

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales  
F L A C S O

# **Soldados y Ciudadanos en el Caribe**

Santo Domingo, República Dominicana  
2002

FLACSO

355.332

S684c

Soldados y Ciudadanos en el Caribe

/Lilian Bobea, ed.

Santo Domingo: FLACSO: c2002.

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

I. Bobea, Lilian, Ed.

ISBN: 99934 - 50 - 02 - 2

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

ISBN:

99934 – 50 – 02 – 2

**Edición a cargo de:**

Lilian Bobea

**Diseño de portada:**

Josie Antigua y Marcia Camejo

**Diagramación:**

En Amigo del Hogar  
por Rafael E. Domínguez G.

**Impresión:**

Amigo del Hogar

Santo Domingo, República Dominicana

Junio 2002

HECHO EN LA REPÚBLICA DOMINICANA  
MADE IN THE DOMINICAN REPUBLIC

# Indice

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

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

# **Recomposición de las Fuerzas de Seguridad en el Caribe y su Impacto en las Relaciones Cívico-Militares<sup>1</sup>**

*Lilian Bobea*

## **Introducción**

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

---

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

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

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

En esta nueva configuración del poder global y regional, los Estados del Caribe se han movido muy lentamente en redefinir sus prioridades de seguridad y reformar sus estructuras de defensa. Dos acercamientos a la seguridad caribeña han emergido en el marco de la Post Guerra Fría. Uno, articulado por el antiguo Asistente del Secretario de Estado, Elliot Abrams, urge que el Caribe acepte una "beneficiosa y voluntaria erosión de su soberanía" que permitiría que las decisiones sobre seguridad regional "permanezcan exclusivamente dentro del dominio de los Estados Unidos"<sup>2</sup>. 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 seguridad<sup>3</sup>.

### **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 mas urgentes en la actualidad como el tráfico de drogas, el crimen organizado, la migración ilegal, el deterioro de la gobernabilidad y mas 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 extranjera<sup>4</sup>.

- 
- 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”<sup>5</sup>.

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”<sup>6</sup>. 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 civil<sup>7</sup>”

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 conjunto<sup>8</sup>”.

---

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 excepción<sup>9</sup>. Sin embargo, y pese a las tendencias hacia la institucionalización democrática en la región, el Caribe no esta libre de amenazas de golpes de Estado o crisis de gobernabilidad, producto del descontento popular<sup>10</sup>. Los eventos en Trinidad en 1970 y nuevamente en 1990, el destino del Movimiento "la Nueva Joya" en Grenada, 1979-1983, y mas recientemente, las expresiones de protestas populares masivas en Jamaica, Haití, la República Dominicana e incluso Cuba, sugieren que la estabilidad de las estructuras políticas existentes no puede simplemente darse por sentado.

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

---

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

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

fueron formalmente desmanteladas en 1996. Mientras el sistema militar y político cubano parece ser altamente resistente al cambio, en años recientes se han producido significativas reducciones de las fuerzas regulares así como reestructuraciones entre sus diferentes secciones y áreas de servicios. La milicia haitiana ha renacido en la Policía Nacional Haitiana, como producto de los entrenamientos y el monitoreo técnico de los EE.UU. y las Naciones Unidas. La República Dominicana, concentra, después de Cuba, las fuerzas de seguridad mas voluminosas, si bien no necesariamente las mas eficientes y profesionales de la región<sup>11</sup>. 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 nacionales<sup>12</sup>.

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”<sup>13</sup>. 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 Pentágono<sup>14</sup>. 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 Teatro<sup>15</sup>.

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 2000<sup>16</sup>. 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”<sup>17</sup>.

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.<sup>18</sup>

---

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 civiles<sup>19</sup>

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.<sup>20</sup>

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,<sup>21</sup> 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 plazo<sup>22</sup>.

---

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 Kingston<sup>23</sup>.

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.<sup>24</sup>

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 Fernández<sup>25</sup>.

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 área<sup>26</sup>.

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 importantes<sup>27</sup> .

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 Sur<sup>28</sup> . Lo que sí parece haber estimulado en los últimos años ha sido la renovación tecnológica y el apertrechamiento de algunos de los gobiernos caribeños<sup>29</sup>

**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 desinstitucionalizante<sup>30</sup>. 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 riesgo<sup>31</sup>.

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 Caribe<sup>32</sup>.

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 región<sup>33</sup>.

---

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 seguridad<sup>34</sup>. 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 profesional<sup>35</sup>. 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”<sup>36</sup>. 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 generales<sup>37</sup>

---

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.<sup>38</sup> 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 activos<sup>39</sup>.

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 partido<sup>40</sup>. 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 participantes<sup>41</sup>. 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.<sup>42</sup>, 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”<sup>43</sup>. 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 delictivo<sup>44</sup>. 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”<sup>45</sup>

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 Haití<sup>46</sup>. 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 civiles<sup>47</sup>. 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 internos<sup>48</sup>. 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 internas<sup>49</sup>.**

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 dela policía, llegando a alcanzar la cifra de 140 muertes durante el 2001. La experiencia jamaiquina 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 locales<sup>50</sup>. 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 nacional<sup>51</sup>”.

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 policial<sup>52</sup>.

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 gobierno<sup>53</sup>. 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 pequeñas<sup>54</sup>. 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 violencia<sup>55</sup>; al tiempo que terminan ellas mismas fomentando una cultura de respuestas violentas y reactivas en un terreno anárquico que no contribuye al mejoramiento del clima del estado de derecho en el país.

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

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

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

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

**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 naciones<sup>57</sup>. Tanto el crimen como las políticas estatales de “mano dura” contra presuntos criminales han pasado a constituirse en asuntos públicos a lo largo de la región, con organizaciones populares y políticos interpelando la noción de seguridad que privilegia el mantenimiento del orden público al costo de sacrificar los derechos humanos y civiles.

Los programas antidrogas y anticrimen, con todo lo necesario que resultan ser, poseen, dependiendo de la forma en que se apliquen, otras consecuencias para los civiles. En la República Dominicana, la practica del Ejército de “peinar” los barrios marginados en busca de supuestos delincuentes ha provocado confrontaciones violentas entre los moradores y las fuerzas de seguridad y el propio gobierno. La Armada jamaíquina y la policía por su parte, operan conjuntamente y son frecuentemente acusadas de violaciones graves a los derechos humanos, mientras las campañas de antidroga y anticrimen en Puerto Rico han dado paso a nuevas tensiones entre militares y sociedad civil<sup>58</sup>.

---

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”<sup>59</sup>. 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”<sup>60</sup>. 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 público<sup>61</sup>.

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 región<sup>62</sup>.

---

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 caribeño<sup>63</sup>. 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 ciudadanía<sup>64</sup>. 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”<sup>65</sup>.

### **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”<sup>66</sup>.

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 dominicano<sup>67</sup>.

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 ellas<sup>68</sup>.

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 administrativas<sup>69</sup>.

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 ejercito 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”<sup>70</sup>

### **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 Armadas<sup>71</sup>. 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 poder<sup>72</sup>.

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 social<sup>73</sup>.

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 extranjeros<sup>74</sup>. 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 ciudadanización<sup>75</sup>. 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”<sup>76</sup>. 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 mismo<sup>77</sup>. 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 militarismo<sup>78</sup>.

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 Aérea<sup>79</sup>.

---

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 cliente<sup>80</sup>. 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 1997<sup>81</sup>.

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%)<sup>82</sup>.

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 Haití<sup>83</sup>. 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 democrático<sup>84</sup>, 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 Ejecutivo<sup>85</sup>.

### **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 otros<sup>86</sup>.

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 sociedad<sup>87</sup>.

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 seguridad<sup>88</sup>.

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 ciudadanía<sup>89</sup>. 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 más 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 comprensivo 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 militar<sup>90</sup>, 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”<sup>91</sup>.

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 fronterizo<sup>92</sup>. 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 defensa<sup>93</sup>, 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 policía<sup>94</sup>. 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 delimitados<sup>95</sup>.

---

93 Carlos Basombrío 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 Ejército<sup>96</sup>. 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 público<sup>97</sup>. 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”<sup>98</sup>

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 eficazmente<sup>99</sup>.

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 procuraduría<sup>100</sup>.

---

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 contrainsurgencia<sup>101</sup>.

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 disenter. 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 democrática<sup>102</sup>.

### **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 democráticos<sup>103</sup>.
- \* 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 fuerzas<sup>104</sup>.

**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-militares<sup>105</sup>. 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 políticas<sup>106</sup>.

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-militares<sup>107</sup>.

---

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 Expertice 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, Republica 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 21<sup>st</sup> 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-Muñíz, 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-Muñíz (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.

