan, 1990), *The Military and Society in Haiti* (University of Tennessee Press, 1993), *The Informal City* (Macmillan, 1994) y *Diasporic Citizenship: Haitian Americans in Transnational America*, (Macmillan, 1998)

Wilfredo Lozano: Sociólogo dominicano, especialista en sociología económica y sociología política. Ha sido profesor de la Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD) y profesor e investigador visitante del Colegio de México. Actualmente funge como Secretario General de FLACSO con asiento en San José, Costa Rica. Entre sus publicaciones figuran: *La Urbanización de la Pobreza* (1966); *Cambio Político en el Caribe: Escenarios de la Post Guerra Fría* (editor, 1998), *Jornaleros e Inmigrantes* (1998), *Política, sociedad e Integración en el Caribe* (2000) y *Los Trabajadores del Capitalismo Exportador* (2001)

Rachel Neild: Master de la Universidad de Columbia en New York. Senior Associate de la Oficina de Washington Sobre América Latina (WOLA) donde es directora del programa de reforma de la seguridad pública. Ha escrito extensivamente sobre procesos de reforma policial en Haití y Centroamérica. Ha sido consultora del Banco Interamericano (BID) y de la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OECD).

Dion Phillips: Profesor de Sociología de la Univeridad de Islas Vírgenes, campus St. Thomas, en las Islas Vírgenes estadounidenses.

Ha escrito numerosos artículos sobre los temas de defensa y seguridad en el Caribe Inglés. Entre sus publicaciones se destacan: *Militarization in the Non-Hispanic Caribbean*, con Alma Young (Lynne Rienner, 1986) y *In the Matter of St. Kitts and Nevis Defence Force* (conference paper, 2000).

Jorge Rodríguez Beruff: Catedrático del Departamento de Ciencias Sociales, Facultad de Estudios Generales, Universidad de Puerto Rico, Río Piedras; investigador, profesor invitado y colaborador de los cursos de postgrado de FLACSO, República Dominicana; autor de numerosos libros y ensayos sobre Puerto Rico y el Caribe, Seguridad y Defensa regional ha publicado junto a Humberto García-Muñíz *Fronteras en Conflicto, Guerra Contra las Drogas, Militarización y Democracia en el Caribe, Puerto Rico y Vieques* (Red de Geopolítica, 2000)

Esta primera edición de
Soldados y Ciudadanos en el Caribe
consta de mil ejemplares
y se terminó de imprimir
en el mes de julio del año 2002
en los talleres de
Amigo del Hogar
Santo Domingo, República Dominicana