

Security and Defense Studies Review

Interdisciplinary Journal of the Center for Hemispheric Defense Studies

ISSN: 1533-2535

Volume 2 No. 1

Summer 2002

WELCOME

Welcome to the Summer 2002 issue of *Security and Defense Studies Review*, the Interdisciplinary Journal of the Center for Hemispheric Defense Studies.

Bienvenido a la edición veranal de 2002 de *Security and Defense Studies Review*, the Interdisciplinary Journal of the Center for Hemispheric Defense Studies.

Bem vindo a edição do verão de 2002 da *Security and Defense Studies Review*, the Interdisciplinary Journal of the Center for Hemispheric Defense Studies.

EDITORIAL

[Message from the Editor](#)

[Editors and Editorial Board](#)

Archive Editions

[Spring 2001](#)

[Winter 2001](#)

SUBMISSIONS

Security and Defense Studies Review is currently accepting submissions for the Winter 2002 issue. [Click here](#) for more information.

Security and Defense Studies Review está aceptando manuscritos para la edición de Invierno de 2002. [Pulsa aquí](#) para más información.

ARTICLES

Research Articles

[Security, Sovereignty and Public Order in the Caribbean](#) - PDF

Ivelaw Griffith

[Abstract](#)

[Biography](#)

[Mission Effectiveness, Environmental Change and the Reconfiguration of the Jamaican Security Forces](#) - PDF

Anthony Harriott

[Abstract](#)

[Biography](#)

[El Presupuesto de Defensa en Argentina: Su Contexto y una Metodología de Análisis](#) - PDF

Thomas Scheetz

[Abstract](#)

[Biography](#)

Essays

[El Militar Postmoderno in América Latina](#) - PDF

Jaime Garcia

[Abstract](#)

[Reconversión de la Defensa en Nicaragua: Asimetrías e Incoherencias](#) - PDF

Roberto J. Cajina

[Abstract](#)

Security and Defense Studies Review esta aceitando manuscritos para publicação na edição do Inverno 2002. [Clique aqui](#) para mais informação.

[Definiendo el Objetivo de la Guerra: La Lucha contra el Fundamentalismo Islámico](#) - PDF
José G. Paz

[Abstract](#)

RELATED SITES

REDES 2002

Announcing the REDES 2002 Seminar in Brasilia, Brazil. The theme for the 2002 conference is *Defense and Security Challenges in the 21st Century: Continuity and Change*. [Click here](#) for more information.

Special Essay

[Morris Janowitz and the Origins of Sociological Research on Armed Forces and Society](#) - PDF
James Burk

Security and Defense Studies Review is pleased to present the Spanish translation of James Burk's article, reprinted by permission of Transaction Publishers. "Morris Janowitz and the Origins of Sociological Research on Armed Forces and Society" in *Armed Forces and Society*, Winter 1993, Volume 19, Number 2, pgs 167-186 ©Transaction Publishers.

[Abstract](#)

[[Back](#)]

title.gif

Editors and Editorial Board

Editor

Margaret Daly Hayes

Director

Center for Hemispheric Defense Studies

Senior Editor

Herb Huser

Professor (Retired) of National Security Studies

Center for Hemispheric Defense Studies

Editorial Board

Raúl Benítez Manaut

Investigador

Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Universidad Autónoma de México

Ignacio Cosidó Gutiérrez

Jefe de Gabinete de la Guardia Civil

Ministerio del Interior, España

Rut Diamint

Profesora

Universidad Torcuato di Tella, Argentina

J. Samuel Fitch

Professor and Chair

Department of Political Science

University of Colorado at Boulder

Andrés Fontana

Director, Relaciones Internacionales

Universidad del Belgrano, Argentina

Patrice Franko

Associate Professor of Economics and International Studies

Colby College

Ivelaw Griffith

*Professor of Political Science &
Dean of the Honors College
Florida International University*

Hal Klepak

*Professor of War Studies and Latin America History
Royal Military College of Canada*

General (R) Edgardo Mercado Jarrín

Universidad Científica del Sur, Perú

Frederick M. Nunn

*Visiting Professor of History and Latin American Studies
University of Arizona*

Eliezer Rizzo de Oliveira

*Professor
Núcleo de Estudos Estratégicos
Universidade de Campinas, São Paulo, Brasil*

José A. Olmeda

*Subdirector
Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado
Universidad Nacional de Educación a Distancia, España*

Guillermo A. Pacheco Gaitán

*Instituto de Relaciones Internacionales e
Investigaciones para la Paz (IRIPAZ)
Guatemala*

Domício Proença

*Professor
Universidade Federal do Rio de Janeiro
GEE-COPPE/UFRJ*

General (R) Fred F. Woerner

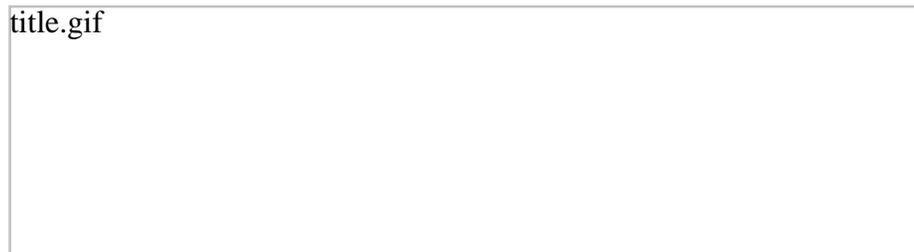
*Professor of International Relations
Boston University*

Managing Editor

Judi R. O'Brien

Center for Hemispheric Defense Studies

[\[Back \]](#)

title.gif

ISSN: 1533-2535

Volume 2 No. 1

Summer 2002

Message from the Editor

Welcome to the second volume of ***Security and Defense Studies Review***. As I noted in the first issue, the journal was founded at the request of many Latin American scholars who lacked a forum for publication of their research on security and defense topics and a central venue around which to focus new topics of interest in both research and education in this field in Latin America and the Caribbean. As we move into the second year of this effort, it is gratifying to see the number of submissions and variety of subjects treated increasing. While many will still lament the incipient quality of the "Community of Defense" in Latin America and the Caribbean, the growing research suggests that there may be more than meets the eye. We look forward to continuing to encourage scholarship in this field. Volume 2, Number 1 includes three research articles, three essays and one historical document, translated into Spanish "for the record." The articles and essays all touch on the evolution in thinking about defense and security issues and the transformation that is occurring in specific countries in our region.

Ivelaw Griffith argues that in the Caribbean region security is a multidimensional phenomenon that includes traditional concerns over effective sovereignty as well as many non-traditional concerns involving drugs, crime, terrorism, natural disaster preparedness, economic security and growing preoccupation over violence against citizens. Security entails both internal and external concerns, non-state actors as well as traditional State actors, and involves political, economic and social dimensions. Providing security requires the engagement of multiple domestic and international institutions including especially traditional defense and constabulary forces as well as agents of other government departments including treasury, customs and immigration among others. While Ivelaw argues that this may be a unique situation for the Caribbean, it is worth considering that the broader definition of security applies to every country in the hemisphere, before and particularly after the events of September 11.

Jaime García Covarrubias' essay on the post-modern military in Latin America discusses the transformation of the armed forces in Latin America, especially in South American countries. Roberto Cajina and Anthony Harriott write on the ongoing transformation of security and defense forces in Nicaragua and Jamaica respectively. Harriott argues that in Jamaica the security climate has changed such that it is necessary to rethink the relationship between security policy and the criminal justice system (which includes the police force). National security policy needs to be discussed with citizens to determine where resources need to be invested. He suggests that such a reconsideration of requirements needs to take place not to lower spending on defense, but rather to make spending on security and defense more efficient and effective. Roberto Cajina describes an as-yet-incomplete transformation of the Nicaraguan Defense Force and argues for a much more profound transformation of civilian leadership in defense that must accompany the modernization and transformation of defense forces.

We wish that more economists in the region were studying the defense and security sectors. Thomas Scheetz's article in this issue is the second in a three-part series that was initially supported by the Ford

Foundation to examine defense spending in Latin American countries. At the Second Meeting of Ministers of Defense in 1996, Argentina and Chile agreed to undertake a comparison of their respective defense spending as a measure of confidence building and transparency. The UN Economic Commission for Latin America and the Caribbean was subsequently engaged to conduct the comparison of defense budgets and presented its report-A Standardized Methodology for the Measurement of Defence [sic] Spending (Metodología estandarizada para la medición de gastos en defensa)-, available in the ECLAC Series "Informes y estudios especiales" on the Web at <http://www.eclac.org/publicaciones/>. The study adopted a narrow definition of defense (defense against external threats only) and focused on three categories of spending-personnel including pensions, operations and maintenance and industrial activities not included in the above categories. Scheetz argues for a deeper analysis of defense objectives-though this is difficult when the national political leadership has not determined a specific defense policy and set of objectives. He also provides a set of suggested indicators that would permit better comparisons of defense spending across countries. The study provides useful tools and signals how much more analysis is needed to better understand the economics of defense spending and its externalities in Latin America. Moreover, many of the models need to be applied to security spending as well to achieve a better understanding of the efficiencies and effectiveness of public spending across this complex sector.

Several additional themes pervade these essays including the need for civilians familiar with the substance of defense issues and not just with questions of "civilian control"; the desirability of citizen involvement in decision making at local, parliamentary and national levels; and the need for more interdisciplinary research. Scheetz, Cajina, and Harriott argue for civilian leadership in defense policymaking rather than just administering the status quo.

Some of these issues will be addressed in forthcoming issues of this journal. The question of civilian roles and responsibilities in defense and security policy formulation is ripe for discussion. Several scholars have begun to document the evolution in the organization of the State intelligence apparatus. We hope to be able to present several studies of the defense white paper process in the future.

Morris Janowitz y la Sociología Militar

Many of the articles published in this journal have been generated at the CHDS annual **REDES** (Research and Education in Defense and Security Studies) Conferences. **REDES** is modeled very consciously on the Inter-University Seminar on Armed Forces and Society founded by Professor Morris Janowitz in 1961. The IUS has evolved from a gathering of six or so sociologists into an international interdisciplinary organization with hundreds of members. In the winter 1993 edition of *Armed Forces and Society* (the IUS journal), James Burk, a student of Janowitz, wrote about his mentor's reasons for founding the IUS and how it evolved. The IUS story suggests how the "community of defense" in the hemisphere might evolve over the coming years and the commitment needed from scholars and practitioners for this to happen. *Security and Defense Studies Review* presents his essay translated into Spanish, so that it might serve as inspiration. We thank the publishers of *Armed Forces and Society* for permission to use the work.

In closing I would like to welcome Dr. Herbert C. Huser as Senior Editor of this journal. Herb has been instrumental in bringing together new articles and critical readers to this issue of the journal and is dedicated to the premise that hemispheric security and defense issues need airing and debate. His challenge is to create an active discussion forum and to prepare for publication three times a year.

I hope that you enjoy this issue and we look forward to receiving your suggestions, your commentary and your submissions for the next issue.

title.gif

ISSN: 1533-2535

Volume 2 No. 1

Summer 2002

Security, Sovereignty and Public Order in the Caribbean

Ivelaw Griffith

Ivelaw L. Griffith is Professor of Political Science and Dean of The Honors College at Florida International University (FIU). A specialist on Caribbean and Inter-American security and narcotics issues, he has published six books, most recently *Drugs and Security in the Caribbean: Sovereignty Under Siege* and *The Political Economy of Drugs in the Caribbean* as well as extensively in journals. The Royal Military College of Canada, the George Marshall Center for European Security Studies in Germany, and the Center for Hemispheric Defense Studies in Washington, DC are among places Dr. Griffith has been a Visiting Professor. Also, he has been a consultant to several agencies in North America and the Caribbean, and has lectured widely at scholarly, military, and diplomatic forums and institutions in the Americas and Europe. Professor Griffith serves on the editorial board of several journals, including *Security and Defense Studies Review* and *The Caribbean Journal of Criminology and Social Psychology*.

[\[Back \]](#)

Security, Sovereignty, and Public Order in the Caribbean

Ivelaw L. Griffith

Professor of Political Science, Dean of The Honors College
Florida International University

A redefinition of what constitutes a threat to security is in order. Most important, though, is the question of whose security and whose interests are at stake, or, more specifically, of what the connection is between the abstract “public” or “national,” interest and the specific and concrete interests of diverse national and international constituencies.

Jorge Nef¹

The most common sources of insecurity in the Caribbean affect the quotidian experiences of ordinary people.

Jorge I. Domínguez²

Introduction

Viewed cursorily, these two epigraphs seem dichotomous in that the first deals with broad, conceptual issues, while the second is region specific. Yet, they have a certain symbiosis, as they address different but linked elements of the subject of security in the Caribbean. While some scholars would consider the propositions by Nef and Domínguez as undisputed, others would challenge them, as they raise implications for several issues pertaining, among other things, to security interests, sovereignty, resource allocation, and countermeasures, which are the basis of perennial scholarly (and policy) disputes.

This paper addresses some of these issues. It is organized into three sections. The first, Conceptual Context, examines some of the discourse on security in the Caribbean, probing some of the issues raised by Nef. The second, Issues and

¹ *Human Security and Mutual Vulnerability: The Global Political Economy of Development and Underdevelopment*. Ottawa: International Development Research Center, 1999, p. 12.

² “Introduction” in Michael C. Desch, Jorge I. Domínguez, and Andrés Serbin, eds., *From Pirates to Drug Lords: The Post-Cold War Caribbean Security Environment* Albany, NY: State University of New York Press, 1998, p. 2.

Security in the Caribbean

Institutions, focuses on drugs, crime, and terrorism as key—although not the only—public security issues, and on some of the public security institutions that deal with them. Two sets of discussions ensue in the third section, called Parameters and Future Engagement Areas. The first is an examination of a few issues germane to the establishment of public security as a credible component of security studies in the Caribbean. The second points to some areas that warrant further attention.

Conceptual Context

For the entire post-World War II period until a decade ago there was wide consensus among political scientists that traditional Realist theory provided the appropriate conceptual architecture to examine questions of security. Among other things, Realist theory emphasizes the military and political aspects of security, focuses on the state as the unit of analysis, and views security as “high politics”—power-based, state-centered, and oriented towards the international arena. Moreover, it postulates that states are rational actors pursuing their own national interests, and that military force is the most effective way to cope with threats. However, the vicissitudes of international politics since the end of the Cold War have led many scholars to replace the traditional Realist conceptual lenses used to examine security with other, non-conventional ones.³

Yet, the conceptual adaptation has not been as striking for Caribbean security scholars, as non-conventionality has long been the convention.⁴ In the Caribbean, security has never really been viewed merely as protection from military threats. It has not been just military hardware, although it has involved this; not just military force, although it has been concerned with it; and not simply conventional military activity, although it certainly has encompassed it. Thus, in the context of the Caribbean, security may be defined as protection and preservation of a people’s freedom from external military attack and coercion, from internal subversion, and from the erosion of cherished political, economic, and social values. Included here are democratic choice and political

³ See, for example, Buzan, *Peoples, States, and Fear*. Boulder: Lynne Rienner, 1991; Joseph J. Rohm, *Defining National Security*. New York: Council on Foreign Relations Press, 1993; and Jeffrey W. Legro and Andrew Moravcsik, “Is Anybody Still a Realist?” *International Security* Vol. 24 (Fall) 1999, pp. 5-54.

⁴ Among the best evidence of this over the past two decades are David Simmons, “Militarization in the Caribbean: Concerns for National and Regional Security,” *International Journal* Vol. 40 (Spring) 1985: 348-76; Alma H. Young and Dion E. Phillips, eds., *Militarization in the Non-Hispanic Caribbean*. Boulder: Lynne Rienner, 1986; Anthony T. Bryan, J. Edward Greene, and Timothy M. Shaw, eds., *Peace, Development, and Security in the Caribbean*. London: Macmillan, 1990; Ivelaw L. Griffith, *The Quest for Security in the Caribbean: Problems and Promises of Subordinate States*. Armonk, NY: M.E. Sharpe, 1993; Ivelaw L. Griffith, “Caribbean Security: Retrospect and Prospect,” *Latin American Research Review*, Vol. 30, No. 2 1995: 3-32; Jorge Rodríguez Beruff and Humberto García Muñiz, eds., *Security Problems and Policies in the Post Cold War Caribbean*. London: Macmillan, 1996; and Joseph S. Tulchin and Ralph H. Espach, eds., *Security in the Caribbean Basin*. Boulder: Lynne Rienner, 2000.

Security in the Caribbean

stability in the political area, sustainable development and free enterprise in the economic domain, and social equality and respect for human rights in the social arena.⁵

Hence, security in the Caribbean is multidimensional, with military, political, and economic dimensions. Moreover, it is concerned with both internal and external threats. Further, the state is not the only unit of analysis; non-state actors are equally important. Indeed, some non-state actors own or can mobilize more economic and military assets than some states. Jorge Domínguez offers a clear statement on some of the historical continuities in this regard:

Since the sixteenth century, the powers and the pirates have helped shape the international environment of the lands and peoples around the contours of the Caribbean Sea and the Gulf of Mexico. In doing so, they have interacted with each other and with “local” actors in and around the American Mediterranean. These local actors have been quite varied as well, ranging from states to individuals.⁶

The following scholarly proposition, reminiscent of the first line of the Nef epigraph, is, therefore, hardly disputable by close observers of the Caribbean,

In the Caribbean, as around the world, security concerns regarding state-based military conflict have been replaced by less institutionalized transnational threats These dangers constitute a new security agenda for the region, and require the revision of traditional concepts of national and regional security with a view to new ones that include but are no longer centered around traditional state-based threats.⁷

Neither can one credibly object to the following observation from a policy maker within the region:

Security can no longer be achieved by merely building walls or forts. The very large and the very small states of this hemisphere have found that security, in an age of globalization, is rather complex. Security includes the traditional notions of yesteryear, but today, security must now be extended, in the case of the small-island state, to encompass several non-traditional aspects. Natural disasters, for example, pose a greater threat to our security than does the loss of national territory to an enemy.⁸

⁵ This definition is developed in chapter 1 of *The Quest for Security in the Caribbean*.

⁶ Jorge I. Domínguez, “The Powers, the Pirates, and International Norms and Institutions in the American Mediterranean,” in Desch, Domínguez, and Serbin, *From Pirates to Drug Lords*, p. 79.

⁷ Joseph S. Tulchin and Ralph H. Espach, “Introduction: U.S.-Caribbean Security Relations in the Post-Cold War Era,” in Tulchin and Espach, *Security in the Caribbean Basin*, p. 5.

⁸ “Statement by Minister Henderson Simon of Antigua and Barbuda to the Third Defense Ministerial,” Cartagena, Colombia, November 1998, available at <http://www.oas.org>.

Security in the Caribbean

Issues and Institutions

With security viewed in this way, the nature of the Caribbean security landscape could be seen as including both traditional and non-traditional concerns. Territorial disputes and hemispheric geopolitics are the core traditional concerns, the former being relatively more important than the latter. The most serious disputes involve Venezuela and Guyana, Guatemala and Belize, Suriname and Guyana, Venezuela and Colombia, and France (French Guiana) and Suriname.⁹ As this list indicates, a few countries are involved in several disputes. For example, Guyana is facing a claim by Venezuela for the western five-eighths of its 214,970km² territory and one by Suriname for 15,000 km² to the east. Drugs, political instability, HIV/AIDS, migration, and environmental degradation are the chief non-traditional security concerns.

There is no uniformity in the importance statesmen and scholars ascribe to these concerns, but a comparison of the two categories—traditional and non-traditional—would reveal that more countries place a higher premium on the non-traditional area. Of course, some states, such as those in the Eastern Caribbean, have no traditional security concerns; some also have no overt external threat from other states. Especially in this context, public security issues are prominent, highlighting the importance of the “quotidian experiences of ordinary people,” to use Jorge Domínguez’s term. Although attention cannot be paid to all the salient security issues, a few deserve some mention.¹⁰

Drugs

What generally is called “the drug problem” in the Caribbean really is a multidimensional phenomenon with four problem areas: drug production, consumption and abuse, trafficking, and money laundering. However, the drug phenomenon does not constitute a security matter simply because of the problem areas. It does so essentially for four reasons.

First, the operations have multiple consequences and implications—such as marked increases in crime, systemic and institutionalized corruption, and arms trafficking, among other things. Second, the operations and their consequences have increased in scope and gravity over the last decade and a half. Third, they have dramatic impact on

⁹ For a comprehensive listing of disputes in the Caribbean Basin, see Raymond Milfesky, “Boundary Relations Among States of the Caribbean Sea and the Gulf of Mexico,” paper presented to the U.S. Department of State Conference on Territorial Disputes in Central America and the Caribbean, Arlington, Virginia, October 10, 2000.

¹⁰ One public health issue with serious economic, political, and other implications is HIV/AIDS. The Caribbean has the world’s second-highest AIDS rate, after sub-Saharan Africa, with an estimated 60,000 people contracting the disease annually and 2.3 percent of the region’s population affected. For more on this subject see, Pan American Health Organization, *HIV and AIDS in the Americas*, Washington, DC, 2001; Doreen Hemlock, “Caribbean Leaders focus on HIV/AIDS,” *Ft. Lauderdale Sun Sentinel* July 4, 2001; the June 2001 *Ft. Lauderdale Sun Sentinel* special series by Tim Collie, Michele Salcedo, and Vanessa Bauza; and Michael Norton, “Vodou Doctor pits Traditional Medicine against AIDS Epidemic; Coffin and Human Skull Elixir part of Treatment,” *Ft. Lauderdale Sun Sentinel* November 30, 2001.

Security in the Caribbean

agents and agencies of national security and good governance, in military, political, and economic ways. Finally, the sovereignty of many countries is subject to infringement, by both state and non-state actors, because of drugs.¹¹

Two decades ago most Caribbean leaders found it impolitic to accept that their countries were facing a drug threat. But over the years the scope and severity of the threat increased and became patently obvious to observers within and outside the region. Leaders could, therefore, no longer deny it. At the special CARICOM drug summit of December 1996, leaders issued a statement acknowledging that: "Narco-trafficking and its associated evils of money laundering, gun smuggling, corruption of public officials, criminality and drug abuse constitute the major security threat to the Caribbean today."¹²

In June 2000, at a high level multinational meeting on criminal justice in Trinidad and Tobago, that country's Attorney General made the following declaration in speaking on behalf of the Caribbean:

There is a direct nexus between illegal drugs and crimes of violence, sex crimes, domestic violence, maltreatment of children by parents and other evils. ... Our citizens suffer from drug addiction, drug-related violence, and drug-related corruption of law enforcement and public officials. The drug lords have become a law unto themselves. ... Aside from the very visible decimation of our societies caused by drug addiction and drug-related violence, there is another insidious evil: money laundering. ... It changes democratic institutions, erodes the rule of law, and destroys civic order with impunity.¹³

Crime

The statement by Attorney General Maharaj points clearly to the connection between drugs and crime. Indeed, crime is a component of the drug phenomenon. Crime could be viewed in several ways typologically. One study sees two basic categories of

¹¹ For a discussion of the drug threat, see Scott B. MacDonald, *Dancing on a Volcano* New York: Praeger, 1988, Chs. 6-8; Ivelaw L. Griffith, *Drugs and Security in the Caribbean: Sovereignty Under Siege* University Park: Pennsylvania State University Press, 1997; Gabriel Aguilera Peralta, "Fighting the Dragon: the Anti-drug Strategy in Central America," in Ivelaw L. Griffith, *The Political Economy of Drugs in the Caribbean*. London: Macmillan, 2000, pp. 218-229; and U.S. Department of State, *International Narcotics Control Strategy Report*, March 2001.

¹² *Communiqué, Fifth Special Meeting of the Conference of Heads of Government of the Caribbean Community*, Bridgetown, Barbados, December 16, 1996, p. 2

¹³ *Remarks by the Hon. Ramesh Lawrence Maharaj, Attorney General and Minister of Legal Affairs of the Republic of Trinidad and Tobago at the Opening of the Caribbean-United-States-European-Canadian Ministerial (Criminal Justice and Law Enforcement) Conference*, Port of Spain, Trinidad, June 12-13, 2000. Available at <http://usinfo.state.gov/regional/ar/islands/maharaj.htm> The conference was attended by Attorneys General from the Bahamas, Barbados, Belize, Canada, Dominica, the Dominican Republic, France, Grenada, Guyana, Jamaica, St. Kitts-Nevis, St. Lucia, Suriname, The Netherlands, the United States, the Netherlands Antilles, Aruba, Guadeloupe, and the United Kingdom (including the Cayman Islands and Montserrat). Observers also attended from the Organization of the American States, the UN International Drug Control Program, CARICOM, and the Caribbean Financial Action Task Force.

Security in the Caribbean

drug crimes: "enforcement" crimes, and "business" crimes. The former involves crimes among traffickers, and between traffickers and civilians and police, triggered by traffickers efforts to avoid arrest and prosecution. The latter category encompasses crimes committed as part of business disputes, and acquisitive crimes, such as robbery and extortion. Another typology posits three types of crime: "consensual" ones, such as drug possession, use, or trafficking; "expressive" ones, such as violence or assault; and "instrumental" or property crimes, examples being theft, forgery, burglary, and robbery.¹⁴

Irrespective of the typology used, there is a wide range of drug-related criminal activity in the Caribbean. There is no firm evidence of region-wide causal linkages between drug activities, on the one hand, and murder, fraud, theft, and assault on the other. However, three things are noteworthy.

First, murder, fraud, theft, and assault these are precisely the crimes likely to be associated with drugs. Second, in a few countries, notably Jamaica, Puerto Rico, Haiti, the Dominican Republic, and Trinidad and Tobago, there is clear evidence of a linkage. For instance, in Jamaica where there were 561 reported cases of murder in 1991, "there was a 75 per cent increase [over 1990] in the incidents of murder linked directly or indirectly to drug trafficking."¹⁵ A decade later the murder rate had doubled: 1,131 murders in 2001, 28 percent more than in 2000, and a significant proportion of them drug related.¹⁶ Finally, the countries with the high and progressive crime reports in the theft, homicide, and serious assault categories are the same ones featuring prominently over the last decade as centers of drug activity. These countries include the Bahamas, the Dominican Republic, Puerto Rico, Jamaica, Trinidad and Tobago, Haiti, the U.S. Virgin Islands, Guyana, and St. Kitts-Nevis.

Dudley Allen, a former Jamaican Commissioner of Corrections, once remarked "It is no longer possible to think of crime as a simple or minor social problem ... Mounting crime and violence have been declared leading national problems, and the issue of law and order has assumed high priority in national planning and policymaking. Fear of crime is destroying ... freedom of movement, freedom from harm, and freedom from fear itself."¹⁷ Allen first made this statement in 1976, but it is still relevant in 2002—over 25 years later, now even more dramatically so. He also was speaking mainly in the Jamaican context, but the observation now has region-wide validity, because, for a variety of reasons that cannot be explored here, crime has skyrocketed in most countries.

¹⁴ See Mark A.R. Kleiman, *Marijuana: Costs of Abuse, Costs of Control*. Westport, CT: Greenwood, 1989, pp. 109-17; and M. Douglas Anglin and George Speckart, "Narcotics Use and crime: A Multisample, Multimethod Analysis," *Criminology* Vol. 26 No. 2, 1988, pp. 197-231.

¹⁵ Planning Institute of Jamaica, *Economic and Social Survey 1991*. Kingston, Jamaica, 1992, pp. 21.3-21.4.

¹⁶ See "1,131 Violent Deaths," *Jamaica Gleaner* December 31, 2001, available at www.jamaica-gleaner.com/gleaner/20011231/news/news3.html.

¹⁷ Dudley Allen, "Urban Crime and Violence in Jamaica," in Rosemary Brana-Shute and Gary Brana-Shute, eds., *Crime and Punishment in the Caribbean*. Gainesville, FL: University of Florida, 1980, p. 29.

Security in the Caribbean

There is a local-global nexus in the region's drug-related crime, reflected in the fact that the crime is not all ad hoc, local crime; some of it is transnational and organized, extending beyond the region, to North America, Europe, and elsewhere.¹⁸ Groups called "posses" in Canada, the Caribbean, and the United States and "yardies" in Britain perpetrate the most notorious organized crime. They are organized criminal gangs composed primarily of Jamaicans or people of Jamaican descent, but increasingly involving African-Americans, Guyanese, Panamanians, Trinidadians, Nigerians, and Dominicans. Although the posses are known most for the trafficking of drugs and weapons, they also have been implicated in money laundering, fraud, kidnapping, robbery, burglary, prostitution, documents forgery, and murder.¹⁹

Another important aspect of the local-global nexus pertains to deportees. Criminal activity within some Caribbean countries is complicated and aggravated by the activities of nationals who are convicted, sentenced, and later deported from elsewhere. In a July 1993 speech to the Jamaican Parliament, National Security Minister, K.D. Knight, stated, "Nearly a thousand Jamaicans were deported from other countries last year, with over 700 coming from the United States. Most of them, nearly 600, were deported for drug-related offenses."²⁰ That was just the tip of the iceberg. Between 1993 and 1997, over 6,000 Jamaican deportees were returned to the island, mainly from the United States.

Most of the deportees come from the United States. However, the United States is not the only country that sends criminals back to their homelands. For example, of the 1,647 people returned to Jamaica in 1997, 1,213 were from the United States, 257 were from Canada, and 121 were from the United Kingdom. Of course, Jamaica is not the only Caribbean nation to be forced to accept nationals in the Diaspora who have walked on the wrong side of the law. As a matter of fact, Jamaica is not the Caribbean country to which most deportees are returned. That dubious distinction falls to the Dominican Republic. Between 1993 and 1997, deportees to the Dominican Republic from the United States alone numbered 6,582 (while those sent to Jamaica from the United States during the same period numbered under 5,000.)²¹

¹⁸ For a discussion of organized crime in the Caribbean, see Douglas Farah, "Russian Mob Sets Sights on Caribbean," *Miami Herald*, September 29, 1997, p 8A; Anthony P. Maingot, "The Decentralization Imperative and Caribbean Criminal Enterprise," in Tom Farer, ed., *Transnational Crime in the Americas*. New York: Routledge, 1999, pp. 143-170; and Anthony T. Bryan, *Transnational Organized Crime: The Caribbean Context*, The Dante B. Fascell North-South Center, University of Miami, October 2000.

¹⁹ For more on posse and yardie operations, see Laurie Gunst, *Born Fi' Dead: A Journey Through the Jamaican Posse Underworld*. New York: Henry Holt, 1995; Geoff Small, *Ruthless: The Global Rise of the Yardies*. London: Little, Brown, and Company, 1995; and Serge Kovaleski and Douglas Farah, "Organized Crime Carries Clout in Islands," *Washington Post* February 17, 1998, p. A1.

²⁰ Parliament of Jamaica, *Presentation of the Hon. K.D. Knight, Minister of National Security and Justice*. Budget Sectoral Debate, July 15, 1993, p. 11.

²¹ See Margaret H. Taylor and J. Alexander Aleinikoff, *Deportation of Criminal Aliens: A Geopolitical Perspective*, Inter-American Dialogue Paper, June 1998, available at <http://www.iadialogue.org/taylor.html>. For more on Caribbean deportees, see Ivelaw L. Griffith, "The

Security in the Caribbean

Terrorism

Brian Jenkins calls terrorism “violence for effect.” It is “not only, and sometimes not at all, for the effect on the actual victims of the terrorists. In fact, the victims may be totally unrelated to the terrorists’ cause.”²² Terrorism—and the consequences of state action to cope with it—has become an unwelcome, but undeniable, reality for citizens of the United States and elsewhere, including the Caribbean.

The terrorist attack against the United States on September 2001 has affected the Caribbean in several ways, both as a direct consequence of the economic and military fallout from the impact on the United States and as a result of region’s security vulnerability as a subordinate area in global terms. For one thing, according to the U.S. Department of State, some 160 Caribbean nationals were victims of the actions against the World Trade Center and the Pentagon. Moreover, the domino effect on tourism has been deleterious to the economic security of the region. A few examples should suffice.

In Jamaica, where tourism earns some US \$1.2 billion a year and employs over 30,000 people, the impact has already been very dramatic, with Air Jamaica losing US\$ 11 million in the week following the attack. In Barbados, where tourism contributes about US\$ 1 billion to the economy, the authorities anticipated a US\$30.3 million decline in receipts, a 30-35 percent reduction in the cruise enterprise, US\$ 857,000 less in the head tax, and a drop in tourist spending of US\$9.2 million.²³ Indeed, the tourism impact is expected to be so far reaching that the Second Caribbean Tourism Summit, held in The Bahamas on December 8-9, 2001, decided on a package of special measures to salvage the industry, which in 2000 provided gross foreign exchange earnings of US\$ 20.2 billion and employed an estimated 1 in 4 persons in the Caribbean.²⁴

The impact goes beyond tourism, though. As the Caricom leaders noted at the special summit held in October 2001:

“We are concerned that the attacks and subsequent developments have been especially devastating to our tourism, aviation, financial services, and agricultural sectors, which are the major contributors to our GDP, foreign exchange earnings and to employment in our Region. We are particularly conscious that our ongoing efforts to combat money laundering must now take specific account of the

Drama of Deportation,” *Caribbean Perspectives*, No. 5 (January) 1999, pp. 10-14; and “Caricom Working on Regional Deportee Policy,” *New York Carib News* December 18, 2001, p. 22.

²² Brian Jenkins, *International Terrorism: A New Mode of Conflict*. Los Angeles: Crescent Publications, 1975, p. 1.

²³ Anthony T. Bryan and Stephen E. Flynn, “Terrorism, Porous Borders, and Homeland Security,” *North-South Center Update* October 22, 2001, p. 5.

²⁴ See “Meeting the Challenge of Change: Address Delivered by the Secretary General of the Caribbean Tourism Organization, Mr. Jean Holder, at the Second Caribbean Tourism Summit, Nassau, December 8-9, 2001,” p. 1. Holder provides a comprehensive analysis of the travails of tourism.

Security in the Caribbean

potential for abuse of financial services industries by terrorists, their agents, and supporters in all jurisdictions.”²⁵

Indeed, although some effects are already being felt,²⁶ it is still too soon for a meaningful assessment of the economic, political, military, and other impact and implications for the Caribbean.

Still, it should be remembered that although the Caribbean was not the target of the dramatic September 2001 terrorist operation, the region is not immune to terrorism. On October 6, 1976 a Cubana Air flight from Guyana to Cuba was detonated shortly after departing Barbados, where it had made a transit stop. All 73 people on the flight—57 Cubans, 11 Guyanese, and five North Koreans—were killed. Anti-Castro exiles based in Venezuela later claimed responsibility for the action. (On August 1, 1998, while on a visit to Barbados, President Fidel Castro dedicated a monument to the victims of the incident.)²⁷ Moreover, Cuba suffered a dozen bombings of tourist locations during 1997, allegedly perpetrated by anti-Castro Cuban exiles in Miami and Central America.²⁸

Institutions

As is the case elsewhere, in the Caribbean there are institutional efforts to deal with these clear and present dangers to national and public security. These are reflected in policies and practices pursued by armies/defense forces and police forces as the primary agencies for state and citizen protection. Generally, there is a certain institutional division of labor with security institutions: armies/defense forces have primary responsibility for national defense, and police forces have the primary mandate for law enforcement or internal security. However, for several reasons, this distinction is not strictly honored in parts of the Caribbean.

First, several independent Caribbean countries—notably Dominica, Grenada, Haiti, St. Lucia, and St. Vincent and the Grenadines—do not have military forces. Hence, police forces become *the* security agency. In some of those countries a key component of the police force is the Special Service Unit (SSU)—elite police with paramilitary training and light weapons. They are designated to deal with crises beyond the capacity of the regular police, or with military contingencies. As well, some Caribbean entities with

²⁵ *Nassau Declaration on International Terrorism: The Caricom Response Issued at the Conclusion of the Special (Emergency) Meeting of Heads of Government of the Caribbean Community, 11-12 October 2001, The Bahamas*, p. 1.

²⁶ See, for instance, “Caribbean Drug Traffic up 25%: U.S. Law Enforcement Focusing on Terrorism,” *The Baltimore Sun*, October 18, 2001; Greg Fields, “Caymans to Share Information on Bank Customers with U.S.,” *Miami Herald*, November 28, 2001.

²⁷ For an examination of the incident, see Dion E. Phillips, “Terrorism and Security in the Caribbean: the 1976 Cubana Disaster off Barbados,” *Terrorism* Vol. 14/4, 1991, pp. 209-19. On the 1998 dedication, see “Castro to Dedicate Monument to Cubana Crash Victims,” *Barbados Nation* August 1, 1998, p. 1.

²⁸ See Larry Rohter, “Cuba Arrests Salvadorean in Hotel Blasts,” *New York Times*, September 12, 1997; and Ann Louise Bardach and Larry Rohter, “Bombers Tale: A Cuban Exile Details a ‘Horrendous Matter’ of a Bombing Campaign,” *New York Times* July 12, 1998.

Security in the Caribbean

dependency relationships of one kind or another—such as the Cayman Islands and Puerto Rico—have no military as national defense is the responsibility of the controlling state.

A second reason why the distinction described above is not observed relates to the capability limitations of police forces to cope with threats and challenges presented to them, usually related to drug-related crime. In such situations defense force personnel are deployed in joint army-police operations, playing key, but secondary roles. All Caribbean defense forces have aspects of internal security as part of their legal missions. Indeed, in the case of Trinidad and Tobago, both the number (11) and specificity of the mandate related to public security are noticeable. The mandate includes internal security; control of terrorism and religious fundamentalism;²⁹ assistance in times of natural disaster; assistance in the maintenance of essential services; and support of the police in maintaining law and order.³⁰

Hence, over the years, defense forces have been deployed for a variety of public security operations in Barbados, Dominican Republic, Guyana, Haiti (before the army was abolished in 1995), Jamaica, Suriname, and Trinidad and Tobago. Even in some places with no armies because of their dependency relationships with other entities there has been the deployment of the surrogate army—the National Guard. Examples are Puerto Rico and the U.S. Virgin Islands.

Some joint operations are conducted on an ad hoc, need basis, while others are run on a structured, long-term basis. One such operation in the latter category is Operation Intrepid in Jamaica. Jamaica's National Security minister explained:

“Operation Intrepid was introduced on July 7, 1999. The objective of the joint police military [exercise] is to specifically target communities in which there was an upsurge of criminal activities and violence and implement law enforcement strategies to bring the situation under control. Since its inception the operation has conducted a total of 100 curfews, 358 cordon and search actions, 2,272 snap raids, and 5,055 road blocks, 9,612 joint foot patrols, and 4,900 joint mobile patrols.”³¹

Police action in the Caribbean—in both single and joint operations—often has involved acts of impunity. For instance, in 1999 security forces in the Dominican Republic killed some 200 people. The *Policía Nacional* did most of the killing, but some was done by the *Fuerzas Armadas de la República Dominicana*, and many of them were reported

²⁹ This, no doubt, is related to the efforts of a Black Muslim fundamentalist group—Jamaat al Muslimeen-- to seize power in July-August 1990. The six-day coup attempt left 31 people dead, 693 wounded, some 4,000 people unemployed, and over \$US 120 million worth of damage. For more on this, see Selwyn Ryan, *The Muslimeen Grab for Power: Race, Religion, and Revolution in Trinidad and Tobago*. Port of Spain, Trinidad and Tobago: Imprint Caribbean, 1991.

³⁰ See Dion E. Phillips, “The Trinidad and Tobago Defense Force: Origin, Structure, Training, Security and Other Roles,” *Caribbean Quarterly* Vol. 43 (September) 1997: 13-33.

³¹ Parliament of Jamaica, *Presentation of the Hon. K.D. Knight, Minister of National Security and Justice*. Budget Sectoral Debate, June 13, 2000, pp. 29-30.

to be extra-judicial executions. The impunity by the security forces continued into the following year to the point at which, in May 2000, the United States Department of Justice suspended a \$US 1 million aid package from the International Criminal Investigative Training Assistance Program (ICITAP) to the *Policía Nacional*.³²

In the case of Jamaica there were 151 police killings in 1999, and 140 in 2000. A July 1999 report by Human Rights Watch (HRW) detailed frequent and credible allegations of police abuse in lock-ups, including severe beatings, mock executions, and rape. Interestingly, the government did not deny the allegations. The HRW report also criticized the conditions in which juveniles are held, detailing many cases in which juveniles were detained improperly, not given access to legal representation, and held in adult lock-ups where adult prisoners assaulted them. Moreover, although Jamaican law requires the police to present a detainee in court within 48 hours of detention, the authorities often detain suspects, especially those from poor neighborhoods, without bringing them before a judge within the prescribed period.³³

Needless to say, while defense and police forces are the main security institutions maintained by the state, they are not the only ones. Important too are courts, intelligence agencies, prisons, and other entities. In addition, as the capacity of the State is severely challenged in many places, public security is increasingly being outsourced to the private sector, particularly in the Dominican Republic, Jamaica, Guyana, and Trinidad and Tobago. In one case—Jamaica—231 private security companies with some 15,000 guards were registered in 1994 under the Private Security Regulation Act, adopted in 1992 to regulate the growing private security business. By mid-1996, the number of guards had exceeded 20,000.

The increase in private security has several implications: for the capacity of the State to provide law and order, economic and cost factors, the regulation and management of such outfits, and the false sense of security that some of them provide—false because of poor training, and poor and unreliable equipment used. Cost, for example, creates a certain security class-differentiation. But, high cost does not necessarily guarantee security. Empirical work has shown that private security can have at least two effects: it can deter some potential criminals; but it also can simply divert criminals towards other potential victims.³⁴

The jury is still out on how the use of power by state (and private) security institutions is reducing insecurity in Caribbean countries, especially since a decade-old observation by one respected University of the West Indies scholar still rings true in most places: “Challenges to the established order have been met with appeals for law and order and by increased coercion. Jails are full, but the level of violence and crime does

³² See Amnesty International, *Dominican Republic: Killings by Security Forces*, Amnesty International Report AMR 27/01/00, August 2000, p. 2.

³³ For more on impunity by the security forces in the Dominican Republic, Jamaica, and other Caribbean countries, see U.S. Department of State, *Country Reports on Human Rights Practices for 2000*, February 2001.

³⁴ See, for example, Koo Hui-Wen and I.P.L. Png, “Private Security: Deterrent or Diversion?” *International Review of Law and Economics* Vol. 14 1994, pp. 87-101.

Security in the Caribbean

not diminish. More and more repression simply begins to undermine the very values it was intended to protect, and a sense of failure is promoted.”³⁵

Indeed, one highly regarded University of Puerto Rico political scientist suggests that a “use of force” approach to fighting drugs could have a deleterious effect on democracy itself. Moreover, what he posits in relation to Puerto Rico has a relevancy that extends to many other parts of the region:

“Policies that place undue, or even almost exclusive emphasis on ‘law-enforcement’ or military solutions, are bound to fail, while posing new challenges to democratic institutions. More than a decade of steadily escalating ‘war on drugs’ has not significantly reduced the availability of drugs, drug consumption, or the very high level of violence.”³⁶

Parameters and Future Engagement Areas

Defining Areas

In general, scholars and statesmen concerned with security issues tend to focus on national security, which covers both military defense and law enforcement issues. This has been partly because the major issues facing the region have spanned both the traditional and non-traditional spectrums. Moreover, although military defense was not part of the national discourse in many places, given the absence of external territorial threats, the discourse was cast in terms of national security rather than public or internal security, partly to emphasize the coincidence between internal threats and national survival.

Irrespective of the reasons, the interchangeability and conflation of the terms “national security,” “national defense,” “public security,” “human security,” and “citizen security” by both scholars and policy makers³⁷ have been such that meaningful future

³⁵ Neville C. Duncan, “Political Violence in the Caribbean,” in Ivelaw L. Griffith, ed., *Strategy and Security in the Caribbean*. New York: Praeger, 1991, p. 55.

³⁶ Jorge Rodríguez Beruff, “‘Narcodemocracy’ or Anti-drug Leviathan: Political Consequences of the Drug War in the Puerto Rican High-Intensity Drug Trafficking Area,” in Griffith, *The Political Economy of Drugs in the Caribbean*, p. 179.

³⁷ See, for example, Michael J. Kelly, “Legitimacy and the Public Security Function.” In Robert B. Oakley, Michael J. Dziedzic, and Eliot M. Goldberg, eds., *Policing the New World Disorder: Peace Operations and Public Security*. Washington, DC: National Defense University Press, 1998; “Remarks by the Hon. Attorney General and Minister of Legal Affairs of the Republic of Trinidad and Tobago at the Opening of the Caribbean-United States-European-Canada Ministerial Criminal Justice and Law Enforcement Conference;” Gen. José E. Noble Espejo, “A Call for the Redefinition of Regional and National Interests,” Tulchin and Espach, *Security in the Caribbean Basin*; Organization of American States, “Address by the Minister of Foreign Affairs and International Trade of Saint Lucia on Human Security,” 30th Regular Session of the General Assembly, Windsor, Canada. June 5, 200; Dion E. Phillips, “The Increasing Emphasis on Security and Defense in the Eastern Caribbean,” in Young and Phillips, *Militarization in the Non-Hispanic Caribbean*; “Human Security in the Americas: Presentation by the Canadian Delegation to the 30th Regular Session of the General Assembly of the OAS,” Windsor, Canada. June 4, 2000; and “Address by Ambassador

Security in the Caribbean

research and policy endeavors require a clear definition of terms, both to avoid future conceptual minefields and guide empirical research.

In this respect, mindful of my own definition of security outlined above, I support the approach that views national defense as pertaining to the protection of the sovereignty and territorial integrity of the national state, largely from threats by foreign state and non state actors; public security as pertaining to the maintenance of internal law and order; and citizen security as relating to the protection of the civil and political rights by people resident within the nation, both citizens and non-citizens.³⁸ Understandably, sometimes the lines between public and citizen security will be blurred. For me, national security encompasses all the other three—national defense, public security, and citizen security.

Beyond the definitional clarification, other aspects should be addressed

- The issue boundary of public security, mindful that both conceptual parsimony and practical utility require us to guard against throwing every socio-political or socio-economic problem into the public security grab bag. In determining the issue set, consideration should be given to those matters with high security salience, with this judged based on
 - The actual or potential danger to the physical safety of large numbers of individual and corporate constituencies,
 - The nature and scope of intra-state conflict or violence that is precipitated,
 - The actual or potential detriment presented to key public institutions and cherished social and political values.
- The nature of the actors—national and international; state and non-state—whose engagement is not just desired, but necessary in consideration of both public security challenges and ways of coping with or resolving them.
- The nature of the techniques and instruments that are appropriate or necessary to pursue public security countermeasures, conscious that (a) all public security challenges are not amenable to military solutions, (b) the use of force has implications for the pursuit of democratic values and resource allocation, among other things.

Patrick Lewis on the Security of Small States to the OAS Conference on the Special Security Concerns of Small Island States,” Washington, DC, February 29, 2000.

³⁸ This approach draws on A. Douglas Kincaid and Eduardo A. Gamarra, “Disorderly Democracy: Redefining Public Security in Latin America,” in Roberto Patricio Korzeniewicz and William C. Smith, eds., *Latin America in the World Economy*. Westport, CT: Greenwood Press, 1996, pp. 12-13.

Security in the Caribbean

- Although the vicissitudes of domestic politics often make it necessary to question to veracity of some political declarations, the “definition of the situation” by national political elites should be taken under advisement, for as Kenneth Boulding rightly reminded us, “We must recognize that the people whose decisions determine the policies and actions of nations do not respond to the ‘objective’ facts of the situation, whatever that may mean, but to their ‘image’ of the situation. **It is what we think the world is like, and not what it is really like, that determines our behavior.**”³⁹
- Especially in relation to policy pursuits, practicality is highly recommended. Barry Buzan’s advice bears remembering: “Complete security cannot be obtained in an anarchic system, and therefore to hold that goal as an aspiration is to condemn oneself to pursuit of an operationally impossible objective.”⁴⁰

Agenda for Future Action

The nature of the public security landscape in the Caribbean presents the opportunity—because of needs—for considerable policy oriented research. Yet, the pursuit of policy oriented endeavors, with a certain immediacy about them, should not result in the subordination of field-based empirical work, which takes time for adequate data collection and analysis.

The following areas deserve further attention, both in relation to research for intrinsic academic value and for policy application. This list does not constitute a totality of public security issues, but among those this writer considers in need of further examination.

1. More (and better) empirical work on the nature and impact of crime, notably the political economy aspects and the larger criminal justice connections. In spite of the work recently by Maureen Cain’s team⁴¹ and by scholars such as Klaus de Albuquerque, Anthony Maingot, Bernard Headley, Gary Brana-Shute, Karen Ramoutar, Ken Pryce, Cynthia Mohabir, Ramesh Deosaran, Dora Nevárez, and this writer, the assertion by Robert Ayers still holds true: “In seeking to assess the extent of crime and violence and its increase in the [Latin American and Caribbean] region in recent years, we confront an immediate problem: the data are grossly inadequate ... Thus, the first priority on the emerging agenda for dealing with crime and violence in the region is the need to enhance the knowledge-base about the nature, extent, and evolution of these pathologies.”⁴²

³⁹ Kenneth Boulding, “National Images and International Systems,” in James N. Rosenau, ed., *International Politics and Foreign Policy*. New York: The Free Press, 1969, p. 423. The emphasis on the last sentence is mine.

⁴⁰ Buzan, *Peoples, States, and Fear*, p.330.

⁴¹ I’m referring here to the top team of scholars that Maureen Cain assembled for the study that resulted in a special issue of *Caribbean Quarterly* Vol. 42 Nos. 2-3 (June-September) 1996. This writer had the pleasure of being part of that team.

⁴² Robert L. Ayers, *Crime and Violence as Development Issues in Latin America and the Caribbean*. Washington, DC: The World Bank, 1998, p. 3.

Security in the Caribbean

2. The implications of public security countermeasures for resource allocation, public accountability, and the use of power by state power brokers. There is more than just a mere modicum of relevance to the Caribbean of the general observations by Jorge Nef: "Almost as fast as military demobilization is taking place and public expenditures in social services are shrinking everywhere, internal security allotments have soared. So has been the institutional empowerment of enforcement agencies, both public and private, and vigilantism."⁴³ Apart from the concerns raised by Rodríguez Beruff about Puerto Rico noted above, there has been concern about practices elsewhere in the Caribbean, by both local and international actors.⁴⁴
3. The nature and scope of private security operations and their implications for public security, including the capacity of the state provide for general public security.
4. The national security implications of HIV/AIDS, with attention to the economic, political, and institutional capacity challenges and implications for state and society in the region.

Conclusion

Although it seems obvious, it bears emphasizing that security scholars should pay attention to both state sovereignty and public order. As Barry Buzan reminds us, "...security cannot be achieved by either individuals or states acting on their own. ... Just as security cannot be created by individual actors, neither can it be created by concentrating all power and responsibility at the upper levels."⁴⁵ Ultimately, as Jorge Domínguez suggests, it is the citizens who matter.

⁴³ Nef, *Human Security and Mutual Vulnerability*, pp. 81-82.

⁴⁴ See, for example, Amnesty International, *Dominican Republic: Killings by Security Forces*; and Rachel Neild, *From National Security to Citizen Security: Civil Society and the Evolution of Public Order Debates*, available at <http://www.ichardd.ca>.

⁴⁵ Buzan, *Peoples, States, and Fear*, p. 378.

Select Bibliography

- Aguilera Peralta, Gabriel. 2000. "Fighting the Dragon: the Anti-drug Strategy in Central America," in Ivelaw L. Griffith, The Political Economy of Drugs in the Caribbean. London: Macmillan.
- Allen, Dudley. 1980. "Urban Crime and Violence in Jamaica," in Rosemary Brana-Shute and Gary Brana-Shute, eds., Crime and Punishment in the Caribbean. Gainesville, FL: University of Florida.
- Amnesty International. 2000. Dominican Republic: Killings by Security Forces. Amnesty International Report AMR 27/01/00, August.
- Ayers, Robert L. 1998. Crime and Violence as Development Issues in Latin America and the Caribbean. Washington, DC: The World Bank.
- Bryan, Anthony T. 2000. Transnational Organized Crime: The Caribbean Context, The Dante B. Fascell North-South Center, University of Miami, October.
- Bryan, Anthony T. and Stephen E. Flynn. 2001. "Terrorism, Porous Borders, and Homeland Security," North-South Center Update October 22.
- Buzan, Barry. 1991. Peoples, States, and Fear. Boulder: Lynne Rienner.
- Desch, Michael C., Jorge I. Domínguez, and Andrés Serbin (Eds.)1998. From Pirates to Drug Lords: The Post-Cold War Caribbean Security Environment Albany, NY: State University of New York Press.
- Duncan, Neville C. 1991. "Political Violence in the Caribbean," in Ivelaw L. Griffith, ed., Strategy and Security in the Caribbean. New York: Praeger.
- Griffith, Ivelaw L. 1993. The Quest for Security in the Caribbean: Problems and Promises of Subordinate States. Armonk, NY: M.E. Sharpe.
- 1995. "Caribbean Security: Retrospect and Prospect," Latin American Research Review, Vol. 30, No. 2 1995: 3-32
- 1997. Drugs and Security in the Caribbean: Sovereignty Under Siege University Park: Pennsylvania State University Press.
- 1999. "The Drama of Deportation," Caribbean Perspectives, No. 5 (January), pp. 10-14.

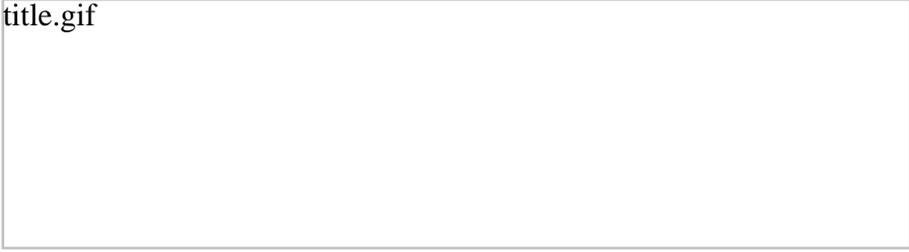
Security in the Caribbean

- Gunst, Laurie. 1995. Born Fi' Dead: A Journey Through the Jamaican Posse Underworld. New York: Henry Holt.
- Hui-Wen, Koo and I.P.L. Png. 1994. "Private Security: Deterrent or Diversion?" International Review of Law and Economics Vol. 14: 87-101.
- International Development Research Center. 1999. Human Security and Mutual Vulnerability: The Global Political Economy of Development and Underdevelopment. Ottawa: International Development Research Center.
- Jenkins, Brian. 1975. International Terrorism: A New Mode of Conflict. Los Angeles: Crescent Publications.
- Kincaid, A. Douglas and Eduardo A. Gamarra. 1996. "Disorderly Democracy: Redefining Public Security in Latin America," in Roberto Patricio Korzeniewicz and William C. Smith, eds., Latin America in the World Economy. Westport, CT: Greenwood Press.
- Kovaleski, Serge and Douglas Farah. 1998. "Organized Crime Carries Clout in Islands," Washington Post February 17, p. A1.
- MacDonald, Scott B. 1988. Dancing on a Volcano New York: Praeger.
- Maingot, Anthony P. 1999. "The Decentralization Imperative and Caribbean Criminal Enterprise," in Tom Farer, ed., Transnational Crime in the Americas. New York: Routledge.
- Milfesky, Raymond. 2000. "Boundary Relations Among States of the Caribbean Sea and the Gulf of Mexico," presented to the U.S. Department of State Conference on Territorial Disputes in Central America and the Caribbean, Virginia, October 10.
- Pan American Health Organization. 2001. HIV and AIDS in the Americas, Washington, DC.
- Phillips, Dion E. 1991. "Terrorism and Security in the Caribbean: the 1976 Cubana Disaster off Barbados," Terrorism Vol. 14/4: 209-19.
- . 1997. "The Trinidad and Tobago Defense Force: Origin, Structure, Training, Security and Other Roles," Caribbean Quarterly Vol. 43 (Sept.): 13-33.
- Rodríguez Beruff, Jorge and Humberto García Muñiz (Eds.) 1996. Security Problems and Policies in the Post Cold War Caribbean. London: Macmillan.

Security in the Caribbean

- Rodríguez Beruff, Jorge. 2000. "Narcodemocracy' or Anti-drug Leviathan: Political Consequences of the Drug War in the Puerto Rican High-Intensity Drug Trafficking Area," in Griffith, The Political Economy of Drugs in the Caribbean.
- Rohm, Joseph J. 1993. Defining National Security. New York: Council on Foreign Relations Press.
- Ryan, Selwyn. 1991. The Muslimeen Grab for Power: Race, Religion, and Revolution in Trinidad and Tobago. Port of Spain, Trinidad and Tobago: Imprint Caribbean.
- Simmons, David. 1985. "Militarization in the Caribbean: Concerns for National and Regional Security," International Journal Vol. 40 (Spring): 348-76.
- Small, Geoff. 1995. Ruthless: The Global Rise of the Yardies. London: Little, Brown, and Company.
- Taylor, Margaret H. and J. Alexander Aleinikoff. 1998. Deportation of Criminal Aliens: A Geopolitical Perspective, Inter-American Dialogue Paper, June.
- Tulchin, Joseph S. and Ralph H. Espach (Eds.) 2000. Security in the Caribbean Basin. Boulder: Lynne Rienner.
- U.S. Department of State. 2001. International Narcotics Control Strategy Report, March.
- . 2001. Country Reports on Human Rights Practices for 2000, February.
- Young, Alma H. and Dion E. Phillips (Eds.) 1986. Militarization in the Non-Hispanic Caribbean. Boulder: Lynne Rienner.

title.gif



ISSN: 1533-2535

Volume 2 No. 1

Summer 2002

**Mission Effectiveness, Environmental Change
and the Reconfiguration of the Jamaican Security Forces**

Anthony Harriott

Anthony Harriott is a Lecturer in the Department of Government at the University of the West Indies, Mona Campus. He is a former Fellow at the Center for Hemispheric Defense Studies. He is actively engaged in the policy process in the Caribbean and is a former advisor to the Minister of National Security and Justice in the Government of Jamaica and currently serves as a member of the Caribbean Task Force on Crime and Security which was established by the Heads of Government of the CARICOM states. He is the author of *Policing and Crime Control in Jamaica: Problems of Reforming Ex-Colonial Constabularies* which was published in 2000, and has written several articles on crime, crime control, policing, and security in the Caribbean region.

[\[Back \]](#)

Mission Effectiveness, Environmental Change And The Reconfiguration Of The Jamaican Security Forces

Anthony Harriott

Professor, Department of Government
University of the West Indies, Mona Campus

Since Independence, there have been considerable changes in the international, regional and national environments of the countries of the Commonwealth Caribbean, many of which have tremendous implications for the security of the countries of the region. These changes include: the shift from the largely bipolar world of the Cold War era with its two competing social systems, to a unipolar and increasingly integrated one; from a proliferation of armed struggles across the globe to a greater commitment to electoral competition as the acceptable route to power; and within the region, important demographic shifts such as more intensive urbanization, a relative growth in the youth populations and greater transnational movement of people and contraband. Associated with some of these changes are the problems of increased trafficking in guns and drugs, the development of transnational organized crime, increased violence and the corruption of key institutions of state including the criminal justice systems (see Munroe 1999; Maingot 1999; Griffith 1997; Sanders 1990). These changes have altered the nature of the security threats to the states and peoples of the region, perhaps reducing the threats to territorial security, “ideological security” and regime stability, but in some instances confronting some states with more complicated internal security problems.

Despite these changes and the new security challenges associated with them, there has been little effort to actually revise national security policy and to accordingly reform and reconfigure the security services to meet the real priorities of the post-colonial, and more obviously, the post-Cold War era.¹ The possible exception to this was of course the period of the Grenada Revolution (1979-1983), which inspired the creation of the Regional Security System (RSS) based on concerns with the “ideological security” of the neighbouring islands in the Eastern Caribbean. Political and bureaucratic logic tend to provide greater impetus for adjustments to increased threats, rather than adjustments to decreased threats, or even changes designed to improve the quality of protective

¹ The use of the term post-colonial should not be taken to mean that I am de-emphasizing the clear continuities with the colonial regime, especially with regard to national security policy, policing and the administration of justice. Indeed, my argument is that a sharper and more democratic break with the colonial order is needed.

Reconfiguration of the Jamaican Security Forces

services to the publics of the region.² In recent times, however, there has been considerable discussion of the need to reform the criminal justice systems of the region and especially its police forces.³ While most Commonwealth Caribbean nations are confronted with this problem, nowhere is it more acute and the need to reform, and indeed to perhaps transform the Security Forces more urgent than in Jamaica (see PERF 2001; Harriott 2000; Bates et al 1998; Wolfe 1993; Herst 1991).

The case has already been made that the Jamaica Constabulary Force and its auxiliaries are somewhat ineffective and inefficient (see PERF 2001; Bates et. al. 1998). By effectiveness is meant, the extent to which the Force actually accomplishes its general objectives and missions and performs to the satisfaction of the public that it serves. Its ineffectiveness is manifestly evident in the high rate of violent crime, the relatively low conviction rates for all categories of crime and the tremendously high levels of fear of criminal victimization that exists among the population, the difficulties associated with class differentiated access to needed police services and frequent recurrence of system generated injustices, and the low levels of trust and rating of the performance of the police by the general population (see Harriott 2000; 1998; Stone 1992). Ineffectiveness and inefficiency are distinct categories, but are usually closely associated in a context of poor administration. Efficiency is a purely economic and administrative category that may be narrowly defined in terms of input–out ratios or what economists call “production efficiency.” More broadly, it may be conceptualized as “bringing the scarce resources of society into proper relation with the desired end,” which in this case, is the relation to the good of public safety and security.⁴ By its reference to the desired ends, this broader notion narrows somewhat the conceptual distance between efficiency and effectiveness. The inefficiencies in the security forces are evident in the relatively high costs associated with the poor policing services offered to the general public and the waste and maladministration of scarce resources. For example, the JCF is understaffed, yet four-person-single-vehicle patrols are used in situations where two-person or even single-person patrols may be equally effective.⁵ In some instances sports utility vehicles (SUVs) are used in the towns for status purposes while less durable cars are allocated to rural areas where the SUVs would be more appropriate and more cost effective. Efficiency indicators such as miles patrolled per unit cost are of importance, but these are nevertheless secondary to the quality of service that is provided to the public and the impact of the work of the security forces on public safety, that is, secondary to concerns with effectiveness. An important source of inefficiencies

² Political considerations usually include the fear that reform may offend and alienate the serving members of the security forces.

³ This topic has been a recurring theme at the recent meetings of the Ministers of National Security of the CARICOM states.

⁴ For a discussion of the concept see Mishan, E. *Economic Efficiency*. In Adam Kuper and Jessica Kuper eds. 1985. *The Social Science Encyclopededia*. New York: Routledge.

⁵ One difficulty here is that the police themselves are somewhat fearful of criminal victimization and therefore tend to herd together resulting in these kinds of inefficiencies.

Reconfiguration of the Jamaican Security Forces

and ineffectiveness is the considerable overlapping and duplication of functions within and across agencies.⁶

These problems would be bad in a situation of low crime rates and budget surpluses, but in a situation in which there is a profound crisis of public safety, a protracted economic crisis and a tight budget squeeze, they are unacceptable.⁷ More positively, this is the kind of context that tends to generate the external pressures (that is, external to the security forces) necessary to force the changes and reforms that are needed to ensure greater effectiveness and efficiency. There is a consensus, as reflected in the reports mentioned above, that reform of the security establishment is necessary; the real issue is perhaps how radical these changes ought to be.

The purpose of this paper is to present the outlines for a more rational reconfiguration of the entire security establishment. Here, the security system is viewed as a whole and the police and military are treated as parts of this larger system of policing. A case is made for a fairly radical structural transformation of the security forces and system of policing that would yield more effective crime control results, a more just treatment of the citizenry and make better use of the limited resources available for national security. The focus is on the architecture, the structural changes, not the needed changes in relationships such as the nature of citizen-police or citizen-Security Forces encounters, although the point of the former (structural changes) is to better facilitate the later (relationship changes).⁸ For example, a more service oriented style of policing would require greater decentralization allowing decisions to be taken closer to the points of service delivery and perhaps new systems of accountability that would represent shifts in the power relationships within the JCF and between citizens and the institutions involved in policing.

Past reform efforts, especially those that focus on the modernization of the security forces, have been fairly costly. For example, during the most intense period of reform, that is, between 1993 and 1996, almost the entire fleet of police cars was changed, considerable resources were dedicated to the training of new officers and a retirement plan for incompetent and non-performing officers was elaborated. The latter was never effected, partly because of its anticipated political consequences in terms of alienating the officer corps from the ruling party, but also because it was regarded as being too costly. The high cost of change is one of the reasons why the police reform project has not made greater progress and why so many of the recommendations, which may be found in past reports, have not been implemented. In relatively poor countries such as Jamaica, costly reforms that are associated with technologically driven modernization programmes are not usually readily accepted. In this paper, I highlight the

⁶ Sometimes this duplication of functions is designed to ensure control and to discourage monopoly type behaviour.

⁷ For an updated discussion of the Jamaica crime problem see *The Crisis of Public Safety in Jamaica and the Prospects for Change* by this author. *Souls*. Vol. 3 #4 (2001).

⁸ For a discussion of this aspect see Harriott, A. 2000. *Policing and Crime Control: problems of reforming Ex-colonial Constabularies*. Kingston: The Press University of the West Indies.

Reconfiguration of the Jamaican Security Forces

anticipated savings as a justification for the proposed changes, but it must be emphasized that the kind of changes that are needed have more substantive justifications. The intent is not to present the issue of savings or low costs as the primary justification for reform, but rather to present this as an added incentive to make the necessary changes. Before the outline of a reformed system is presented, the present system must first be critically examined.

The present security system

The architecture of any security system and the pattern of deployment of a nation's security forces ought to be based on an appropriate security policy and/or doctrine. Huntington [1957] distinguishes between three components of national security policy, military security policy, situational security policy and internal security policy. The first is concerned with territorial integrity or defense against external nation-states, the second with the long-term effects of changes in the socio-economic and demographic conditions within a country on the relative power of its state, and the third, with minimizing or neutralizing efforts to weaken or destroy the state by forces operating within the society. This notion of national security policy is based on a very state-centred view that assigns to the Security Forces (SFs) the role of state protector rather than citizen protector. It is more influenced by military security concerns rather than internal security concerns.

In the light of reduced military-security tensions in the post-Cold War, renewed impetus towards democratic forms of governance in the developing countries, and consequently the greater concern with citizens' security and non-military security threats, some of Huntington's categories could be revised and broadened to include, for example, the concept of environmental security, perhaps incorporating it in the ideas of situational security.

Huntington was, however, concerned with what security policy is or was at the time, not what it ought to be (or ought to be from the perspective of small developing island nations), and in doing this, he accurately captured how it was and is constructed. Thus a small country such as Guyana, which is embroiled in border disputes with Venezuela and Suriname, and is therefore confronted with serious external threats to its territorial integrity, would be expected to try to develop a relatively strong military. On the other hand, an island nation such as Jamaica, with no such external threats but with a difficult crime problem, would be expected to develop a strong and effective police service. Changed conditions may necessitate changes in security doctrine, which in turn may have implications for the structuring of the security forces. An explicit security policy would better facilitate critical evaluations of the appropriateness and effectiveness of a country's security forces by its parliamentarians and citizens who may not necessarily be experts in the military or policing fields. It is an expression of civil control of the security forces, which is a foundational principle of democratic governance. In the absence of a clearly articulated policy, it is either made in an unsystematic and piecemeal way by the various political administrations, or worse, policy making effectively passes to the military

Reconfiguration of the Jamaican Security Forces

and police service which must then do it imperceptibly. Perhaps, even worse, a bit of both may occur often leading to a policy characterized by patchwork adjustment to changes in the environment.⁹

There is no known officially authored documentation that clearly articulates Jamaica's national security policy. This policy therefore has to be gleaned from fragments of disparate official statements and inferred from the primary functions and deployment of the security forces. Some researchers have tried to do just this [cf. Muniz 1991; Harriott 1994]. The primary concern of successive Jamaican political administrations has been internal security. This is also largely true of the other island nations of the Commonwealth Caribbean. Indeed it must be recalled that the existing defense forces of most Caribbean territories were impositions by the British as a condition for Independence [see Braveboy-Wagner 1989]. The founding fathers initially resisted this effort and saw the military as unnecessary and incapable of providing a credible national defense. Their resistance took the form of refusing to fund the defense forces. The British provided the entire capital outlay for the military, yet West Indian governments objected to the British proposal that these governments allocate 1% of their budgets to finance the recurrent expenditure of the military. They finally settled on 0.75%.¹⁰

That the defense forces of the region are incapable of providing a credible national defense of their respective countries is still widely accepted. As late as the mid-1980s, only a few years after the mutiny and Black Power protests of 1970, the Foreign Minister of Trinidad and Tobago declared:

Trinidad and Tobago is a small nation that can threaten no one, and for that matter could hardly resist the least sophisticated attack by the powerful [cited in Braveboy-Wagner 1989:35].

And even in the context of the aftermath of the Grenadian crisis of 1983, and in direct response to a proposal that an Eastern Caribbean sub-regional standing army (of 1,000 persons) be raised, Prime Minister James Mitchell of St Vincent indicated that his government had,

no intention of raising one cent for the creation of any regional army or to waste money on security matters in preference for a basic needs programme [cited in Griffith 1994:98].

In the case of Jamaica, the army is now held in high regard, but according to Norman Manley, then Premier of Jamaica, during the period immediately before

⁹ This is why public debate on this issue is so important. It is to be expected that even in the absence of a coherent national security policy, the military would have elaborated a defense doctrine on which its deployments are based.

¹⁰ See Ministry Paper # 36, 1955. Government of Jamaica.

Reconfiguration of the Jamaican Security Forces

Independence, there were considerable reservations about the need for one.¹¹ More recently, this issue was raised by the National Task Force on Crime [see Wolfe 1993].

Sections of the political elite and middle strata in the region have therefore always had a healthy suspicion of efforts to develop relatively powerful military institutions and have (with a few exceptions such as during the Burnham regime in Guyana), tended to use their control of the finances of their countries to keep the military in check. In the Caribbean context, the military has largely been seen as an internal security device, hence former Prime Minister Mitchell's definition of his choices in terms of military or social investments and his stated preference for the latter. Caribbean defense forces were never seen as providing their countries with a credible national territorial defense.

This is also true of even Guyana and Belize both of which as noted earlier, face real threats to their territorial security. Quite recently, in 2000, the Guyana Defense Force demonstrated that it is incapable of even militarily defending Guyana's claim to its offshore economic resources against a similarly small and militarily weak country such as Suriname.¹² Territorial disputes based on boundary fixing problems inherited from the colonial era and the discovery of new wealth in these disputed territories, or even undisputed territories of militarily weak nations that share borders with strong nations, present real military dangers to the weak. But Jamaica is a poor nation with undisputed borders and no especially valuable offshore resources such as oil. Any fear of threats to its territorial integrity would be unfounded. The era of colonial-type conquest is past.

Indeed, in the case of Jamaica, the last actual war in which its territory was directly at stake was in 1655 when the English ejected the Spanish. Colonial territorial control was more unstable in the Eastern Caribbean, but since the Napoleonic wars of 1792-1815, the only case of armed conflict with an external power was the Grenadian intervention of 1983 which had the support of most Caribbean governments and the Grenadian people.¹³ From the earliest colonial times, the military has been used primarily for internal security, that is, against maroon insurgencies and slave rebellions and to repress the riots and rebellions of the post-emancipation period.

In most of these instances there was great reliance on the Militia, which was usually composed of citizen-soldiers, who in some cases did not even enjoy the full rights associated with citizenship. Between Emancipation (1838) and Independence (1962), the regular colonial troops were used only once, that is, to repress the Morant Bay rebellion of 1865. During the late colonial period, especially after 1932, the strength of the regular British troops stationed in Jamaica never exceeded 800 [see Harriott 1993:172]. National security policy should of course be informed by an analysis of the

¹¹ see *Alert* Vol.1 # 1 p.7

¹² *Caribbean Insight* Vol.23 #26, July 7, 2000 p.1 provides a report of this incident.

¹³ For a discussion of this issue see the report on a survey of the opinions of the Grenadian people on this and other issues related to the Bishop administration that was authored by Patrick Emanuelle. It is entitled *Political change and public opinion in Grenada 1979-1984*, and is Occasional Paper #19; UWI, Mona, ISER.

Reconfiguration of the Jamaican Security Forces

threats with which a nation is or is likely to be confronted. This analysis should not be restricted to the immediate threats, but neither should it encourage institutional arrangements that are based on remote possibilities—as this is a sure way to waste scarce resources. Unforeseen threats may be taken into account by ensuring flexible and adaptable institutional arrangements. Against this background, we may now further examine the nature of the threats to Jamaica's security.

Threats to national security

The main threats to Jamaica are of an internal security nature and include; organized crime, drug trafficking and internal disorder. There are of course other important security issues such as those related to “food security,” “environmental security,” and coping with the dangers associated with natural disasters [see Byron 1997]. These aspects of national security are based on a rather uncomfortably inclusive concept of security that could lead to an unnecessarily expansive role for military institutions that are now in search of new missions to justify their existence and prominence in society and a “militarizing” of what may be health and other non-military issues. Entrusting the military with these more expansive roles may lead to even greater inefficiencies and ineffectiveness. Here, these types of threats are considered only in terms of their implications for the configuration of the security establishment and to highlight their non-military character.¹⁴

Generally, organized crime is not a threat to national security simply by virtue of its existence. As well known Italian antimafia magistrate Fabio de Pasquale has noted, organized crime is not a threat to national security so long as its purpose is to use illegitimate means to gain wealth, social status and the other social goods valued by the population, that is, legitimate ends [cited in Maingot 1999:169]. In this sense, they are value conformists. Their ultimate goal is to become or have their progeny become accepted in conventional society as legitimate businessmen (although this would not preclude the continuation of their inherited criminal enterprises). What is meant here is that they pose no strategic threat in terms of ideological security or regime stability.

In the Jamaican context, this observation is also true, but is a bit more complicated. Organized crime, may not present a military security problem, or an external threat to the political system as it is an outgrowth of the system and thrives in a happy coexistence and a seemingly mutually beneficial relationship with it. By stating the problem in this way, the intent is not to minimize the threats posed by organized crime which are quite grave, but rather the attempt to specify the nature of the threat. By generating considerable violence and disorder, further corrupting the state institutions and creating an environment that is hostile to legitimate economic activity (via extortion

¹⁴ This viewpoint, such a broad approach to security could lead to a dangerous expansion in the functions, powers and power of the security forces and for example unnecessarily casting health and economic threats such as Foot and Mouth Disease, which have their origins in other nations, in the language of traditional security.

Reconfiguration of the Jamaican Security Forces

and protection rackets), they present the society with difficult internal security policing problems not military security problems.¹⁵ Drug trafficking has been a major enterprise of organized crime and this is strongly associated with violence much of which may in some contexts (such as during election campaigns) become politicized. But because of the embeddedness of some organized crime networks and gangs in the more troubled urban communities of Kingston and the ties to the political parties, much of the violence, once it becomes politicized, tends to flow into the traditional political channels of electoral competition between the two major parties (unlike much of the Columbian and Peruvian narco-violence).

Violence and internal disorder associated with sources other than organized crime may also threaten the society. The sharp class distinctions, or perhaps even class segmentation, the marginalization of the urban poor, and the generally poor social integration of the society, are major sources of possible internal conflicts and instability. During the late 1970s, the country experienced a brief period of sharp polarization and high levels of political violence [see Stone 1985]. Since then important social changes have occurred. Jamaica has enjoyed fairly high rates of social mobility [see Gordon 1987] which has resulted in significant positive changes in the racial composition of the economic elite and managerial stratum, but at the base of the society the problems of exclusion and strong feeling of alienation from the state and major institutions of the society remains [see Stone 1992].

More worrying is the situational security profile of the county. Jamaica is becoming increasingly urbanized. In 2000, some 60% the population lived in urban areas, this contrasts with 30% in 1960. The people are better educated and tend to have urban middle class expectations regarding their living standards, but the rate of unemployment is high and stable. In 1998, the unemployment rate for the 14-29 age-group was 27% and of these, 44.5% were long-term unemployed, that is, had not worked for over a year. Of these long-term unemployed, some 63.2% had never worked [Robotham 2001:6]. Many are unemployable as they have no skills and little formal education. These kinds of problems however, do not and need not present the society with military security threats; rather they suggest a problematic social environment that presents difficult policing-internal security problems, which in their worst criminal manifestation may be controlled by good policing, but which require broader social policy measures.

Table 1 summarises the categories of threat confronting the country and tries to estimate their level of seriousness. This effort is somewhat subjective but an effort was made to inform these judgments with the relevant objective data. As elaborated above the estimation of the level of external military threat is based on past wars with other states (the last of which was in 1655) therefore leading to its evaluation as being a rather conservative “very low.” The evaluation of the threats from natural disasters is based on

¹⁵ This is of course quite unlike some Latin American countries such as Columbia and Peru where it is becoming increasingly difficult to make sharp distinctions between organized crime and guerrilla insurgencies – save at the conceptual level.

Reconfiguration of the Jamaican Security Forces

the number of earthquakes (with an intensity measuring 8.0 or greater on the modified Mercalli scale)¹⁶ and hurricanes that have occurred since 1900 of which there were only two of the former [see Wiggins-Grandison 1996:2] and 44 of the latter.¹⁷ In recent times there has been significant human inflicted damage to the environment, which has led to a decline in water and air quality and presented both health and economic dangers to the population [see Nicholas 2000]. Criminalizing some of these activities—such as pumping untreated effluent into the sea and harvesting coral from the reefs—would put this issue more clearly in the security domain. Criminal threats such as drug trafficking and violence are estimated based on the relative (to the rest of the Caribbean) rates of offending. The threat to public order and political stability is based on the number of riots and the number of killings since Independence that resulted from political violence. There were seven major riots resulting in less than 30 deaths, and there were two periods of intense violent political conflicts, which occurred during the 1967 and 1980 election campaigns [see Harriott 1994; Stone 1985]. As discussed above, social violence and the drug-related activity of organized crime would seem to present the major threats. Against this background, we may now examine how the security forces are presently organized to meet these challenges.

Table 1.

Threat	Category	Level	Response agency
External aggression/ Territorial integrity	Military	very low	military
Natural disasters	Civil defense	medium	military\ODP
Human environmental Damage	criminal\civil	high	police
Drug\arms trafficking	criminal	high	police\Coast Guard
Food security	economic\health	low	Customs\MOH
Political conflicts	political\criminal	medium	general and paramilitary police
Mass demonstrative actions/riots	political\criminal	high	general and paramilitary police
Social violence and ordinary crimes	criminal	high	general police

Note: ODP is the Office of Disaster Preparedness.
MOH is the Ministry of Health

¹⁶ These were the only two earthquakes that took lives. The first, which occurred in 1907, resulted in 1,000 deaths and the second in 1957, resulted in 4 deaths.

¹⁷ This count is based on data provided by the Meteorological Service of the government of Jamaica. It includes all hurricanes that passed within 282 km of the island. Most of these hurricanes therefore affected only small parts of the island, resulting primarily in flooding, which nevertheless usually requires some level of emergency response.

Reconfiguration of the Jamaican Security Forces

The existing structures: overlapping functions

The actual functions of the security forces reflect the historical concern with internal security, but the configuration of the security establishment has not been brought in line with this reality. Put another way, because national security is basically internal security, we have had considerable overlapping of functions between the military and the police, and with this, considerable irrationalities and inefficiencies.

By Commonwealth Caribbean standards, Jamaica has quite an elaborate security establishment with both a military and a police force, both of which have auxiliary forces that are directly under their control and which are primarily engaged in policing [[see Figure 1](#)].

Jamaican national security policy, as bequeathed to us by the British, assigned to the Jamaican Defence Force (JDF), and the JCF in support, a national defense function. It was based on the evaluation that the JDF by itself could not provide a credible defense of the national territory, and in the case of an improbable invasion, it was required simply to engage the enemy long enough for external allies to arrive. This is the so-called trip wire concept of the role of the JDF [see O'Gilvie 1984]. This doctrine militarily subordinated the JDF as an actor in the national defense of Jamaica, as it is not a defense doctrine that is based primarily on our own military capabilities. Not surprisingly, this doctrine, in effect, rests on the assumption that the military cannot provide a credible defense and therefore must resort to military dependence on our more powerful allies.

A number of militarily weak and even more threatened countries have been able to craft more independent policies which have served to safeguard their territorial integrity (usually by taking a regional approach). It is not beyond the countries of the larger Caribbean and Central American region to negotiate an approach that reduces the strength of all the military forces in the region much in the manner that Costa Rica has done. For example, because of its long experience with military tyranny, Haiti, which shares a land border with the Dominican Republic, has been hesitant to rebuild its army. Other small Caribbean states would have some interest in such an approach if a reasonable system that meets their security needs is collectively elaborated and supported.

In terms of its human rights record and respect for the constitution of the country, the JDF is an excellent military institution. It does not generally have a reputation for using excessive force against the population either in riot control and the management of other public order problems or even against ordinary criminals. Its record in this regard compares very favorably with that of the Jamaican police and many armies in other developing countries. Moreover, unlike so many other military establishments in the developing countries, it has not been a threat to the form of government. The only exception to this was the coup plot of 1980, which was restricted to a few NCOs and rank and file soldiers, and which was easily crushed by the military itself [see Harriott 1994].

Reconfiguration of the Jamaican Security Forces

The argument for its reconfiguration therefore does not rest on a negative appraisal of its record.

If with regard to national defense, the JDF is simply a trip wire, then the issue of what kind of military formation may optimally provide this role, ought to be carefully reexamined. What is the optimum size of a standing army whose military role is simply to be a “trip wire?” Is a different type of military organization such as a National Guard a more appropriate instrument given the real military needs of the society? The JDF did not always number some 4,500 regulars. For the first decade of Independence was it numbered no more than 1,500. It is not self-evident that Jamaica now needs a defense force of 4,500 regulars, which consumes some 19-30% of all the financial support that goes to the SFs, Courts and Corrections [see Table 2]. With this in mind we may now turn to the state of the police force.

Table 2

Distribution of the National Security and Justice Budget 1990-98. (%)

	MILITARY	POLICE	COURTS	PRISONS
1990	29.0	54.0	8.0	9.0
1992	30.0	58.0	5.0	7.0
1994	27.0	53.0	11.0	9.0
1996	27.3	51.4	10.8	10.5
1998	18.8	56.6	12.7	11.9

Sources: The Economic and Social Survey of Jamaica. For the respective years
Based on actual expenditures on security services and criminal justice system.

The police force is confronted by the serious challenges of a high rate of homicidal violence, transnational organized crime, increasingly sophisticated white collar crime, disorder in public places and other difficult problems. It is required to respond to these problems with rather limited resources. As noted earlier, it is understaffed, numbering some 7,200. While the rate of homicides in Jamaica is the highest in the Caribbean, its police density (1:355) is the lowest in the region [see Harriott 2000]¹⁸. The JCF has always had difficulty maintaining its fleet of vehicles and thus its mobility. Modernization efforts require investments in new technologies, in information systems, in

¹⁸ This ranking of Jamaica's homicide rate is based on data provided in the annual statistical reports that are published by INTERPOL and is based on reported crimes. The official statistics provided by the Jamaica Constabulary Force, for the period 1990 to 2001, indicate that Jamaica's homicide rate has consistently been higher than 30 incidents per 100,000 citizens, and in 2001, it was 43/100,000. The INTERPOL reports rely on submissions from the police forces of the member countries of INTERPOL. Haiti and Cuba are the two countries for which no information is usually given in these reports. My personal communication with Haitian officials suggest that in the early 1990s the homicide rate in Haiti may have been higher than that of Jamaica, but as no proper records were kept by the Haitian authorities, only rough estimates may be made.

Reconfiguration of the Jamaican Security Forces

forensic equipment, criminalistic support services and more expensive methods of training investigators. Some aspects of reform and change are indeed costly.

Some of these difficulties, the failure to properly equip and reform the police, have led to greater involvement of the military in policing. The real case for a review of the military is the fact that it performs primarily (but not exclusively) a policing function. [Figure 2](#) highlights the extent to which the functions of the military and the police overlap. Of the three core policing functions of patrol, intelligence and investigation, the military has been consistently involved in the first two. The only area that is the exclusive domain of the police is investigation. Other areas of police/military overlap are in public order management and of course in civil defense. Moreover, the JCF Act requires the police to participate in national defense if called upon to do so. For historic reasons as well as the processes associated with the problem of violence and deteriorating public safety in the country, the military has become more of a policing force and the police have tended to become more militarized. The military constitutes a police reserve, and the police, a military reserve. Some changes are required. It is to this that we now turn.

Reconfiguration

In this section of the paper, I will try to present a picture of what a new architecture of the security establishment would look like. The suggestions presented below are informed by the following assumptions:

- That there is no significant external military threat to Jamaica's territorial integrity and that such a threat is unlikely in the near future.
- That a grave crisis of public safety presently obtains. It has taken us some 30 years for this crisis to mature and will in all likelihood take a similar period, given a systematic and concerted effort, to successfully manage or "solve" this problem.
- The period of economic stagnation and at best slow growth will continue for some time and that there will be no significant new sources of funds to finance the true security needs of the country as the present structure of the national debt limits the extent of borrowing that may be done for this purpose. Already 62% of the state's budget is spent on debt servicing [[see Figure 3](#)]. Any short to medium term improvements will therefore have to come from better investment of the existing national security allocations.
- That the Jamaican people will continue to demand improved public safety and that the government will be forced to respond to this.

If these assumptions are accepted, it therefore follows that it is best to take some strategic decisions based on a review of priorities, rather than to try to muddle through, maintaining the existing structures, but not being able to improve public safety.

Reconfiguration of the Jamaican Security Forces

From our post-colonial experiences, it seems fairly clear that the changes in the society have dictated a wider range of functions for our security forces. Many of these require greater specialization, while at the same time, there is an increasing demand for a new type of generalist police officer who is able and willing to provide the kinds of service that the people expect of the police force. Any attempt to reorganize and rationalize the SFs should also be informed by this. To summarise the above discussion, change should take into account the following “principles”:

- While recognizing the legitimate need to protect the state from illegal challenges and to force contestation for power within a proper electoral framework, the primary concern ought to be public safety.
- Increased specialization of function.
- Service accessibility (which implies a more decentralized policing service).
- Democratic accountability.
- The principle of economy.
- And of course, improved effectiveness.

The first step toward meaningful change is to more sharply separate the roles of the military and police. This means improving the capabilities of the police force and making it less dependent on the military for regular direct crime control support. To find the resources to do this requires a cost saving reconfiguration of the military. The primary justification for reviewing the military is however, the nature and extent of any threat to the territorial integrity of the country, which has been discussed above. In its report, the National Task Force on Crime reinforced this view by stating:

With the possibility of aggression from without being more imagined than real it is recommended that the Jamaica Defense Force could be considerably scaled down to provide a unit which in emergencies and urgent national need could be effective [Report of the National Task Force on Crime 1993: p27].

The Task Force did not specify what type of emergencies, but in our experience as a country, these are of the type discussed above, namely natural disasters, major disorders associated with rioting and perhaps insurgencies. To maintain a standing army simply to fulfill these and all of its other existing functions is a rather lavish solution for a poor, developing country. The military in its present form is often justified as an insurance policy against unlikely threats. However, it makes little sense to invest heavily in earthquake insurance if one lives in a hurricane-prone area that is very far from any fault lines. In such conditions, if one's resources are limited, the sensible thing to do is to properly invest in hurricane insurance before considering earthquake insurance. For a “high crime” country with a weak and under-resourced police force, this means reconfiguring the security establishment, perhaps beginning with the military.

Reconfiguration of the Jamaican Security Forces

Transforming the JDF into a National Guard

If the police force is in need of transformation, it is equally clear that the military also needs to be reinvented in a form that is more consistent with a realistic threat analysis and the real experiences of its functions since independence. [Figure 2](#) suggests that there are important functions that a national police is unable to assume on its own. These include national defense, civil defense and the provision of valued emergency services such as search and rescue, the provision of an air ambulance and running the essential service in the event of strikes, including police strikes and the protection of the Exclusive Economic Zone (EEZ). These are services that are presently provided by the JDF and the Coast Guard (which is presently part of the JDF) but which may be as effectively provided by another form of military organization.

Military principles of organization were developed for war fighting, but they may have other useful applications especially in the delivery of emergency services where speedy mobilization and quick decisions by authoritative commands are important. But military principles of organization may be applied in a variety of forms. A standing army is not the only military form capable of effectively providing these services, and in the Jamaican context, is perhaps not the most effective or efficient way of so doing. Thus while the JDF provides an air ambulance service, this is not an essentially military function. Similarly, the military builds bridges and roads among many other useful things already noted above, and most Jamaicans are thankful for this, but one does not need a military for these purposes. These services may be usefully provided by a military, but they do not provide sufficient justification for the maintenance of a conventional standing army.

Historically the military and police forces have been more than military and police services; they have been general suppliers of emergency services, and over a long period of time, they have been progressively (as the demands for these peripheral services increase and require greater specialization) stripped of the functions that are not essential to what defines them as military or police. Thus at one point, the police was also responsible for responding to fires, today Jamaica has a fire brigade service. It seems rather expensive to maintain an army simply to provide the services that it now offers.

A national guard may be better able to provide these services at a much lower cost. Without being too detailed, concretely, a Jamaica National Guard would consist of a core of 500-1,000 full-time highly trained persons and part-time staff numbering perhaps 4,500 to 6,000. The full-time personnel would be composed of a high proportion of officers while most of the rank and file would be part-time personnel who would be full-time employees elsewhere. To facilitate easy release and to ensure state control, most of the part-time personnel could be drawn from the state sector. Most the full-time and indeed the part-time personnel could be drawn from the existing defense force and the process of transition could be a gradual one thereby ensuring minimum hardships and dislocations for the existing personnel. Entire sections or units of the JDF could and should be preserved such as the Engineering Unit and the Coast Guard. Indeed, the Coast Guard could now be strengthened as part of a national guard or as an autonomous organization with powers similar to that of a marine police (protecting the EEZ, providing

Reconfiguration of the Jamaican Security Forces

SAR, aspects of environmental security, and protecting users of the sea from robbery and other types of crimes).

The National Guard would therefore be quite similar to the present Jamaica National Reserve. It could be trained to function jointly with the police in situations where this is consistent with its missions. Unlike with the existing arrangement, the areas of overlap between the new military and the police services would be considerably narrowed and largely restricted to public order management in times of crisis [[see Figures 4, 4a, and 4b](#)].

Developing a Civil National Police Service

The current stage of evolution of the security establishment and the nature of the national environment suggests that both a civil and paramilitary police are needed. This should be explicitly recognized in any reshaping in order to avoid either reinforcing the existing paramilitary character of the *entire* police Force, or making civil the entire Force. The suggestion then is for the JCF to be transformed into a more civil, general purpose, national police service. This is consistent with the *Corporate Strategy* of the JCF, which speaks of making community policing its central thrust. But this police service could retain a paramilitary unit, which would have special responsibility for dealing with particularly violent situations and groups.

Independent of this transformed JCF would be two additional police services. The first is a National Treasury police which would deal with customs and tax evasion and special financial crimes. By constituting it in this manner, such a service would be able to attract and employ a highly educated and trained staff with the specialized skills that are needed in this field. Being independent of the regular police force, it would be able to shape its own image and status in the society.

Developing Municipal Police Services

There is also a case for Municipal police services. These would be completely decentralized services that would be responsible for enforcing the municipal acts and would be accountable to the local government authorities in the major towns and cities.

Decentralization tends to allow for greater responsiveness and more effective service delivery. More concretely, this suggestion has its justification in the existing poor state of the towns and cities as is reflected in the disorder generated by street vending, a public transportation system that ignores stopping and parking instructions, violations of the building code and a general image of unplanned and unregulated development that is all too common in the so-called Third World. The cities and towns have their special policing needs that are not being met. While the local government authorities are responsible for a number of laws such as the Litter Act, the Places of Amusement Regulation, and the Parochial Markets Law which may be used to better regulate disorderly activity, they have no effective enforcement mechanisms.

Reconfiguration of the Jamaican Security Forces

The JCF and the Island Special Constabulary Force (ISCF) may be used for these purposes, but they are not appropriate, as they tend to be governed by national priorities, which may not be in accord with those set by the local councils and mayors. Moreover, they are not accountable to the councils and by law are required to function as part of a national centralized system. A municipal police would therefore better serve these towns.

As the operatives in these municipal police services would serve in the communities in which they live, they would also be subject to greater informal social control than their counterparts in the JCF, many of whom simply work but do not live in the communities that they serve. If this is accompanied by effective formal systems of accountability, then better human rights records may be expected of these local police services when compared with the national police.

This kind of local police service is only practicable where a capable system of local government exists or as part of a process of developing such a system. Jamaica has had a long tradition of highly centralized government and associated with this, a single highly centralized paramilitary police force. Despite this tradition of centralization, and with it what Mills [1997:11] correctly calls “a cultural context of non-participatory decision-making”; there is a system of local government based on divisional or sub-parish and Mayoral representation in all parish capitals. This system of local government was introduced by the English more than three hundred years ago and has undergone considerable change since then. Thus even without local government reform, the introduction of local decentralized police services alongside a national police service would not be completely asymmetrical and out of place.

Since the early 1990s, however, there has been some effort to decentralize the institutional framework of the system of governance and to strengthen the role of local government giving the local authorities greater powers to raise and independently allocate tax revenues and to improve the capability of local government bureaucracies [see Ministry of Local Government 2001]. This project is most advanced in the delivery of health care services. Impressionistic evidence suggests that as anticipated, this has resulted in greater effectiveness and efficiency and certainly greater attention to primary health care. Such changes tend to shift the decision-making power closer to the point of service delivery thereby *creating* an opportunity to break the legacy of “conditioned non-participatory decision-making” and thus allowing for greater responsiveness to the needs of local publics and cutting of cumbersome control systems that add costs, generate corruption, and restrict citizen’s access to remote decision-makers. The political imagination should take into account what *is*, but ought not to be limited by it. Thus, if the ideas about the practicality of institutional change are always constrained by the reality of this tradition of non-participation and the weaknesses of the existing local government structures, then the political administration and people may never have the courage to try to change these realities. The general principle of shifting power closer to the point of service delivery, and making that power more accountable to the people, as a condition for improved effectiveness, applies to policing as much as it does to any other government service. It is widely accepted that successful crime preventive efforts and problem-solving at the local level require more participatory decision-making and may

Reconfiguration of the Jamaican Security Forces

yield the benefits of a greater feeling of security, greater public confidence in the security forces, or at least an improved understanding of the difficulties that they face, and greater cost effectiveness [see Deosaran 2000].

These proposed local police services would also cost less per officer than the national police service as they would need fewer vehicles per person, their training would cost less, and being more civil, need not have the tall hierarchy and unnecessary layers of supervisory and managerial personnel that characterizes the national police force.

The cost of reconfiguration

The above proposals seek to shift resources to the areas of priority and the institutions that are primarily responsible for these priority functions. Considerable savings would result from the proposed reconfiguration of the military. As a National Guard, their training would be less costly. There would also be reduced costs associated with the maintenance of barracks and the various military installations, the maintenance of vehicles and other logistic considerations.

In reality, the military has been steadily losing its relative share of the budget. While in 1992, it was allocated 30% of the expenditures on the security services (police, courts, prisons and military); in 1999, this was reduced to 19% (Table 2). This reflects the realities that fix the priorities of the country, namely the primacy of crime control. The allocations to the military have declined relative to the Courts and Prisons, as all of the institutions of the criminal justice system are demanding increased resources to fund their programmes.

Reforms may be costly, but they need not be more costly than the status quo. More work needs to be done to properly cost these proposals, but I suspect that in this case, they are likely to be less costly than the existing arrangements. Interestingly, the JCF's share of the budget was lowest during the most intense period of the reforms, that is, 1994-1996. This may have been partly due to early loss of enthusiasm for the reforms on the part of the administration, but there was also greater innovativeness and more public support for the reform efforts, which in some instances was translated into financial support for particular projects.

Conclusion

There is a clear case for structural/organizational change and reconfiguration in order to improve the effectiveness and efficiency of the SFs and to facilitate other more fundamental changes in the style of policing and indeed citizen-state relations. The case of change is not based simply, or primarily on economic or bureaucratic-administrative rationality.

The expected outcomes associated with these changes would include, improved service accessibility and quality, and greater and more direct accountability to the people. The organizational reconfiguration would facilitate the changes in relations with the

Reconfiguration of the Jamaican Security Forces

people and the internal power shifts that are vital to ensuring improved internal security and public safety.

Any consideration of basic changes of the sort discussed above, are not likely to progress without national political unity. The main reason for this is quite simple. The SFs are considered an important political asset or at least as institutions that the political parties would not want to alienate. The political parties are therefore quite capable of exploiting and opportunistically offering solidarity to those involved in any resistance to change in order to gain support within the SFs. In this regard, the approach adopted by the Trinidadian political parties to this problem is quite instructive. There, a bipartisan committee comprising the Prime Minister and the Leader of the Opposition along with other officials from both sides commissioned a Technical Team made up of eminent experts to “develop a plan for the reform of the Trinidad and Tobago police service” [see Technical Team 2000]. There are always problems in getting completely top down programmes accepted, so such a project should remain a sketch that may be completed after full involvement of police and other stakeholders, but the key lesson from this approach is that it seeks a political consensus.

Maybe these ideas in their specifics are somewhat inappropriate, but what is absolutely clear is that without new thinking and a preparedness to make tough strategic decisions (confronting the hard choice between national defense on one hand, and internal security and public safety on the other) and squarely facing the challenge of reforming/transferring the security establishment, the society will continue to be bogged down with an ineffective institutional arrangement that is unable to guarantee public safety and to support any developmental thrust. The risk of failure always attends new changes, but a paralyzing focus on this, may lead to lost opportunities to construct a safer society and an institutional framework that more closely approximates our democratic values.

FIGURE 1

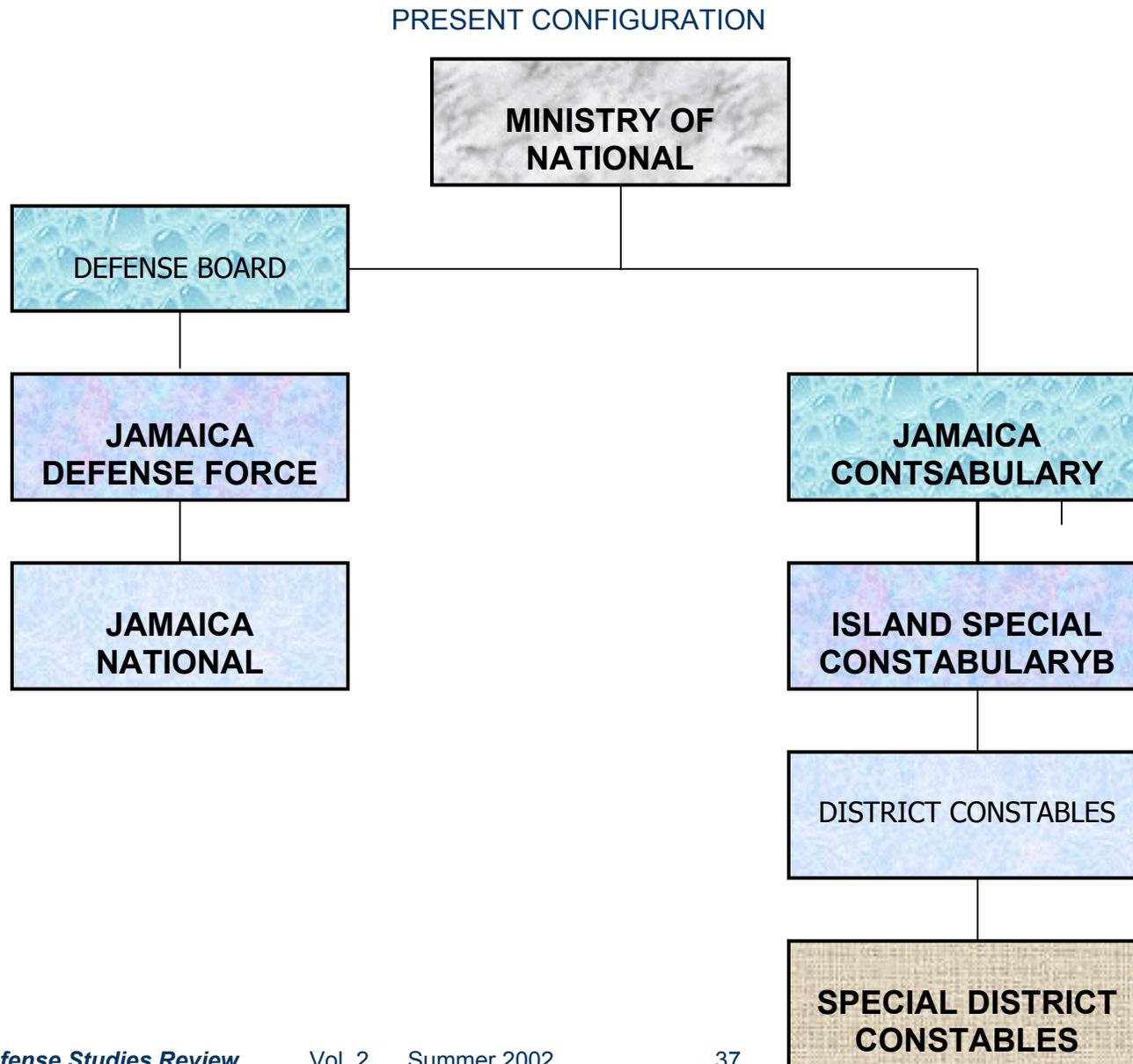


FIGURE 2

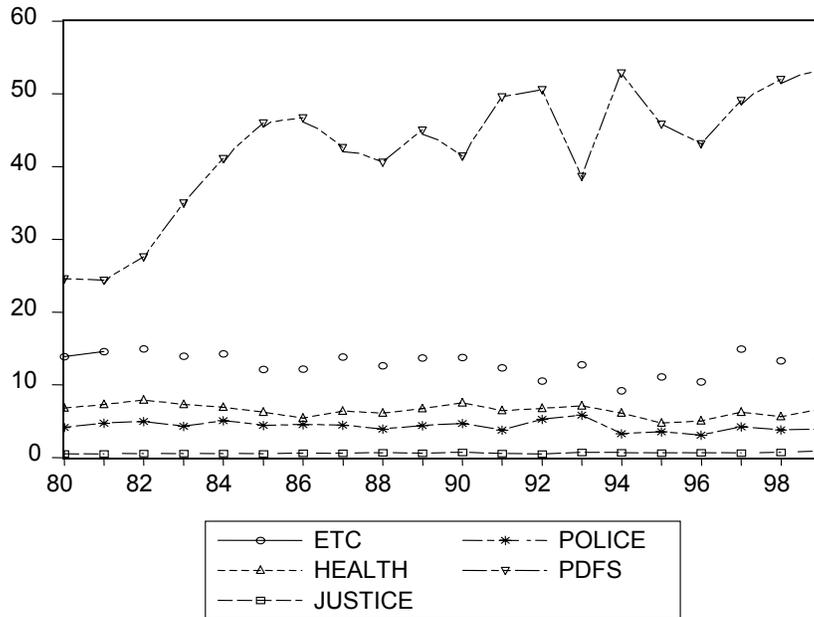
OVERLAPPING FUNCTIONS



Reconfiguration of the Jamaican Security Forces

FIGURE 3

Expenditure on Education Training and Culture (ETC), Health, Justice, Police and Public Debt and Fiscal Services (PDFS) as shares of Total Expenditure.



Source: Economic and Social Surveys of Jamaica, Various Years

FIGURE 4a

NATIONAL GUARD



FIGURE 4b

PARAMILITARY POLICE/
NATIONAL GUARD



CORE POLICING FUNCTIONS

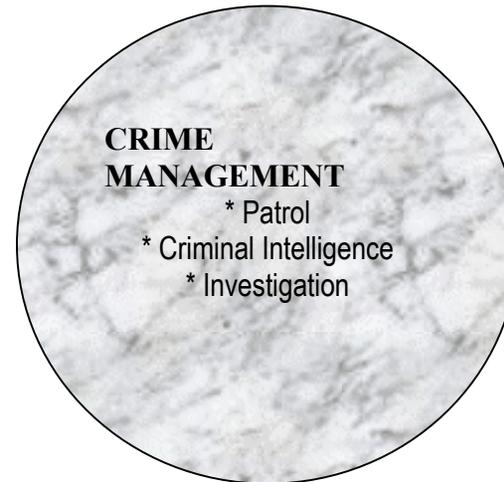
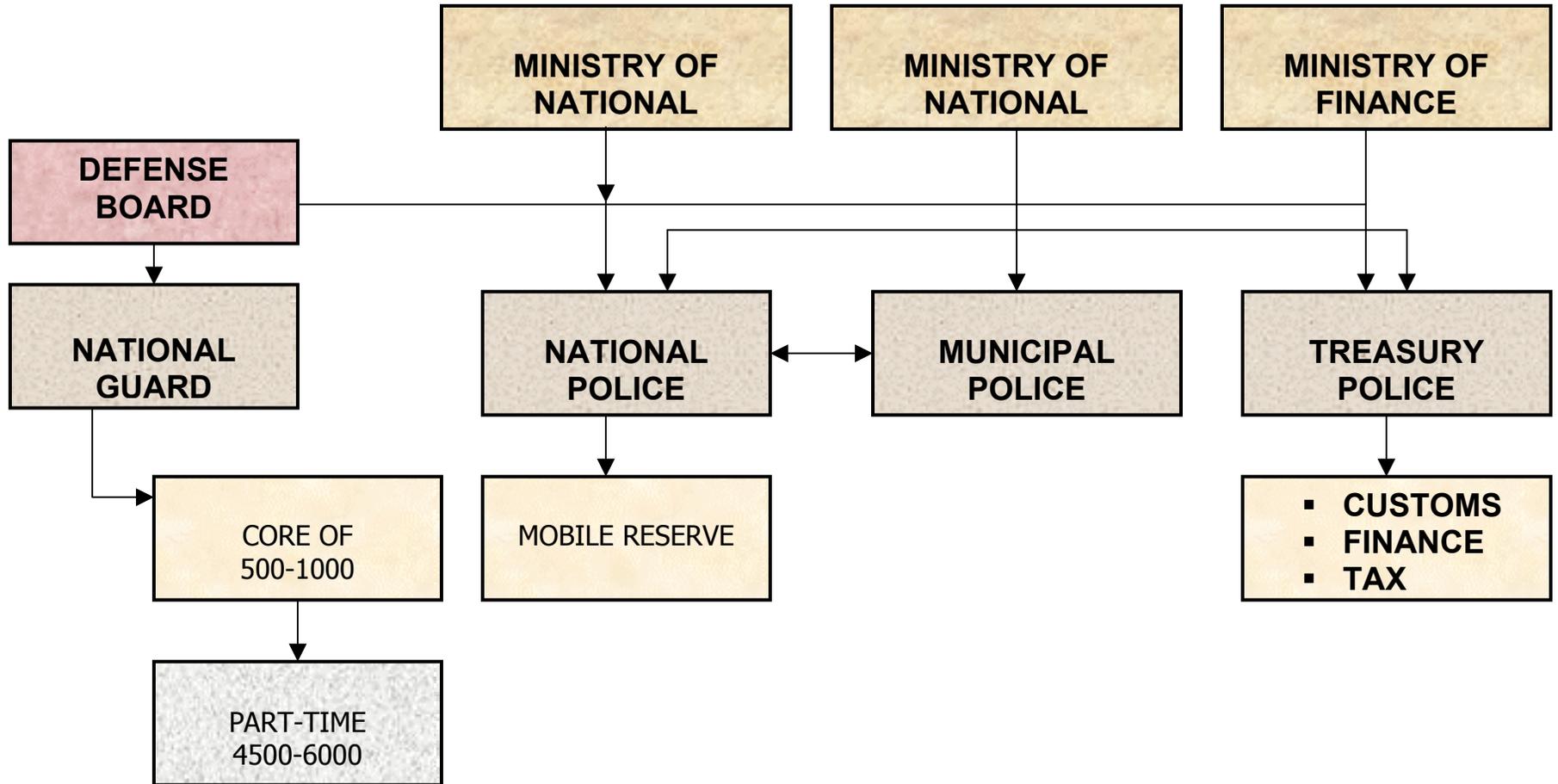


FIGURE 4

NEW CONFIGURATION



Reconfiguration of the Jamaican Security Forces

Bibliography

Bates, J., Cullen, S., Harriott, A., Hunt, R. and Sargent, K. 1998. *Institutional appraisal and Strategic Review of the Jamaica Constabulary*. Sutton, UK: Unpublished report.

Braveboy-Wagner, J. 1989. *The Caribbean in World Affairs: The Foreign policy of the English-Speaking states*. Boulder: Westview.

Byron, J. 1997. "The Eastern Caribbean in the 1990s: New Security Challenges." *Caribbean Quarterly* Vol. 43 # 3

Deosaran, R. 2000. *The Dynamics of Community Policing: Theory, Practice and Evaluation*. St. Augustine: Centre for Criminology and Criminal Justice, University of the West Indies (St. Augustine Campus, Trinidad).

Francis, A. 1992. "The Current phase of the Belize/Guatemalan Territorial dispute." *Caribbean Affairs* Vol. 5 #1

Gordon, D. 1987. *Class, Status and Social Mobility in Jamaica*. Kingston: ISER.

Griffith, I. 1997. *Drugs and Security in the Caribbean: Sovereignty under Siege*. University Park, PA: Pennsylvania State University Press.

-----1994. "Securing the Region's Borders." *Caribbean Affairs*. Vol. 7 #3.

-----1992. "The RSS: A decade of Caribbean collective security." *Caribbean Affairs* Vol 5 #3

Harriott, A. 2001. "The Crisis of Public Safety in Jamaica and the Prospects for Change." *Souls* Vol. 3 # 4.

-----2000. *Police and Crime Control in Jamaica*. Kingston: The Press, University of the West Indies.

----- 1993. *Race, Class and the Political Behaviour of the Jamaican Security Forces*. PhD thesis. University of the West Indies, Mona.

Herst, M. 1991. *Review of the Jamaica Constabulary*. Unpublished report.

Huntington, S. 1957. *The Soldier and the State: The Theory and Politics of civil-military Relations*. Cambridge: Belknap Press.

Maingot, A. 1999. *The Decentralization Imperative and Caribbean Criminal Enterprise*. In Tom Ferer ed. 1999. *Transnational Crime in the Americas*. NY: Routledge.

Maguire, R. 1994. "Haiti: State Terror in Mufti." *Caribbean Affairs* Vol. 7 #4

Reconfiguration of the Jamaican Security Forces

Mills, C. 1997. *Westminster Style Democracy: The Jamaican Experience*. Grace Kennedy Foundation Lecture 1997. Kingston: Grace Kennedy Foundation.

Ministry of Local Government 2001. *Local Government Reform: A Regional Framework for Local Governance and Development*. Kingston: Government of Jamaica.

Mishan, E. 1985. *Economic Efficiency*. In Adam Kuper and Jessica Kuper eds. 1985. *The Social Science Encyclopedia*. New York: Routledge

Muniz, H. 1991. *Defense Policy and Planning in the Caribbean: the Case of Jamaica*. In Beruff, J., Figueroa, P. and Greene, E. eds. 1991. *Conflict, Peace, and Development in the Caribbean*. New York: St. Martin's Press.

Nicholas, L. 2000. "Caribbean Coral Reefs Under Siege." *Investors Choice*. March/April 2000.

O'Gilvie, N (Col.) 1984. "Getting Ready: 21 Years of Preparation." *Alert* Vol. 11.

Police Executive Research Forum (PERF) 2001. *Violent Crime and Murder Reduction in Kingston*. Washington DC. Unpublished report.

Robotham, D. 2001. *Crime and Public Policy in Jamaica*. Paper presented at the 2ND International Conference on Crime and Criminal Justice in the Caribbean, University of the West Indies, Mona Campus, Kingston, Jamaica.

Rowat 1995. "Judicial Reform in Latin America and the Caribbean: Optimal implications for the Bank." In Malcolm Rowat, Waleed Malik and Maria Dakolias. Eds. *Judicial Reform in Latin America and the Caribbean*. Washington DC: World Bank.

Sanders, R. 1990. "The Drug Problem: Social and Economic Effects- Policy options" *Caribbean Affairs* Vol 3 #3.

----- 1990 "Narcotics, Corruption and Development in the countries of the OECS." *Caribbean Affairs* Vol 3 #1

Stone, C 1992. *Values, Norms and Personality Development in Jamaica*. Unpublished paper.

----- *Survey of Public opinion on the Jamaican Justice System*. Unpublished report to USAID, Kingston, Jamaica.

----- 1985. *Class, State and Democracy*. Kingston: Blackett Publishers.

Technical Team 2000. *Report of the Technical Team to the Bipartisan Team to seek Solutions to the Problems within the Police Service*. Unpublished report to the Government of Trinidad and Tobago.

Reconfiguration of the Jamaican Security Forces

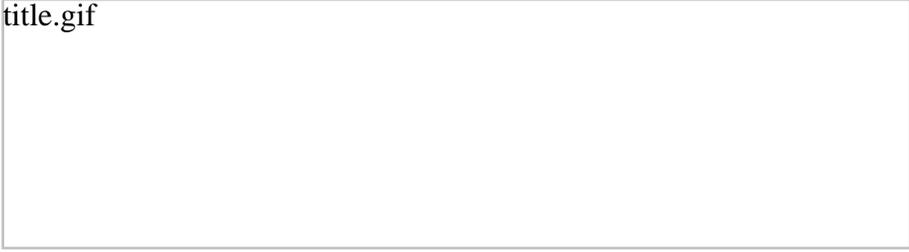
Vasciannie, S. 1997. "Political and Policy aspects of the Jamaica/US Shiprider Negotiations." *Caribbean Quarterly* Vol 43 #3

Wolfe, L. et al. 1993. *Report of the National Task Force on Crime*. Kingston. GOJ.

Wiggins-Grandison, M. 1996. "Seismology of the January 1993 Earthquake." *The Journal of the Geological Society of Jamaica*. Vol. 30.

Zacca, E. 1995. *Judicial Reform in Jamaica*. In Malcolm Rowat, Waleed Malik and Maria Dakolias. Eds. *Judicial Reform in Latin America and the Caribbean*. Washington DC: World Bank.

title.gif



ISSN: 1533-2535

Volume 2 No. 1

Summer 2002

Argentina's Defense Budget: Context and Analytical Methodology

Thomas Scheetz

Thomas Scheetz holds a Ph.D. from the University of Texas at Austin, and a postdoctoral in defense from the University of Sussex (Great Britain). He has lived in South American since 1968, publishing widely on defense economics and military reform.

[\[Back \]](#)

El Presupuesto de Defensa en Argentina: Su Contexto y una Metodología de Análisis

Thomas Scheetz¹

Professor

Universidad Argentina de la Empresa, Buenos Aires, Argentina
Lincoln University College, La Lucila, Argentina

Introducción

Este trabajo pretende ser un ensayo metodológico² sobre cómo la ampliación del análisis presupuestario en el área de gastos en defensa puede servir como instrumento de transparencia y control público. Si bien se basa en el caso argentino (que el autor conoce en profundidad), su propósito es abrir la discusión de la publicación de información cuantitativa ampliada en la región. El ensayo es el resultado de la doble frustración del autor con los datos presentados por las fuentes internacionales. En primer lugar, la calidad y precisión metodológica de las cuatro fuentes principales (el International Institute for Strategic Studies [IISS], el Fondo Monetario Internacional [FMI], el Stockholm International Peace Research Institute [SIPRI], y el U.S. Arms Control and Disarmament Agency [ACDA]) producen información muy dispereja en calidad.³ Las diferencias entre serie y serie son grandes (a veces hasta 300%) y las tendencias entre ellas también varían entre fuente y fuente.⁴ Obviamente esto afecta el análisis de otros expertos que fundamentan su análisis sobre estas fuentes. En segundo lugar, la amplitud de información estadística es tan poca que limita la capacidad de análisis de la situación real de las fuerzas en un país como Argentina, y entre países de la región.

La intención de este ensayo es sugerir (para la Argentina) como se podría mejorar la oferta de información de tal forma que permitiera que la sociedad

¹ Se agradecen las críticas de un comentarista anónimo y el apoyo financiero de la Fundación Ford para la elaboración de este trabajo. Naturalmente, los errores y las opiniones vertidas son exclusivamente del autor.

² Originalmente el ensayo se escribió como parte de un posible proyecto (luego frustrado) de transparentar los gastos militares de Argentina, Chile y el Perú con una misma metodología. Esto en un marco de aumentar la gobernabilidad de cada país y aumentar la cooperación regional.

³ Ver una comparación y crítica de las cuatro fuentes para Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y el Perú en Scheetz, Thomas, "Gastos militares en América del Sur", Proliferación de Armamentos y Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad en América Latina, editado por el Centro Regional de las Naciones Unidas para la Paz, el Desarme y el Desarrollo en América Latina y el Caribe, Lima, Perú, 1994.

⁴ Según la experiencia del autor, para la región sudamericana la mejor fuente es SIPRI, pero aún SIPRI admite que sus datos adolecen de problemas serios.

El Presupuesto de Defensa en Argentina

efectivamente evaluara y controlara la calidad de sus instituciones castrenses. Recientemente la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) entregó una “Metodología estandarizada común para la medición de los Gastos de Defensa” en Argentina y Chile (Santiago, noviembre de 2001). Nuestra propuesta espera mejorar el enfoque cepalino. Sin embargo, para entender el porqué de la poca demanda para información y transparencia por parte de la sociedad argentina, y a la vez comprender la necesidad de tenerlas con respecto a las Fuerzas Armadas, este trabajo contextualiza la situación dentro de las Fuerzas Armadas (que es un reflejo fiel de la situación presupuestaria), y las contrastantes políticas de defensa de distintos actores.

El requisito fundamental para la producción de información cuantitativa útil es que tal análisis se alimente simultáneamente desde varios costados: el del especialista en entender el sistema de presupuestación argentino; y el del conocedor de la teoría, la política, la historia y las instituciones del sector defensa. Esta interacción es necesaria debido a que la utilidad de la crítica en el área de defensa requiere la desagregación y cruce de distintos cortes al nivel analítico presupuestario por un lado, y a la vez del conocimiento de cómo se comportan (o deberían comportarse) los militares y funcionarios civiles en defensa por el otro. Es decir, por ejemplo, que es de muy limitada utilidad tener indicadores globales como el gasto por función o como porcentaje del Producto Bruto Interno (tal como suele presentarse para consumo público).⁵ Para evaluar la marcha del sector defensa hace falta una visión mucho más matizada de cómo éste interactúa con el resto del sector público, con la economía en general, y dentro del contexto regional. Simultáneamente hace falta una consideración de la eficiencia de los gastos militares vistos desde una perspectiva internacional profesional comparativa (o sea, requiere el conocimiento de la teoría militar).

Hay que confesar que desgraciadamente no toda la información deseable respecto a estos cuatro enfoques es de dominio público, pero hay suficiente como para comenzar a informar al público respecto a los temas señalados aquí.

Aspectos relevantes de capacidad operativa y política de defensa

Indicaciones de capacidad operativa de las Fuerzas Armadas

Las Fuerzas Armadas, como instituciones dedicadas a la seguridad externa del país, han involucionado a lo largo de las últimas dos décadas. La capacidad operativa es casi inexistente.⁶ Este fenómeno tiene dos explicaciones. El presupuesto de defensa en términos reales (poder adquisitivo en dólares) ha disminuido a la mitad desde 1981 (ver Cuadro 3). La otra explicación de la falta de operatividad es la ausencia de una

⁵ Las fuentes suelen limitarse a dar gastos en moneda local corriente y constante, dólares estadounidenses, y gasto en defensa como porcentaje del Producto Bruto Interno.

⁶ Hemos encontrado en los diarios ocho declaraciones de esta naturaleza por parte de altos jefes militares en los últimos 9 años.

El Presupuesto de Defensa en Argentina

reforma militar sería.⁷ Felizmente para la Argentina no existen amenazas en puerta, porque implícitamente los actores políticos han optado por un desarme de hecho. Las Fuerzas Armadas gastan en poco más que los salarios mensuales.⁸ Por ejemplo, en 1999 de los programas (contablemente se denominan "servicios") para las tres fuerzas un promedio de 76% se gastó en salarios (ver Cuadro 1).⁹ Del gasto total de la Jurisdicción del Ministerio de Defensa (excluyendo previsión, Gendarmería Nacional, Prefectura Naval, inteligencia estratégica, la Casa Militar y las Fuerzas de Paz, en los cuales casi 100% es costo laboral) un 71% fue costo laboral. Si incluyéramos los gastos previsionales en este gasto jurisdiccional, el costo laboral llegaría al 80%. En términos generales, y vista desde una perspectiva comparativa internacional, esta cifra debería rondar entre 40% - 50%. Aunque desde situaciones muy distintas, y como ejemplo, en 1996 el gasto en personal estadounidense fue 39,2% del gasto en defensa, el Reino Unido 41,2%, y el promedio para todos los países de la OTAN entre 1994 y 1996 era 57,6%.¹⁰ Los datos claramente muestran que las Fuerzas Armadas Argentinas no tienen capacidad operativa, y por tanto les quita su razón de ser. No son capaces de proveer la defensa externa del país.¹¹

Contrastantes políticas de defensa de distintos actores políticos

Desde el regreso a la democracia, los cuatro presidentes y sus 13 ministros de defensa han mostrado falta de voluntad política para enfrentar los cambios necesarios.¹² Durante los años del gobierno alfonsinista se argumentaba que esta falta de voluntad se debía al temor de atentados por parte de los militares. También se la solía explicar por la falta de civiles con capacidades de conducción en el área de defensa. Pero ahora, después del aplastamiento del movimiento de los "carapintadas" en diciembre de 1990, después de los años de conducción del Ejército del Gen. Martín Balza (con repetidas muestras de su sumisión al poder civil), y después del desarrollo de un numeroso grupo de civiles con conocimientos de defensa, no es posible seguir postulando la "falta de

⁷ Se ha declarado la intención de una "reestructuración" (la palabra preferida por los uniformados) un sinnúmero de veces. Sin embargo, persisten amplias evidencias de que ella no ha pasado. La razón subyacente de este "juego político" se explicará más adelante.

⁸ Varios fuentes bien ubicados (y no citables) en las fuerzas han expresado su sentido de humillación profesional por la situación de falta de elementos para alistamiento.

⁹ Este número para Chile también fue alto, pero sólo 66,1%. Ver Eduardo Santos Muñoz, "Proyecto de ley de presupuesto año 1999. Análisis del gasto de defensa. Informe anual", Papeles de Trabajo, N° 62, Programa de Estudios Prospectivos, Corporación Tiempo 2000, Santiago de Chile, pag. 18. España gastó un promedio de 50,3% en personal entre 1982 y 1992 (ver Ignacio Cosidó Gutiérrez, *El gasto militar: El presupuesto de defensa en España (1982-1992)*, Eudema, Madrid, 1994, pag.237). Para 1999 se predijo que Canadá aumentaría su gasto en personal a 49% (ver John Treddenick, "Distributing the Defence Budget: Choosing between Capital and Manpower", en *Issues in Defence Management*, ed. Douglas L. Bland, School of Policy Studies, Queen's University, Kingston, Ontario, 1998, pp.67-68).

¹⁰ Ver www.nato.int/doc/pr/1996/p96-1685.htm

¹¹ Ver nota 6 arriba.

¹² Ver la discusión en Ernesto López, "Defensa No Provocativa y relaciones cívico-militares: Reflexiones sobre el caso argentino", en G. Cáceres & T. Scheetz (eds.), *Defensa no provocativa: Una propuesta de reforma militar para la Argentina*, Editor Buenos Aires, 1995

El Presupuesto de Defensa en Argentina

voluntad política" como explicación de la ausencia de una reforma seria en el sector. Entonces, ¿a qué se debe la falta de cambios significativos?

La "política de defensa" oficial implícita del gobierno de Carlos Menem podría describirse como "la búsqueda de renta".¹³ Requiere un poco de explicación. Existe en la Argentina una política de los partidos de capturar instituciones del estado como "botín de guerra política", con ciertos "derechos adquiridos" por parte del victorioso en la contienda electoral. Es una regla tácita, por ejemplo, que tienen derecho a colocar amigos, parientes y clientes políticos (sin criterio de méritos o idoneidad) en cualquier puesto de la administración que ellos controlan. Un "civil service" al estilo inglés no existe. Un resultado de esto es que en los 19 años de gobierno democrático muy pocos civiles con conocimientos de defensa han trabajado en el ámbito oficial de defensa. Quizás el mejor ejemplo es que de los 13 Ministros de Defensa desde 1983 ninguno (ni el actual) ha tenido experiencia previa antes de entrar en el ministerio. La causa fundamental de la falta de civiles en los sucesivos gobiernos no ha sido la falta de oferta de talento, sino la falta de demanda por parte de los políticos encargados del área, quienes tenían otras metas que poco tenían que ver con la elaboración de una coherente política de defensa. Con escasas excepciones los cargos se han llenado con allegados políticos sin preocupación por su idoneidad.¹⁴ Esta fue la situación durante el gobierno de Carlos Menem. El gobierno (que asumió el 10 de diciembre de 1999) siguió aproximadamente en la misma línea.

En esta situación operante en el área de defensa algunas personas (anónimas) en altas esferas del aparato de defensa que he entrevistado me hablaron de un contexto en el cual la corrupción no era ajena. Indicaron que se lucraba con casi todo lo que estuviera a mano: no sólo cargos en el Ministerio, sino también ascensos, fábricas, compras, ventas, privatizaciones, importaciones, exportaciones. Casi todo era moneda de cambio. La persona que no estuviera bien integrada en "la interna", o aquel que criticara, era expulsado. En esa situación, por ejemplo, la construcción por la Fuerza Aérea de la pista de Anillaco¹⁵ era posible, como también la venta de armas a Ecuador y Croacia, en forma ilegal en ambos casos. Nadie levantaba la voz en contra de la legalidad de los

¹³ Para una descripción del fenómeno ver Barbara Geddes, Politician's dilemma: Building state capacity in Latin America, University of California Press, 1994, capítulo 1. El trabajo de Geddes es una visión desde la ciencia política en la misma línea que Douglass North, Structure and change in economic history, Norton & Company, 1981, capítulo 3. Este concepto de "búsqueda de renta" proviene de la teoría neo-clásica bajo condiciones monopólicas, donde se cobra un precio por encima del de mercado. Para nuestro caso político se puede definir como una situación en que el "gobernante actúa como monopolista discriminador" (North), eludiendo las reglas oficiales del mercado político para confiscar riqueza en beneficio propio.

¹⁴ No estoy negando la existencia de algunos especialistas, tanto civiles como militares, de alto profesionalismo. El problema es que "la interna" (el conflicto intra-partidario) tiende a expulsarlos a partir de su primera crítica. En este contexto, aun los profesionales idóneos deben aprender a aceptar "ciertas realidades" para mantener su puesto. Si no aprenden, tarde o temprano deberán irse.

¹⁵ Una pista aérea, a escasos metros de la casa privada del entonces Presidente Menem (y en una zona de poquísima población), capaz de acomodar a vuelos de aviones grandes.

El Presupuesto de Defensa en Argentina

procedimientos.¹⁶ Si bien la política de defensa oficial explícita era (y es) la defensa del territorio nacional, junto con otras misiones como la de contribuir a misiones de mantenimiento de paz con Fuerzas de Paz, y ayudar en momentos de desastres, la política implícita era lucrar con el ministerio y no hacer cambios significativos en las instituciones armadas. Aun el actual gobierno se limita a "administrar" el *status quo*; no "conduce".

Un segundo aspecto de las políticas en el área de defensa comenzó a aparecer durante la presidencia de Carlos Menem, pero continúa hoy en día. Se refiere a la naturaleza de las relaciones con Estados Unidos. En el gobierno menemista éstas fueron descritas por el Ministro de Relaciones Exteriores como de "relaciones carnales." Argentina cambió su antigua política de distanciamiento de Estados Unidos por una de casi estricto alineamiento. Le ha traído varios beneficios en el área de defensa (v.g., equipos militares), pero también la ha sometido a presiones casi imparables para inmiscuir a los militares en la lucha interna contra el narcotráfico (la cuál violaría la Ley de Defensa). El gobierno de De la Rúa (y el actual gobierno) si bien dijo haber disminuido el nivel de adhesión a la voluntad norteamericana, hasta hoy sigue la misma línea, corriendo así el riesgo de distanciarse de los países vecinos que matizan más sus relaciones con Estados Unidos.

Un tercer aspecto de la política de defensa argentina es el enfoque implícito característico de los sectores considerados "progresistas" de la dirigencia política. Su postura puede caracterizarse como de "benign neglect" (la negligencia benigna), es decir, no se ocupan del problema, evidentemente con la expectativa de que así el problema de defensa o mejorará o desaparecerá. Esta posición nos fue expresada claramente por un (en ese momento) futuro candidato presidencial del FREPASO. "Ese tema (defensa) no me interesa." Muchos ciudadanos argentinos siguen pensando de esa forma. No se entiende que los problemas no van a desaparecer por arte de magia. Argentina precisa una reforma militar, y la transparencia del gasto militar ayudaría a llevar a los ciudadanos a esa conclusión.

Un cuarto aspecto de la política de defensa es el mantenimiento del *status quo* por parte de la dirigencia política civil y los altos jefes militares. En parte esta política está basada en la ignorancia de los cambios necesarios y cómo llevarlos a cabo, y en parte se debe a un deseo de sobrellevar una mala situación maximizando la obtención de beneficios corporativos. Usando la misma definición en ambos países, el gasto militar en Argentina en 1999 fue 4.143 millones de dólares (ver Cuadro 3), mientras el de Chile fue 2.120 millones de dólares, casi la mitad.¹⁷ Debería subrayarse aquí que la notoria diferencia no se debe a un nivel más elevado de salarios militares en Argentina, dado que, al contrario, estos son más elevados en Chile. Tampoco se puede explicar por un

¹⁶ A estos casos podríamos agregar muchos otros, tales como la presencia de mafias en los aeropuertos con la connivencia de la Fuerza Aérea, el caso del conscripto asesinado Carrazzo en un cuartel del Ejército, la explosión de municiones y pólvora en la Fábrica Militar de Río Tercero, etc.

¹⁷ Ver Eduardo Santos Muñoz, *op. cit.*, pág. 18.

El Presupuesto de Defensa en Argentina

mayor número de oficiales y suboficiales en Argentina (ya que en 1997 entre las tres fuerzas sumaban sólo 53.686 versus 57.320 en Chile).¹⁸

No, Argentina gasta más (y sin llegar al nivel de operatividad chilena) porque gasta mal. Por ejemplo, en 1998 Chile gastó 585 millones de dólares en retiros militares.¹⁹ Ese mismo año Argentina gastó 1.184 millones de dólares, más que el doble. Valdría la pena estudiar el porqué de esta última diferencia. Examinando la estructura de los cuadros activos, uno llega a sospechar por qué. En 1999 el Ejército Argentino tenía 34 generales, de los cuales 24 eran generales de brigada (el Ejército tiene sólo 11 brigadas), y tenía siete generales de división (el Ejército no tiene ninguna división). Comparando altos oficiales (a nivel de coronel o general) en las tres fuerzas con sus pares en las fuerzas norteamericanas se encuentra que, por cada 1.000 oficiales, Argentina tiene 2,5 veces el número de generales que las Fuerzas Armadas Estadounidenses y un cuarto más de coroneles (ver Cuadro 2).²⁰ Esto ocurre a pesar de que existe mayor número de puestos de mando en las Fuerzas Armadas Estadounidenses (es decir por ejemplo, ellos tienen divisiones y cuerpos de ejército, mientras Argentina no los tiene). Además, las Fuerzas Armadas Argentinas tienen 3,55 oficiales y suboficiales por cada tropa, mientras las fuerzas estadounidenses tienen 0,19. Argentina está "top heavy", tiene demasiado altos oficiales y suboficiales para el tamaño de sus fuerzas.²¹ Esto significa que hay demasiados uniformados cobrando en actividad y pasividad, una clara indicación de la necesidad de una reforma militar, y una clara señal de que la corporación militar está aprovechándose del fisco. Sin embargo, las autoridades civiles no toman las decisiones necesarias, aun frente al aumento significativo en el costo de defensa y las implicaciones negativas para la capacidad operativa.

El marco institucional de actores en el área de defensa

Lo que sigue es una breve descripción de los actores públicos en el ámbito de defensa. El criterio de su inclusión es su posible participación como usuarios de la información presupuestaria y cuantitativa transparente.

- **Miembros del Congreso:** El parlamento tiene el deber de votar el presupuesto todos los años. Para esa tarea tiene dos comisiones de defensa (una del Senado y una de la Cámara de Diputados). Sin embargo, el parlamento está limitado en sus derechos. Sólo tiene derecho a votar a favor o en contra del presupuesto entero (o

¹⁸ Ver Eduardo Ovalles (coord.), *Balance militar del Cono Sur*, Editorial Centro de Estudios Unión para la Nueva Mayoría, Colección Estudios N° 34, dic. 1997, pág. 25.

¹⁹ Ver Eduardo Santos Muñoz, *op.cit.*, pág. 17.

²⁰ Este cuadro forma parte de un trabajo de Carlos Kulikowski & T. Scheetz, "The retirement system of the Argentine Armed Forces, its fiscal viability, and its implications for deployment," presentado en la conferencia "Arms, Conflict, Security and Development," Middlesex University, Londres, 16-17 de junio de 2000.

²¹ Ver Ricardo Runza, "La respuesta militar a los procesos de reestructuración del Estado Argentino desde 1989 hasta el 1999," manuscrito no publicado, Buenos Aires, 2001. También ver T. Scheetz, "Evaluation of the conversión process in Argentina," pág. 4, conferencia presentada en Atenas, Grecia el 23 de marzo del 2002.

El Presupuesto de Defensa en Argentina

más bien de la parte corriente y de capital—por separado). Esto implica que el poder real respecto al presupuesto queda en manos del Ejecutivo. Pero las comisiones pueden informarse, interpelar, y sobre todo, revisar las cuentas devengadas. Para esta última tarea tienen una oficina de contabilidad que trabaja exclusivamente para ellos (la Auditoría General de la Nación). Lamentablemente, ni esta agencia trabaja seriamente, ni el Congreso le exige que lo haga. El Congreso está legalmente obligado a aprobar el presupuesto ejecutado. Sin embargo, el último aprobado fue en el año 1994. Otro aspecto del trabajo de las comisiones de defensa es la producción de leyes en el área. Aquí los legisladores han asumido una posición pro-activa en defensa. La referida Ley de Reestructuración Militar (N° 24.948) fue el producto de una negociación inter-partidaria con los altos jefes militares, en buena parte sin la participación del Ministro de Defensa, cuya prerrogativa era asumida por el Congreso.²² En principio, los políticos de las dos comisiones, sus asesores y los enlaces militares deberían tener interés en la información presupuestaria militar.

- **Académicos:** Argentina tiene un grupo de especialistas en defensa ubicado en las universidades (Universidad Torcuato DiTella, Universidad de Buenos Aires, Universidad de Belgrano, Universidad Nacional de Quilmes, Universidad Nacional de La Plata, Universidad Nacional de Córdoba, FLACSO-Argentina, Universidad del Salvador, Universidad Católica, sin mencionar una larga lista de universidades extranjeras en EE.UU., Chile y Brasil que utilizan los datos argentinos). Además existen las escuelas terciarias que pertenecen a la órbita de defensa (v.g., Escuela de Defensa Nacional). La mayoría de estos especialistas civiles (o militares retirados que pertenecen al ámbito académico) provienen de la sociología o la ciencia política. Por tanto, aunque son usuarios de datos, su familiaridad con aspectos presupuestarios es escaso.
- **Organizaciones No Gubernamentales:** Además de las instituciones universitarias, existen un grupo de ONG nacionales (a las cuales muchos de los académicos de las universidades también pertenecen) que estudian aspectos de defensa, por ejemplo el SER 2000 (ya mencionada arriba), el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, el Centro de Estudios Unión para la Nueva Mayoría. Pero también hay asociaciones de militares retirados, algunos de los cuales seriamente estudian la problemática de defensa, v.g., el Centro Aeronáutico de Estudios Estratégicos. Otros usuarios extranjeros entre las ONG son el Stockholm International Peace Research Institute, el Bonn International Centre for Conversion (estos dos centros ya han pedido información presupuestaria, y proveerla ayudaría a mejorar la confiabilidad de las fuentes internacionales).

Los cortes presupuestarios

Para hacer el presupuesto militar argentino comparable con los otros países sugerimos que se utilice la misma definición y las mismas técnicas contables entre todos.

²² Esta ley sufre de varios defectos, el mayor de los cuales es el compromiso de elevar el gasto militar en 3% por año durante 5 años. No se ha podido cumplir, dadas las otras demandas para los recursos presupuestarios.

El Presupuesto de Defensa en Argentina

Como intentamos estudiar el impacto directo, económico y fiscal, del gasto en seguridad externa sobre las tres economías regionales, la definición contable que proponemos utilizar es la siguiente: Gasto militar incluye los gastos *directos* (base devengada) para el gobierno nacional derivados de la provisión del servicio de *defensa externa*.²³ Al desagregar estos gastos, incluimos (en principio):

- i) Todos los gastos de personal, tanto militar como civil,
- ii) Operaciones y mantenimiento,
- iii) Toda adquisición de material bélico,
- iv) Investigación y Desarrollo (I&D) militar,
- v) Construcción militar (inclusive viviendas especiales),
- vi) Fondos de retiros y pensiones militares,
- vii) Gastos incurridos por agregados militares y cuentas secretas,
- viii) Contribuciones internacionales a instituciones militares,
- ix) Defensa civil (si es responsabilidad militar),
- x) Programas militares de relaciones públicas,
- xi) Instituciones militares de salud y educación,
- xii) Inteligencia militar (y estratégica),
- xiii) Ayuda militar otorgada,
- xiv) Programas cívico-militares en los cuales predomina el aspecto de defensa (v.g., un sistema de radar utilizado principalmente por la fuerza aérea, o un programa nuclear con fuerte énfasis militar).

Se excluye la ayuda militar recibida, aunque podría haber sido incluida, dada la fungibilidad de cualquier transferencia de ayuda. Igualmente se excluyen las fuerzas de patrullaje costero y de control fronterizo (con frecuencia denominadas paramilitares, porque proporcionan principalmente defensa interna y rara vez servicios en el campo de la

²³ Dos cuestiones deben ser advertidas. Primero, nuestro trabajo incluye todos los gastos de las fuerzas armadas, incluso cuando puedan ser utilizados para la represión interna. En principio, la seguridad interna debe ser mantenida por la policía (que incluye la guardia costera y fronteriza). Segundo, no se toman en cuenta los costos indirectos del Tesoro, aunque estos pueden ser considerables, como en el caso de la conscripción militar o de concesiones tributarias a industrias vinculadas a la defensa.

El Presupuesto de Defensa en Argentina

seguridad externa).²⁴ No negamos que ciertos aspectos de nuestra definición (por ejemplo, educación y salud militar) podrían ser vistos alternativamente como gasto social. Sin embargo, nuestro interés principal fue examinar los gastos directos totales de la seguridad externa. Juzgamos que deberían ser incluidos como gastos de defensa, sobre todo debido a que estos servicios son controlados por los propios militares y son más costosos que los financiados por el Tesoro para el público en general."²⁵

Las técnicas contables a utilizar provienen del Fondo Monetario Internacional, *Government Finance Statistics*. Nos interesan principalmente los gastos por servicio (i.e., por programa) y los gastos por objeto de gasto económico (es decir, salarios, armamento, operaciones, etc.). Los programas militares argentinos que cumplen con nuestra definición son los siguientes:

- Secretaría de Inteligencia del Estado (SIDE),
- Casa Militar,
- Fuerzas de Paz,
- Ministerio de Defensa,
- Estado Mayor Conjunto,
- CITEFA (instituto de I&D militar),
- Estado Mayor General del Ejército,
- Estado Mayor General de la Armada,
- Estado Mayor General de la Fuerza Aérea,
- Instituto Geográfico Militar,
- Dirección General de Fabricaciones Militares (el residuo de la industria militar no privatizada),
- Instituto de Ayuda Financiera (retiros y pensiones militares)

La parte operativa y las adquisiciones bélicas se encuentran en cada uno de los tres estados mayores de las fuerzas. El otro gasto fuerte se encuentra en retiros militares

²⁴ En todo caso, nuestra base de datos desagregada permitiría su inclusión o exclusión, según se desee.

²⁵ Esta cita es de T. Scheetz, "Gastos militares en América del Sur", en Centro Regional de las Naciones Unidas para la Paz, el Desarme y el Desarrollo en América Latina y el Caribe (ed.), Proliferación de armamentos y medidas de fomento de la confianza y la seguridad en América Latina, Lima, 1994, pág. 196-198.

El Presupuesto de Defensa en Argentina

(ver Cuadro 1). La inclusión de la SIDE (inteligencia estratégica) es debatible, debido a que la mayor parte de su presupuesto no se dedica a recoger y analizar inteligencia estratégica, según trascendidos periodísticos. Sin embargo, se incluye para el usuario interesado.

Otro problema significativo para resolver en el caso argentino es el del empalme entre distintas series del Producto Bruto Interno con años base diferentes. No hay manera de ligar la serie del PBI con base 1970 y la serie con base 1986. Y todavía más importante (y con el mismo problema de empalme) es la diferencia entre la serie con año base 1986 y la actual de 1993. Para solucionar este problema aplicamos una metodología habitual que consiste en armar un deflactor provisorio, pero la comparabilidad entre año y año de cualquier serie utilizando el PBI como denominador, o usando el deflactor implícito del PBI, está comprometida. Obviamente esto afecta la viabilidad de armar modelos econométricos y de comparar gastos militares divididos por el PBI.

La construcción de indicadores

Hemos elaborado unos 19 indicadores o formatos de presentación alternativos para analizar y comparar el gasto militar argentino de manera crítica.

1. La serie anual de gastos militares nominales por programa y por objeto de gasto económico. (Esta serie es la más útil de todas para los usuarios especialistas que quieren manejar sus propios estudios analíticos).
2. Esta misma serie deflactada de gastos militares. (Esta serie permite comparar crecimiento/caída real del gasto militar de año en año).
3. La serie de gastos militares en dólares constantes. (Esta serie—aunque tiene la debilidad de descansar sobre un tipo de cambio que tiende a distorsionar las comparaciones entre país y país y entre año y año—es lo mejor que puede haber para hacer comparaciones internacionales).
4. Gastos militares/PBI. (Esta razón es la que comúnmente se utiliza para hacer comparaciones internacionales).
5. Gastos militares/Gasto Total Fiscal de Administración Nacional. (Esta razón se utiliza para estudiar desplazamiento de otros gastos funcionales—v.g., educación, salud—por gasto militar. También tiende a mostrar el poder histórico de lobby relativo de cada sector presupuestado).
6. Gasto militar por uniformado. (De alguna manera este dato indica la calidad bélica de la fuerza. Es así porque, suponiendo que tanto el capital bélico como la mano de obra bélica estén usados a su máxima eficiencia, la capacidad bélica es el resultado de estos “inputs” expresados monetariamente. Se podría decir, por ejemplo, que en la Guerra de Malvinas el soldado inglés ganó porque era un operario de mayor calidad bélica). Esto puede hacerse para varios países (v.g., Chile, Sudáfrica, EE.UU.).

El Presupuesto de Defensa en Argentina

7. Costo laboral (incluyendo previsión) dividido por gasto militar total. (Es una muestra de eficiencia y capacidad operativa genuina. Como marco de referencia se puede decir que los costos laborales de unas fuerzas armadas deberían rondar entre 40% y 50% de sus costos totales. Cuando sobrepasan este nivel—el caso argentino llega a 80%—implica que la fuerza no está para producir el servicio "seguridad externa", sino para vivir a expensas del fisco. Obviamente el dato indica algo sobre el residuo, capital adquirido dividido por gasto total.)
8. Costo laboral (neto de previsión) dividido por costo total militar. (Caben los mismos comentarios del número anterior).
9. Previsión militar/gasto militar total. (Indica la capacidad de sostenimiento de los pasivos, la viabilidad del sistema previsional, y el sesgo "top heavy" de los altos oficiales. Por ejemplo, para ser autofinanciado el sistema previsional militar argentino precisa 3,21 activos aportantes para cubrir la totalidad de los gastos en pasividades. Actualmente la relación es de 0,76. Por tanto el sistema previsional está en crisis. A su vez, una examen del sistema revela que esto se debe al gran número de altos oficiales, entre activos y pasivos, que cobran salarios muy altos. Ver N° 19 abajo.)
10. Salarios militares promedios. (Muestra la evolución del poder adquisitivo de los uniformados y su comparación con el resto del sector público. Suponiendo un pirámide escalofonal parecido entre defensa y educación/salud/etc. , el salario promedio de cada sector debería ser aproximadamente igual. Grandes diferencias tienden a indicar diferencias en el poder de lobby de cada sector).
11. Gastos en adquisiciones bélicas. (Muestra la capacidad política de mantener una fuerza operativa genuina, a la vez que se utiliza para examinar el balance estratégico regional—por si existiera una carrera armamentista).
12. Adquisiciones bélicas/gasto militar total. (Muestra la intención política de mantener la capacidad operativa genuina futura. Ninguna fuerza opera con sólo mano de obra. Y la función de producción de poder militar permite relativamente poca alternativa para elegir entre mano de obra intensiva versus capital intensivo, dado la situación de competencia en la guerra, donde la solución "segundo mejor" no existe. El que sale segundo pierde la guerra. Así que la elección de capital y mano de obra se hace en función de potenciales enemigos, no es al gusto del país.)
13. Gasto directo del Ejército/Gasto total en defensa.
14. Gasto directo de la Armada/Gasto total en defensa.
15. Gasto directo de la Fuerza Aérea/Gasto total en defensa. (Estos tres índices muestran la evolución del poder político relativo entre las tres fuerzas. También son útiles para mostrar elecciones políticas sobre la importancia relativa de una fuerza—o un teatro de operaciones—para la defensa del país).

El Presupuesto de Defensa en Argentina

16. Fuerza Aérea: Número de oficiales y suboficiales por avión. (Esto es un indicador internacional de eficiencia en la fuerza, que junto con horas de vuelo por piloto, indica la operatividad genuina de la fuerza. Los pilotos argentinos vuelan poco y existen mucha gente por aparato).
17. Comparar el gasto militar en la Ley de Presupuesto versus el devengado. (Es una muestra más del poder político de las fuerzas armadas vis à vis otros sectores presupuestados, suponiendo que ajustes/agregados no son repartidos proporcionalmente).
18. Un modelo econométrico del impacto de defensa en la macroeconomía. (Suponiendo que el bien público "defensa externa" es de hecho un "bien" y no un "mal" público, entonces el signo de los coeficientes de gasto militar deberían ser positivos. Cuando no lo son tiende a indicar que las fuerzas armadas están mal orientadas, diseñadas y presupuestadas).²⁶
19. El número de altos oficiales en cada fuerza comparado con sus pares en las Fuerzas Armadas Estadounidenses (o Chilenas). (Muestra lo "top heavy" o burocratización de la corporación militar. Por ejemplo, el Cuadro 2 muestra que Argentina tiene 2,5 veces el número de generales [por mil oficiales] que las fuerzas armadas estadounidenses. Argentina tiene 37 generales en el Ejército, de los cuales 24 son generales de brigada. Argentina tiene 11 brigadas. Así que el Ejército Argentino está "top heavy". Esto tiene implicancias para la fuerza activa, y para los costos futuros del sistema previsional).

Conclusiones

Los datos sobre gastos militares publicados por fuentes internacionales adolecen de serios problemas en cuanto a calidad. A la vez, para una creciente transparencia y capacidad de gestión civil democrática de gasto en defensa es necesario tener mucho más información cuantitativa respecto a áreas de defensa. A las tres o cuatro tradicionales series sobre gasto de defensa, este trabajo sugiere algunas otras que serían de suma utilidad para distintos usuarios. Sin duda, otras podrían sugerirse, y bienvenidas serían. A medida que la transparencia y la calidad de gestión crezcan información adicional debería llegar a ser demandada por estos usuarios. Pero estos avances sólo ocurrirán en una situación democrática en la cual la información cuantitativa esté auditada y examinada por actores especializados (en la teoría de defensa, con conocimiento profundo de las instituciones locales reales, y en evaluación presupuestaria) *desde afuera del control de las mismas instituciones castrenses y del ministerio de defensa*, vale decir, desde la academia, el parlamento, la prensa y las ONG locales. Obviamente este trabajo tendrá que avanzar país por país, no desde instituciones internacionales. Deberían haber redes, pero desde los actores *nacionales* no oficialistas.

²⁶ Un buen ejemplo de lo útil que son los modelos se encuentra en Marwah, Kanta; Lawrence Klein & Thomas Scheetz, "The military-civilian trade-off in Guatemala: An econometric análisis," en The economics of military expenditures, arms production, and arms trade in developing countries, eds. Jurgen Brauer & J. Paul Dunne, Palgrave, London, 2002.

El Presupuesto de Defensa en Argentina

Bibliografía

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, "Metodología estandarizada común para la medición de los Gastos de Defensa", Santiago de Chile, noviembre de 2001.
- Cosidó Gutiérrez, Ignacio. El gasto militar: El presupuesto de defensa en España (1982-1992), Eudema, Madrid, 1994.
- Geddes, Barbara. Politician's dilemma: Building state capacity in Latin America, University of California Press, 1994.
- Giardino, Carlos. Fusiles y sistemas. Defensa nacional: Autarquía o cooperación, Buenos Aires, Editorial Dunken, 1999.
- Kulikowski, Carlos, & Thomas Scheetz, "The retirement system of the Argentine Armed Forces, its fiscal viability, and its implications for deployment," presentado en la conferencia "Arms, Conflict, Security and Development," Middlesex University, Londres, 16-17 de junio de 2000.
- López, Ernesto, "Defensa No Provocativa y relaciones cívico-militares: Reflexiones sobre el caso argentino", en G. Cáceres & T. Scheetz (eds.), Defensa no provocativa: Una propuesta de reforma militar para la Argentina, Editor Buenos Aires, 1995
- Marwah, Kanta; Lawrence Klein & Thomas Scheetz, "The military-civilian trade-off in Guatemala: An econometric análisis," en The economics of military expenditures, arms production, and arms trade in developing countries, eds. Jurgen Brauer & J. Paul Dunne, Palgrave, London, 2002.
- NATO: www.nato.int/doc/pr/1996/p96-1685.htm
- North, Douglass. Structure and change in economic history, Norton & Company, 1981.
- Ovalles, Eduardo, (coord.). Balance militar del Cono Sur, Editorial Centro de Estudios Unión para la Nueva Mayoría, Colección Estudios N° 34, dic. 1997.
- Runza, Ricardo, "La respuesta militar a los procesos de reestructuración del Estado Argentino desde 1989 hasta el 1999," manuscrito no publicado, Buenos Aires, 2001.
- Santos Muñoz, Eduardo "Proyecto de ley de presupuesto año 1999. Análisis del gasto de defensa. Informe anual", Papeles de Trabajo, N° 62, Programa de Estudios Prospectivos, Corporación Tiempo 2000, Santiago de Chile.

El Presupuesto de Defensa en Argentina

Scheetz, Thomas, "Evaluation of the conversión process in Argentina," conferencia presentada en Atenas, Grecia el 23 de marzo del 2002.

Scheetz, Thomas, "Gastos militares en América del Sur", Proliferación de Armamentos y Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad en América Latina, editado por el Centro Regional de las Naciones Unidas para la Paz, el Desarme y el Desarrollo en América Latina y el Caribe, Lima, Perú, 1994.

Treddenick, John, "Distributing the Defence Budget: Choosing between Capital and Manpower", en Issues in Defence Management, ed. Douglas L. Bland, School of Policy Studies, Queen's University, Kingston, Ontario, 1998.

US Department of Defense, "Active Duty Military Personnel By Rank/Grade," May 31, 1999. <http://www.defenselink.mil/pubs/almanac/almanac/people/howrank.html>

El Presupuesto de Defensa en Argentina

Cuadro 1

Argentina 1999

(Pesos corrientes: un peso = un dólar EE.UU., del cual \$"x" gastado en personal, es decir, "inciso 1")

DEFENSA							
Car	Juris	Subjuris	Program	Institución	Devengado		Personal %
1	20	0	302	SIDE - Inteligencia Estratégica	291088060	no tomado en cuenta	
1	20	5	301-Ac4	Casa Militar	40416005	no existe inciso 1	
1	35	0		Fuerzas de Paz		ahora bajo Programa 371	
1	45	20	370	Ministerio de Defensa	178838042	65518120	
1	45	24	371	Estado Mayor Conjunto	23819528	1347634	
1	45	20	372	CITEFA - Investigación	14554353	11898050	
1	45	21	374	Estado Mayor General Ejercito	1013100928	828531643	82%
1	45	22	379	EMG Armada	600711227	498721914	83%
1	45	23	381	EMG Fuerza Aérea	715346140	454214750	63%
2	45	0	450	Instituto Geográfico Militar	11177977	4408701	
2	50	0	451	DG Fabricaciones Militares	38455132	16102907	
3	45	0	470	IAF - Retiros Militares	1215612531	1215612531	
				TOTAL FUNCION DEFENSA	4143119924	3096356252	
				PBI (millones de pesos)	282769		
				Gasto en Defensa/PBI	1,47%	Gasto en Personal/(Gasto Total-SIDE)	80%
						1880743721	
						Gasto en Personal sin IAF, sin SIDE	71%

Notas: La Fuerza Aérea incluye gastos en aeropuertos civiles. Esto es cuestionable desde una perspectiva contable.

El Presupuesto de Defensa en Argentina

Gasto en Personal es inciso 1 de todos los listados (sin incluir SIDE, ni Casa Militar). IAF se considera 100% gasto en personal (diferido).

Fuente: Ministerio de Economía

El Presupuesto de Defensa en Argentina

Cuadro 2

Argentina y Estados Unidos:
Porcentaje de Oficiales Superiores entre Oficiales Totales

	Ejército	<i>Porcentaje del total del ejército</i>	Marina (1)	<i>Porcentaje del total de la Marina</i>	Fuerza Aérea	<i>Porcentaje del total de la Fuerza Aérea</i>	Total del grado	<i>Porcentaje del total general</i>
<u>Argentina</u>								
General (2)	37	0,0068	44	0,018	25	0,011	106	0,010
Coronel (3)	1308	0,240	773	0,315	402	0,175	2483	0,243
Total de Oficiales	5461		2455		2300		10216	
<u>Estados Unidos</u>								
General (2)	307	0,0046	298	0,004	273	0,004	878	0,004
Coronel (3)	12649	0,190	12846	0,188	14408	0,207	39903	0,195
Total de Oficiales	66415		68271		69639		204325	

Notas: (1) Conceptualmente la Marina Argentina es el equivalente de la Marina en Infantería de Marina de EE.UU.

(2) General incluye todo general por nivel, todo almirante por nivel, y todo brigadier por nivel.

(3) Coronel incluye todo coronel, teniente coronel, capitán de navío, capitán de fragata, comodoro y vice-comodoro.

Propiamente dicho los porcentajes no son porcentajes, sino razones por mil o por diez mil.

Obviamente "Oficiales" no incluyen sub-oficiales, estudiantes, tropa, o civiles trabajando en defensa.

Fuentes: Para la Argentina: Carlos Giardino (1999), Fusiles y sistemas. Defensa nacional: Autarquía o cooperación, páginas 180-182. Giardino tomó sus datos de "dotación autorizada" por Ley 28.868 (presupuesto 1998).

Los datos de Estados Unidos provienen de "Active Duty Military Personnel By Rank/Grade," May 31, 1999. Esto se encuentra en:

<http://www.defenselink.mil/pubs/almanac/almanac/people/howrank.html>

CUADRO 3

Argentina: Gasto militar como porcentaje del PBI y en dólares corrientes

Año	M/PBI	En millones de dólares
1980	4,40%	9.198
1981	4,86%	8.228
1982	3,50%	2.950
1983	3,47%	3.606
1984	2,31%	2.705
1985	2,30%	2.023
1986	2,31%	2.445
1987	2,28%	2.486
1988	2,12%	2.697
1989	1,88%	1.443
1990	1,45%	2.052
1991	1,51%	2.763
1992	1,42%	3.224
1993	1,32%	3.365
1994	1,44%	4.021
1995	1,56%	4.361
1996	1,39%	4.136
1997	1,24%	4.016
1998	1,36%	4.054
1999	1,47%	4.143
2000	1,35%	3.739

Notas: El tipo de cambio afecta la serie. Esto es muy importante al comienzo de los años 80.

En 1998 inicia un nuevo año base. Por tanto, el porcentaje no es comparable con años anteriores.

Bibliografía

Comisión Económica para América Latina y el Caribe, "Metodología estandarizada común para la medición de los Gastos de Defensa", Santiago de Chile, noviembre de 2001.

Cosidó Gutiérrez, Ignacio. El gasto militar: El presupuesto de defensa en España (1982-1992), Eudema, Madrid, 1994.

Geddes, Barbara. Politician's dilemma: Building state capacity in Latin America, University of California Press, 1994.

Giardino, Carlos. Fusiles y sistemas. Defensa nacional: Autarquía o cooperación, Buenos Aires, Editorial Dunken, 1999.

Kulikowski, Carlos, & Thomas Scheetz, "The retirement system of the Argentine Armed Forces, its fiscal viability, and its implications for deployment," presentado en la conferencia "Arms, Conflict, Security and Development," Middlesex University, Londres, 16-17 de junio de 2000.

López, Ernesto, "Defensa No Provocativa y relaciones cívico-militares: Reflexiones sobre el caso argentino", en G. Cáceres & T. Scheetz (eds.), Defensa no provocativa: Una propuesta de reforma militar para la Argentina, Editor Buenos Aires, 1995

Marwah, Kanta; Lawrence Klein & Thomas Scheetz, "The military-civilian trade-off in Guatemala: An econometric análisis," en The economics of military expenditures, arms production, and arms trade in developing countries, eds. Jurgen Brauer & J. Paul Dunne, Palgrave, London, 2002.

NATO: www.nato.int/doc/pr/1996/p96-1685.htm

North, Douglass. Structure and change in economic history, Norton & Company, 1981.

Ovalles, Eduardo, (coord.). Balance militar del Cono Sur, Editorial Centro de Estudios Unión para la Nueva Mayoría, Colección Estudios N° 34, dic. 1997.

Runza, Ricardo, "La respuesta militar a los procesos de reestructuración del Estado Argentino desde 1989 hasta el 1999," manuscrito no publicado, Buenos Aires, 2001.

Santos Muñoz, Eduardo "Proyecto de ley de presupuesto año 1999. Análisis del gasto de defensa. Informe anual", Papeles de Trabajo, N° 62, Programa de Estudios Prospectivos, Corporación Tiempo 2000, Santiago de Chile.

Scheetz, Thomas, "Evaluation of the conversión process in Argentina," conferencia presentada en Atenas, Grecia el 23 de marzo del 2002.

El Presupuesto de Defensa en Argentina

Scheetz, Thomas, "Gastos militares en América del Sur", Proliferación de Armamentos y Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad en América Latina, editado por el Centro Regional de las Naciones Unidas para la Paz, el Desarme y el Desarrollo en América Latina y el Caribe, Lima, Perú, 1994.

Treddenick, John, "Distributing the Defence Budget: Choosing between Capital and Manpower", en Issues in Defence Management, ed. Douglas L. Bland, School of Policy Studies, Queen's University, Kingston, Ontario, 1998.

US Department of Defense, "Active Duty Military Personnel By Rank/Grade," May 31, 1999. <http://www.defenselink.mil/pubs/almanac/almanac/people/howrank.html>

El Militar Postmoderno en América Latina

Jaime García

Professor of National Security Affairs
Center for Hemispheric Defense Studies

Introducción

El tema de la profesión militar no ha sido convenientemente tratado en las últimas décadas ya que se ha postergado en beneficio de las relaciones civiles-militares o más propiamente "político-militares" y en los últimos años por el tema de la organización militar debido al cambio en las misiones tradicionales de las Fuerzas Armadas. Sin embargo, he leído recientemente un interesante libro editado por Charles Moskos, David Segal y John Allen Williams, tres destacados especialistas en materias de seguridad y defensa y, muy particularmente en temas que tienen que ver con la profesión militar. En el citado libro, titulado "The Postmodern Military", se intenta dejar en evidencia los cambios que están afectando a la profesión militar como resultado de la postmodernidad. En sus páginas se encuentran trabajos de distinguidos autores relativos a los casos de Canadá, Israel, Italia, Francia, Reino Unido, Suiza, Dinamarca y Holanda, Australia, Nueva Zelanda y Sudáfrica. No obstante, la obra no contempla el caso de Latinoamérica.

En la última década, el mundo se ha visto enfrentado a una serie de cambios políticos, económicos, sociales e internacionales, los cuales han tenido un fuerte impacto en las diversas realidades. La región de América Latina se constituye en una de las más afectadas, dados sus altos índices de subdesarrollo, marginalidad y falta de posibilidades. En efecto, en muchas oportunidades los problemas mundiales llegan al continente americano con un carácter más agudo, propinándole fuertes golpes al desarrollo social de los países con las consecuentes inestabilidades políticas.

En este entorno, han aparecido nuevas amenazas que representan un peligro cierto para toda la escala jerárquica de organización política y social de los países, esto es desde el Estado hasta el ciudadano individual. En consecuencia, migraciones descontroladas, crimen organizado, narcotráfico, terrorismo y delincuencia común son problemas que por la gravedad que revisten y el tratamiento diverso que requieren, han obligado a discutir qué se entiende por seguridad y cuál es el ámbito de ésta y cuál es el que corresponde a la defensa.

Paralelamente, imperativos de larga data o integraciones muy asimétricas y por lo tanto inciertas, mantienen aún a algunos países con sus antiguas hipótesis de guerra con cierta latencia.

El Militar Postmoderno en América Latina

Ahora bien, todo este panorama emergente influye muy directamente en los instrumentos armados y por ende en la profesión militar, inscribiéndose además en procesos de cambio adornados por un decorado mediático que muchas veces obstaculiza el análisis y de paso le resta rigor.

Al intentar develar los acontecimientos que influyen en los cambios a que se ha visto sometida la profesión militar en la región latinoamericana, tendríamos que identificar dos dimensiones diferentes pero que interactúan. La primera dimensión se refiere al proceso natural y evolutivo de hombres y sociedades que a lo largo de su transcurrir a través de los siglos van pasando por diferentes estadios que los encaminan a un destino desconocido, el que por cierto no siempre es determinado por la voluntad de los propios hombres. Así, se han visto y vivido diversas etapas desde los primeros homínidos hasta la fecha, denominándose esta última como postmodernidad. La segunda dimensión de acontecimientos, que denomino "La tríada del mundo moderno" es más coyuntural y tiene directa relación con el caso de América Latina. Esta "tríada" la conforman la democracia como sistema político, la economía de mercado como opción de desarrollo vigente y la integración como resultado de la globalización. Estas tres variables, interdependientes entre sí, tienen un efecto multiplicador y es imposible hoy intentar comprenderlas por separado.

En consecuencia, a continuación desarrollaré el impacto y la influencia que la llamada postmodernidad está teniendo en la profesión militar en América Latina, dejando para un próximo trabajo lo concerniente a la influencia de la democracia, economía de mercado e integración.

La postmodernidad y su influencia en la profesión militar

Antes de referirnos a la postmodernidad es fundamental explicar qué entendemos por modernidad. Sin embargo, reconocemos que es muy difícil separar el proceso de ruptura de un paradigma social y determinar el nacimiento de uno nuevo, debido a que el desarrollo histórico de los pueblos es complejo, permanente y sus etapas o fases no siempre tienen una coherencia entre ellas. Esto es que habrá instituciones, costumbres, valores y técnicas en las distintas realidades del mundo occidental que tendrán su propio dinamismo por lo que la mayoría de las veces no irán al unísono.

Como todo proceso social, es necesario subrayar que el nuevo paradigma no se constituye como una simple actitud de reacción al vacío que se genera frente a una situación de deterioro o de declive cultural, político y económico, sino que constituye el nacimiento de una postura filosófica, política, económica y social de la cultura occidental en estrecha síntesis con todo el legado que le proporciona el camino recorrido. Desde esa perspectiva el fenómeno de la Postmodernidad es discutible en su condición de nuevo paradigma.

Con el riesgo de pecar de simpleza al dividir procesos sociales extremadamente complejos en períodos compartimentados, creemos que el advenimiento de la modernidad se fundamenta y dinamiza en cuatro hitos principales: Renacimiento,

El Militar Postmoderno en América Latina

Reforma Religiosa, Revolución Francesa y Revolución Industrial. Cada una de estas revoluciones representó un quiebre respecto de una modalidad básica de la antigüedad. Así, por ejemplo el Renacimiento representó una revolución filosófica con la llegada del racionalismo. La Reforma Religiosa debilitó la hegemonía de la iglesia católica en el mundo occidental. A partir de la Revolución Industrial se plasmaron las dos grandes categorías económicas de capitalismo y socialismo y la Revolución Francesa termina con la monarquía como forma de gobierno e inicia un camino sin retorno—pese a los retrocesos que culminaron en restauraciones monárquicas—hacia la república o en casos excepcionales hacia las monarquías parlamentarias. Por lo demás, este proceso de consolidación democrática es irreversible, según Fukuyama, en el mundo occidental y esperamos que así sea.¹

En un intento por aclarar más aún estos conceptos, recalcaremos que existe coincidencia en que “sociedad moderna” es el modelo societal propio de los tiempos modernos o edad moderna, y “modernidad” corresponde a un conjunto de valores, normas, preceptos, técnicas y adelantos que singularizan a la época donde se inserta la sociedad en cuestión. Ahora bien, el término “modernización” fue introducido como vocablo técnico en los años cincuenta para explicar el enfoque teórico de Max Weber. Se refiere a un proceso acumulativo que se refuerza mutuamente, caracterizado por la formación del capital, movilización de recursos, desarrollo de nuevas fuerzas productivas, cambios de las estructuras políticas, desarrollo de identidades nacionales, difusión de derechos de participación política, secularización de valores, urbanización, cambios educacionales y otros.²

Del estudio de estos conceptos en Habermas se deduce que para éste “modernización” es un proceso de evolución social y de cambio de las estructuras que debería culminar en un estadio conocido como “modernidad”, con un mayor relieve cultural. En mi opinión, podrán haber percepciones absolutamente opuestas respecto a esta vinculación. Por ejemplo, desde una perspectiva marxista los cambios materiales producirán posteriormente los cambios filosóficos, valóricos y de mentalidades, de ahí la praxis marxista de iniciar primero las transformaciones de la infraestructura. En cambio, la otra visión—a la que adhiero—se inclina a que son precisamente las ideas las que producen finalmente los cambios materiales. Hay por cierto una complejidad conceptual adicional, cual es el surgimiento del concepto de “postmodernidad”, el que nace a raíz de la investigación de los procesos que sobre la modernización hacen los científicos sociales en los años sesenta. Se colige que modernización social y modernidad cultural se han desprendido de su raíz común, transformándose la primera en una instancia que actúa independientemente de la segunda y que su función, básicamente, consiste en ejecutar las leyes de la economía, de la ciencia y de la técnica y por supuesto del Estado. Esta idea se ha sintetizado en una frase muy tajante: las premisas de la

¹ Francis Fukuyama plantea en su libro *El fin de la historia* que la democracia y la economía libre serán las últimas etapas políticas y económicas de la sociedad occidental.

² Habermas, Jürgen, *El discurso filosófico de la modernidad*, Editorial Taurus, Madrid, 1ª Edición, 1991, pág 12.

ilustración están muertas, sólo sus consecuencias continúan en marcha. Aquí cabe, entonces, la llamada postmodernidad.³

Hoy, con la perspectiva que nos ofrece el transcurrir de los siglos, podemos observar que los tiempos modernos y su predicado de modernidad, han constituido un proceso histórico de un culto a la racionalidad donde los conocimientos y avances tecnológicos han significado un progreso de mucha vertiginosidad, desarrollando avances y cambios de gran notoriedad y de mayor relevancia que todos los producidos en los tiempos precedentes. Desde nuestro particular modo de ver este problema, estimamos que mientras no se genere un nuevo paradigma, todo lo que suceda en términos sociológicos en el mundo occidental sólo será un estadio más dentro de la modernidad, la que adquiere ese carácter justamente por encarnar un paradigma diferente al estadio que la precedió. Creemos, en suma, que la muerte y nacimiento de los paradigmas son los que van determinando los "tempos" o "ciclos" culturales y sociológicos.

Hecha esta definición conceptual, entraremos a explicar los conceptos que Moskos, Segal y Allen han asumido para identificar a la postmodernidad. Los autores la reconocen como un movimiento iniciado en los años sesenta y que transita por diferentes áreas del saber hasta culminar en las ciencias sociales en los años ochenta. El postmodernismo será el movimiento que produce un cambio en los valores e incorpora un profundo relativismo.⁴ Para los autores en términos operativos la postmodernidad es pluralismo, fragmentación, heterogeneidad, permeabilidad y ambigüedad.

En Latinoamérica, este proceso no tiene el avance que ha alcanzado en los países del primer mundo, pero indudablemente ya se observa la tendencia imparable hacia el dibujo de la postmodernidad. Por ejemplo, el pluralismo poco a poco se entroniza en las democracias y las mismas FF.AA. acceden en aceptarlo convirtiendo el tema de la defensa en "opinable" y en un asunto de manejo público. La fragmentación de la sociedad es cada día más visible toda vez que las personas cumplen hoy varios roles en la sociedad. En el ámbito militar de la región esto ha tenido impacto ya que el militar de hoy, no sólo es militar sino que realiza paralelamente otros roles o incluso trabajos. La heterogeneidad, también es bastante real y las diferencias se aceptan y se respetan mucho más que hace 10 años atrás. Empero, las FF.AA. aún a esta situación la observan con algún recelo y quizás esta conducta tiene alguna explicación en la tendencia a la homogeneidad que poseen las instituciones castrenses. La permeabilidad, producto de la globalización, fronteras abiertas y virtuales asimismo como el énfasis en el mercado trasnacional, hace que los países americanos reciban los efectos y se preocupen por mantener a buen recaudo sus tradiciones ya bastante influidas por otras vecinas o incluso no tan vecinas.⁵ Está comprobado que las FF.AA. en oportunidades han demostrado mayor permeabilidad en la región que otras organizaciones y han

³ Ibid, págs 12-13

⁴ Moskos, Williams and Segal, *The Postmodern Military. Armed Forces after the Cold War*, New York Oxford University Press, 2000, page 4.

⁵ En la frontera entre Paraguay y Brasil a la población comúnmente les llaman "Brasiguayos"

El Militar Postmoderno en América Latina

estado sujetas a una serie de influencias de países que han servido como modelos. Por su parte, la ambigüedad es una tendencia que a nivel FF.AA. no puede manifestarse ya que se tratan de instituciones muy definidas en término de misiones y tareas orgánicas, empero a nivel de sociedad la ambigüedad pasa a ser una conducta rectora que complica la relación de las FF.AA. con el mundo civil.

Queda para la reflexión, las siguientes interrogantes: ¿Es el postmodernismo el proceso de deterioro social de la modernidad o es un estadio nuevo y alternativo a la modernidad dotado de un paradigma o espíritu nuevo? ¿Están los postmodernistas haciendo un diagnóstico o es un movimiento voluntarista que impulsa estos cambios? En todo caso, cualquiera sea el nombre de la situación sociológica, ésta existe y el deterioro de la modernidad está ahí recogiendo el nombre de postmodernidad.

Otro aspecto interesante recogido por los autores desde diferentes fuentes muy autorizadas, se refiere al tránsito que sucede en el mundo hacia la postmodernidad, en términos que el siglo XIX era de la "razón", el XX del "Estado-nación" y el actual de la "ciencia y tecnología".⁶

Sin embargo, lo fundamental está en la explicación que dan los autores para identificar a la postmodernidad militar. Para lo anterior, dividen la evolución militar contemporánea en tres etapas, que a su vez se entrecruzan. Estas son:

- El tipo moderno que va desde el siglo XIX hasta el término de la Segunda Guerra Mundial⁷
- El tipo moderno reciente que va desde la mitad del siglo XX hasta el término de la guerra fría.⁸
- El tipo postmoderno, después del término de la guerra fría.

Muy interesante es el planteamiento de los autores, respecto a que la tesis que desarrollan se refiere a que con el término de la guerra fría viene un período en que las formas militares convencionales van encaminándose hacia nuevas formas postmodernas.⁹ En tal sentido, identifican los cinco cambios organizacionales producidos en la postmodernidad militar:

- Interpenetración entre las esferas civil y militar,
- Disminución de las diferencias organizacionales militares tales como rangos, roles de combate y apoyo, ramas etc.,

⁶ Moskos, Segal and Williams, Page 4

⁷ Ibid pages 1- 15 Este período comienza en 1793 con la "levee en masse" durante la Rev. Francesa

⁸ Aquí hay una acentuación del profesionalismo de los oficiales. Page 2

⁹ Ibid, page 2

El Militar Postmoderno en América Latina

- El cambio de las misiones militares hacia tareas que no son tradicionales,
- El uso de las FF.AA. en misiones internacionales por organizaciones que trascienden a los Estados y
- La internacionalización de las fuerzas militares. Por ejemplo, el Eurocorps y otras organizaciones bajo esta modalidad combinada.

Los Ejércitos en Latinoamérica

Las formas modernas de los ejércitos aparecen, según Huntington, recién en la Prusia a contar del siglo pasado¹⁰. En lo personal, me inclino por la tesis de que surgen en 1875 en EE.UU. cuando el General Sherman¹¹ encomienda al General Emory Upton¹² la organización de una fuerza basada en la selección por méritos, especialización en institutos, ascensos y retiros. El Gral. Upton, luego de estudiar otras realidades, especialmente la alemana, diseña un proyecto de fuerza militar. Subrayo, esto no significa que anteriormente no existiesen ejércitos formales, lo que ocurre es que por primera vez se establecen procedimientos claros que burocratizan la carrera. Curiosamente, en América Latina, las institucionalizaciones comienzan antes ya que entre 1820 y 1840, se comienzan a dictar las primeras reglamentaciones u ordenanzas. Por ejemplo, en Perú fue en 1827, Bolivia en 1829, Chile tuvo reglamentos anteriores pero el más importante fue la Ordenanza General del Ejército en 1829.

Estimo, en una opinión muy personal, que el ejército que nace en EE.UU. está dotado de mayor cualificación moderna que el prusiano, por cuanto este último modelo, pese a que obedecía a cánones modernos, se plasmó en una sociedad dotada de un estamentalismo mayor que en EE.UU. Incluso, hasta bien adentrado el siglo XX, pertenecer al alto estado mayor alemán era un privilegio que exigía algo más que condiciones profesionales. En oposición, la sociedad estadounidense estuvo desde sus inicios marcada por una constante democrática más nítida. Sin embargo, en "salomónica" solución asumo 1808 para el nacimiento de la forma moderna en Europa y 1875, para su gestación en Norteamérica. Eso sí, concuerdo absolutamente con

¹⁰ Para Huntington la fecha precisa de los orígenes de la profesión militar moderna es el 6 de agosto de 1808, cuando el gobierno prusiano emite el decreto de designación de oficiales que planteaban patrones básicos profesionalismo. Entre éstos se consideraban para tiempos de paz, la educación y el conocimiento profesional y para tiempos de guerra el valor distinguido y la percepción. Todos los individuos que tuvieran estos requisitos eran candidatos potenciales para la carrera militar, aboliéndose las preferencias por orígenes. Las reformas de Scharnhorst, Gneisenau y otros, están en esa línea. No obstante, el estamentalismo no se quebrará tan rápidamente. Para mayor información ver op cit, Huntington, pág 41

¹¹ El General William Sherman, fue Cde Gral del Ejército entre 1869-83 y la principal figura militar hasta 1891. Fue el padre de la formación militar liberal basada en West Point y de las escuelas de armas de artillería, infantería y caballería. Se le define, por sobre todo, como un soldado.

¹² El Gral. Upton se distinguió en la guerra civil y llegó hasta Gral de división. Preparó un nuevo sistema de tácticas y sirvió como Cde en West Point. Recorrió el mundo conociendo otras realidades y es autor de dos grandes obras: *Los Ejércitos de Europa y Asia* y la política militar de EE.UU.

El Militar Postmoderno en América Latina

Huntington en que fue Clausewitz quién concibió toda la formulación teórica de la profesión, a través de su libro *De la Guerra*.

América Latina es un conjunto de países que comparten raíces similares y una influencia luso-hispana común, pero con etapas de evolución institucional y de desarrollo diferentes, incluyendo algunos con problemas específicos que no tienen repetición en los otros países del continente. Este escenario obliga a hacer algunas distinciones ya que, por ejemplo, los problemas de Centroamérica no son los mismos que los de los países del cono sur. Es evidente, entonces, que no todos los países de Iberoamérica tienen el mismo grado de modernización y de desarrollo. Más, hay elementos comunes que trataremos de rescatar para que el lector se posea de los puntos de convergencia en la evolución de nuestros ejércitos.

Referente a la genealogía de los ejércitos en Latinoamérica, hay similitudes y son precisamente las que marcan la convergencia posterior. Efectivamente, en nuestro continente tuvieron una participación activa en el proceso independentista, confundiendo en su nacimiento republicano con el Estado independiente. Mas aún, los padres de la patria que no eran militares de oficio abrazaron la carrera militar para enfrentar la emancipación.

Empero, esta situación tenía un origen anterior ya que durante la Colonia los ejércitos asumieron un papel que fue mas allá de lo netamente militar, abarcando los roles de defensa, político, educativo y de desarrollo¹³. Mas tarde, al llegar la independencia y ante la ausencia de la corona, junto a la iglesia, se transforman en fuentes de valores, normas y pautas de conducta. Es decir que reemplazan, en alguna manera, a la monarquía frente a la sociedad al convertirse en factores de integración social, hecho genuinamente americano ya que en Europa no ocurre. Esta situación peculiar de ejércitos que nacen con las repúblicas y que, además, han tenido tradicionalmente un rol latente¹⁴ en la sociedad, es fundamental tenerla en cuenta para una mejor comprensión del desarrollo de las instituciones militares en nuestro continente.

Referente a la participación histórica, hay un dato que merece atención debido a que, muchas veces, ha anclado por largo tiempo a los ejércitos a situaciones del pasado con claro sesgo político. Como lo demuestra la historia de los pueblos del mundo, y en América obviamente también ocurrió, todos los procesos llegan a un punto en que el grupo vencedor se divide en dos facciones: los moderados (persiguen la consolidación) y

¹³ Los ejércitos en la Colonia tenían una variedad de roles. La política se ejercía a través de ellos y los gobernadores ostentaban grado militar. Cumplían su rol natural de defensa y aportaban al desarrollo creando pueblos o ciudades a partir de los fortines o cuarteles, localidades que después vivían con bastante dependencia de la instalación militar, lo que se observa hasta hoy. También, cumplieron un rol muy importante como instancias educativas y en varios países tuvieron la responsabilidad de la enseñanza primaria por medio del servicio militar u otras actividades.

¹⁴ En las sociedades coexisten roles latentes y manifiestos. Los primeros son los que las sociedades le conceden a determinadas instituciones pero no están expresados jurídicamente y por lo tanto no son legales pero si absolutamente reales. Los manifiestos, en cambio, tienen expresión jurídica.

El Militar Postmoderno en América Latina

los exaltados o más revolucionarios que la desean continuar. Los ejércitos de la región, no estuvieron ajenos a esta circunstancia ya que fueron protagonistas activos en la formación de las repúblicas.

Es necesario advertir, que la historia militar no es exactamente igual en todos los países de nuestro continente ya que si bien es cierto algunos comparten un nacimiento paralelo al Estado, no siempre evolucionaron de la misma forma posteriormente.

Otra gran diferencia entre las democracias europeas y las americanas y por ende entre las realidades militares de uno y otro continente, es que en América la opinión fue casi unánime respecto a asumir desde un principio a la república, como sistema de gobierno. Esta circunstancia, provocó que en la lucha por consolidarla comprometió a los ejércitos en los bandos o facciones que se enfrentaban.

Por su parte, el republicanismo que surge es claramente "autoritario", alcanzando esta peculiaridad tanto a conservadores como liberales. Hubo, por ejemplo, liberales que lucharon con más ahínco que conservadores por instaurar la autoridad. Recordemos a Castilla en Perú, Mosquera en Colombia, el Dr. Gaspar Rodríguez de Francia en Paraguay y Rocafuerte en Ecuador. Bolívar y Portales, expresan claramente este republicanismo autoritario. El primero en 1815 en la carta de Jamaica y el segundo en una carta que escribe en 1822. Sin embargo, las constituciones americanas salvan la soberanía popular, la división de poderes, las libertades individuales y otras formas republicanas pero mantienen en el poder político la autoridad suficiente para protegerse del peor problema de la época: la anarquía.

En suma, se fortaleció fuertemente el poder presidencial y la consigna fue "hacer cosas" y no dar mucho paso a la negociación política como búsqueda de consenso. El pensamiento del General Porfirio Díaz en México, se inscribe en esta idea: "Poca política y mucha administración". Esto es creer que el bienestar nacional podía justificar la anulación de las prácticas democráticas.

En consecuencia, en el continente nacen sistemas políticos autoritarios que son, en cierto modo, una continuación de la monarquía, cuyo prestigio está en las obras y no necesariamente en la profundización democrática. Las características centrales fueron presidencialismo fuerte, ejércitos cercanos al poder presidencial, ciudadanos pasivos y más receptivos que participativos, con grandes diferencias entre elites y pueblo.

Hay historiadores importantes que sostienen que los ejércitos en América se ligaron más cercanamente a las derechas. Por ejemplo, para el historiador argentino José Luis Romero, al ejército ingresaron mestizos que se incorporaron a las clases ricas, acumularon fortunas que reinvirtieron en tierras, asimilándose con los sectores de mayores recursos. Lo precedente, implicó una mayor identificación de la fuerza militar con los más conservadores. Otra causa de esta circunstancia, es que los sectores conservadores, según cita Romero a un periódico de Quito de 1868 sería: "En las repúblicas americanas, lo mismo que las monarquías europeas, es el partido que sostiene el orden, que predica la paz, que defiende los sacrosantos principios de la

justicia y el derecho; en una palabra que conserva la sociedad" ¹⁵ Esta afirmación de Romero, puede ser discutible pero claramente los ejércitos en Latinoamérica se han constituido en factores ordenadores y de recuperación de cierto *status quo* en diversos momentos históricos.

Durante el siglo XX, con motivo de la guerra fría pero también de procesos internos de claro deterioro político, económico y social son recurrentes los gobiernos militares en la región, llegando algunos países al extremo de que los regímenes políticos civiles fueron excepcionales.

No se puede dejar de mencionar las influencias exógenas y endógenas que tienen los ejércitos en la región. En el primer caso, están las de España (durante la Colonia), Alemania, Francia e Inglaterra, éste último particularmente con las fuerzas navales. Posteriormente, influye EE.UU. desde la segunda mitad del siglo XX. Entre las endógenas el caso de Chile, que tiene influencia en los ejércitos de Colombia, Venezuela, Ecuador, El Salvador y Honduras. En estos procesos hubo, sin duda, un traspaso de experiencias, tradiciones y costumbres de un país a otro. Por ejemplo, el caso de Chile sirvió como una especie de "correa transmisora" del prusianismo hacia los países en que mantuvo legaciones militares.

Se desprende de este análisis una tipología militar propia de Latinoamérica que tendrá cuatro características distintivas que los diferencia respecto de otras evoluciones militares en el mundo. En primer lugar, son fundacionales ya que nacieron junto al Estado-nación y sus padres de la patria se invisten del uniforme de soldado. En segundo lugar se le reconocen roles latentes, que la sociedad les concede sin que necesariamente estén estipulados en las constituciones o leyes. En tercer lugar, han tenido éxitos militares y cuentan con prestigio y héroes en ese campo, incluso en la derrota y en quinto lugar han ejercido el gobierno por períodos más o menos prolongados, lo que les dotó de un posicionamiento político indiscutible. Todas estas consideraciones dibujan una profesión militar, grabada por estos rasgos muy importantemente y, con una tendencia histórica a desarrollar un sentido de compromiso con el reestablecimiento de un determinado orden. ¹⁶

Obviamente, las organizaciones militares en América Latina no van al mismo ritmo de evolución que sus pares en Europa o en EE.UU. y Canadá, empero el impacto ya las ha influido. Los procesos de modernización institucional se han intensificado para incorporar nuevas tecnologías, aceptar nuevas misiones y disminuir esa diferencia que todavía se observa entre servicios, armas y rangos. ¹⁷

¹⁵ Romero, José Luis, *El Pensamiento político latinoamericano*, AZ Editora, 1998, Buenos Aires. Argentina.

¹⁶ A lo largo de la historia de la región ha habido innumerables intervenciones militares. Todos los países de América latina han tenido gobiernos militares en el siglo XX.

¹⁷ Mientras en América Latina los procesos de reestructuración militar se les llama "modernización" en EE.UU. se ha superado ese concepto y se ha reemplazado por el de "transformación". Más información en "The Federal Page", Washinton Post, September 4, 2001. Gen James Jones,

El Militar Postmoderno en América Latina

En este mismo contexto están los procesos de profesionalización en ciernes (caso de Argentina) o la mayor integración de los estudios de los militares con las universidades civiles. En el caso de Chile, la Escuela Militar ha firmado un convenio de estudios con la Universidad Diego Portales. En esta misma línea, Paraguay ha formado una comisión para reconocimiento de grados académicos militares en el sector civil. La consolidación de este proceso de convergencia militar, que ya es una realidad en varios países de la región, va a significar que el "gap" entre civiles y militares disminuirá notablemente en un lapso de aproximadamente 10 años. Es importante considerar que el ideal de este proceso es la concurrencia de los cadetes militares a los establecimientos civiles y no que los profesores de las universidades concurren a los centros educacionales militares para efectuar sus clases en un ambiente cerrado. Lo interesante es la interacción resultante y la confrontación de puntos de vista entre los militares y civiles.

Por ello, el militar de la postmodernidad en Latinoamérica tendrá que desarrollar una visión más amplia en su interpretación de los valores militares. Esto significa colocarlos en la dimensión que les corresponde como fundamentos y justificación de una profesión singular, que requiere de un fuerte componente vocacional, pero que en ningún caso pueden considerarse como la expresión valórica de la sociedad toda.¹⁸

Hay que comprender que la identidad histórico-cultural de un país es dinámica y no estática y por lo tanto se le van incorporando indefinidamente nuevos elementos que, en definitiva, le dibujan una determinada imagen en el presente. Siempre ha ocurrido este proceso ya que en el fondo la identidad histórico-cultural es un encuentro instantáneo entre el pasado y el futuro. Para ser breve, es una verdadera fotografía de un momento de la evolución de la sociedad.

Probablemente no es fácil para la mentalidad militar tradicional, aceptar la diversidad producto del fenómeno de fronteras abiertas que vive el mundo occidental. En tanto el sentido de pertenencia, propio de la nación, debe ser más amplio y abarcar otros aspectos. Es cierto que toda identidad nacional tiene rasgos propios pero no únicos y no difiere en lo fundamental con el resto de los países hispanoamericanos ya que existe—a mi modo de ver—una relación sistémica entre los valores.

En lo que se ha avanzado bastante en algunos países es en la incorporación plena de la mujer a las actividades profesionales. En Chile, por ejemplo, tanto las escuelas militares como de aviación han pasado a ser mixtas, aunque las posibilidades en la carrera aérea son superiores por cuánto la mujer puede acceder, si sus condiciones se lo permiten, al escalafón de piloto de combate. En el Ejército, en cambio,

Commandant of Marine Corps said: "The military's current needs are as much about "modernization" as they are about "Transformation". Modernization involves updating aging weapons systems while transformation requires exponential increases in military capability based on either new technology, new fighting concepts or both".

¹⁸ Los valores militares angulares son el patriotismo, valentía y honor. Sin esos valores no se puede ser un militar en plenitud. Como valores correlativos y periféricos tenemos espíritu militar, abnegación, lealtad, compañerismo, obediencia y cumplimiento del deber.

El Militar Postmoderno en América Latina

sólo puede acceder a ciertos escalafones. No está en la misma línea la Escuela Naval ya que la Armada aún no se convence de la incorporación de la mujer a las tareas marineras. Paraguay, también, está atrasado en este proyecto y no tiene mujeres en el ejército. Argentina y Colombia están adelantados en algunos aspectos pero con limitaciones en cuanto a funciones operativas. Las otras FF.AA. en la región con diferencias tienen algún grado de incorporación de mujeres, básicamente en tareas de apoyo.

Referente al papel de apoyo que le ha cabido a la mujer o esposa del militar, se ha producido un cambio relevante. Antes, las FF.AA. exigían a las esposas una participación en ámbitos sociales o de colaboración a las tareas militares muy cercana al esposo. Hoy, la dinámica de la sociedad y las libertades que ejerce la mujer como ser humano y profesional ya no le permiten dedicar mucho tiempo a estas labores, además no es lógico que la mujer postergue su realización para multiplicar la de su esposo. Por su parte, se ha observado en la región matrimonios de militares con mujeres que son originarias de países vecinos u otros.

Las diferencias entre armas, servicios, especialidades y ramas esta dada por el aumento de la tecnología en los ejércitos y en la importancia que han adquirido los escalafones técnicos. La guerra electrónica, por ejemplo, o la importancia del apoyo logístico en las operaciones van contribuyendo a estrechar estas diferencias.

Sin embargo, el tema tiene sus complejidades porque estas identidades suelen ser transversales y son un excelente facilitador para la integración en operaciones combinadas. Por ejemplo, en América Latina cada rama (institución) de las FF.AA. tiene rasgos que son comunes, lo que les permite entenderse e identificarse con sus pares en los distintos países. Los ejércitos se sienten el símbolo de sus naciones y están muy ligados al concepto de Estado. Sus armas y especialidades tienen fuerte identidad, y están dotados de influencia europea inicial y norteamericana posteriormente. Las marinas, son más conservadoras con mayor énfasis en las tradiciones y en la historia. Las especialidades tienen mayor capacidad de integración que las de los ejércitos y su influencia inicial es británica, aunque no se desconoce la posterior influencia norteamericana. Las fuerzas aéreas son menos conservadoras y tradicionalistas. Tienen un concepto de equipo tipo binomio muy marcado (piloto-técnico) y la influencia es importantemente norteamericana. Las marinas, en lo general, han tenido una mayor vinculación con la clase más alta. Ejércitos y fuerzas aéreas (al igual que las policías) son expresión de clases medias o media-baja con aspiraciones ascendentes.

Por otra parte, la evolución de las fuerzas militares a organizarse en fuerzas de tareas delineadas para una determinada misión y no en las clásicas unidades operativas de antaño, acarrea que las diferencias en armas se desperfilen. Pero, en esto no hay que adelantarse mucho porque el cambio es muy lento y es necesario cautelar las diferencias que dotan de espíritu de cuerpo a las unidades. En suma, debe ser un

El Militar Postmoderno en América Latina

proceso natural y necesario que ocurra al interior de las propias FF.AA. y no dirigido desde afuera.¹⁹

Todos estos cambios delinearán en un plazo mediano a un profesional militar más tecnologizado, práctico y sin tantas ataduras formales a la hora de ejercer su profesión. Deberá, además, estar capacitado para un mando flexible, dinámico y rápido donde sus referencias se trasladarán desde la clásica visión "Clausewitziana" de destrucción de fuerzas militares y la ocupación de terrenos, por la destrucción de los sistemas de mando y control del adversario. En tal sentido, la tendencia que está presente en todos los proyectos de modernización en la región es la organización de unidades de menor tamaño tipo "fuerzas de despliegue rápido". Por lo tanto, habrá tal vez un cambio en la forma de apreciar al oponente desde el concepto "enemigo" más odioso y definitivo al de "adversario" con un carácter más transitorio.

El uso de las FF.AA. en misiones internacionales que trascienden los Estados-naciones y la misma internacionalización de los instrumentos militares, esto es el llamado uso "combinado", son factores de particular trascendencia. En efecto, esta situación producirá un impacto en los valores militares tradicionales en Latinoamérica. Por ejemplo, el patriotismo tradicional se visualiza en relación con el territorio y sus símbolos. En cambio, el patriotismo en la actualidad se visualiza respecto a fronteras virtuales y símbolos internacionales. La valentía tradicional corresponde al idealismo tipo heroico que lucha y muere por una causa muy simbólica. Por su lado, la valentía de hoy exige un mayor racionalismo en la acción, que comienza desde el mismo momento en que el soldado, al partir al campo de batalla, se plantea la legitimidad del conflicto y su pertenencia a éste. Otro factor que sufre impacto es el concepto de honor. El honor tradicional es de gran significado y simbolismo trascendiendo lejos al deber. En suma, se actúa "por" y "para" el honor. Mientras ahora, en las nuevas definiciones militares se actúa por un concepto del deber que tiene una connotación más jurídica.

Derivado de lo anterior, se debe formar un oficial muy respetuoso de los acuerdos y tratados internacionales, los que deberá cumplir y hacer cumplir sin ningún tipo de dudas. En el futuro, el oficial que no sea meticuloso en esta materia comprometerá gravemente el honor y prestigio de su ejército y país

Otro aspecto, que sufrirá cambios es el tipo de mando. Existen muchas normas para orientar un buen liderazgo, tanto en el campo militar como el civil. Meditando sobre el ejercicio del mando, en el futuro, creo que sería conveniente considerar al menos estas siete medidas clave para convertirse en un militar actualizado y apto para la postmodernidad. Éstas, a mi juicio, son:

¹⁹ En América Latina hay ejemplos de armas (se dividen combate y apoyo de combate) que llegaron a tener una cierta hegemonía frente a las otras, como el caso de Paraguay, donde la Caballería en el período del mando del Gral Oviedo claramente tenía cierta preponderancia, instalaciones mejor dotadas etc... Se sostiene, incluso, que este proceso venía desde la presidencia del Gral Andrés Rodríguez, quién a su vez también era de Caballería.

El Militar Postmoderno en América Latina

- Observar las tendencias del mundo, interpretarlas en forma correcta y asumirlas sin temor. La sociedad actual es heterogénea y pluralista. En síntesis, actualmente lo que ocurre es que las estructuras militares se están adecuando a éstas últimas características.
- Comprender al ciudadano civil y aceptar a la profesión militar como una forma más de servir a la sociedad. Lo anterior exige contextualizar la profesión en la sociedad en que está inserta.
- Prepararse continuamente en su profesión, entendiendo y aceptando los cambios tecnológicos. Debe acompañar a este proceso el desarrollo y optimización del inglés, como lengua de empleo en tareas internacionales.
- Mantenerse abierto a la posibilidad del cambio. Lo que fue bueno antes, no necesariamente será bueno siempre.
- Estar en condiciones de aplicar permanentemente el conocimiento teórico en una gestión práctica.
- Conocer en detalle los cambios que ha tenido el fenómeno bélico y las nuevas tareas que emergen para la profesión militar.
- Estudiar toda la normativa sobre el derecho humanitario y convenciones existentes, y en particular las que haya firmado su propio país.

En este mismo orden de ideas, es importante concordar en que hay indudables cambios en la forma de mandar y dirigir. En efecto, hay factores endógenos y exógenos que afectan a los ejércitos del futuro. Por lo tanto, es fundamental determinar esos factores, y además llevar a cabo cursos de mando y liderazgo que contengan los preceptos modernos. En estos cursos deben estudiarse conceptos sociológicos debido a que es importante que se conozcan los rasgos de la sociedad, para no equivocarse posteriormente en el trato y mando frente a los cadetes y soldados. Se añade que estos estudios permitirán readecuar los aspectos militares a las percepciones que tengan los jóvenes, tanto hombres como mujeres, todos potenciales profesionales.

Otra particularidad del conflicto moderno es su relación con los medios de comunicaciones. Esta tendencia se ha venido observando progresivamente desde la Segunda Guerra Mundial y debido al progreso de la tecnología, hoy es ciertamente gravitante. Todos somos testigos ahora que la guerra se transmite por televisión y los comandantes tienen que fundamentar y estar en condiciones de defender sus decisiones frente a las cámaras. En la guerra de hoy, los militares van acompañados durante las operaciones con los canales de televisión más importantes del mundo, quienes transmiten lo que sucede al instante. Los éxitos se aprecian inmediatamente y los errores y desaciertos también. En tiempos de paz la necesaria relación con los medios de comunicación no es un tema menor y hoy, todas las FF.AA. en la región le conceden particular énfasis. En consecuencia, el militar de la postmodernidad deberá estar preparado para enfrentar este particular evento.

El Militar Postmoderno en América Latina

Los nuevos tiempos exigen un sistema educativo diferente para las FF.AA., que tienda efectivamente a preparar al profesional militar para enfrentar el desafío que viene (o que está llegando) con habilidad y capacidad para readecuar su institución sin destruirla en sus basamentos. Como sabemos, no podemos resistirnos a las tendencias sociales históricas que son parte de un proceso evolutivo, pero lo importante es intentar manejarlas.

El cientista político chileno Ernesto Ottone señala que es necesario una educación nueva para la sociedad global, donde la captación de la información no sea lo central sino que de paso a la discriminación de mensajes. Para ello, es necesario imbuirse de las nuevas "destrezas", las que son: iniciativa personal, disposición al cambio, capacidad de adaptación, manejo de racionalidades múltiples, espíritu crítico, capacidad interactiva y de gestión, capacidad para transmitir mensajes a interlocutores diversos y trabajar en grupos. Toda esta educación debiera conseguir ciudadanos capaces de hacer crecer la productividad, de ejercer profundamente su ejercicio ciudadano y lograr una autonomía personal.²⁰ He aquí la tarea de las FF.AA. en la región, asumir una concepción educativa coherente con los problemas del mundo actual y salir al encuentro de la postmodernidad para estudiarla, aprenderla e idealmente aprovecharla en su beneficio.

Conclusiones

La postmodernidad es una realidad del mundo occidental que es necesario conocer en su profundidad. Se caracteriza por un proceso de auge fuerte de la ciencia y tecnología y de cambios en las estructuras sociales, plasmando un mayor pluralismo, fragmentación, heterogeneidad, permeabilidad y ambigüedad. El entorno o escenario de la postmodernidad es la globalización.

Las FF.AA. han sufrido este impacto con el efecto multiplicador que le imprimió la profundización del proceso democrático, la consolidación de la economía de mercado y la necesaria integración. Además de lo anterior, el término de la guerra fría implicó cambios en las misiones tradicionales.

La situación en América Latina es obviamente diferente a los países más desarrollados, pero ya viven esta tendencia a la cual resulta imposible sustraerse. Sin embargo, es necesario asumir estos cambios en forma profunda, midiendo los efectos que pueden tener para el futuro operativo de las FF.AA. en el sentido de no perjudicar su eficiencia. Eso es lo principal ya que la capacidad operativa y el buen cumplimiento de su misión es su "raison d'Etre".

²⁰ Se recomienda ver *América Latina en el Siglo XXI*, Carlos Contreras Quina (Coordinador), el artículo "Que educación para el siglo XXI en América latina" de Ernesto Ottone pag 225-251

Bibliography

Garcia Jaime (Editor) *El diplomático, el militar, el marino y el aviador del siglo XXI*, Nueva Serie FLACSO, 2001.

Habermas, Jurgen. *El discurso filosófico de la modernidad*, Editorial Taurus, Madrid, 1^{ra} Edición, 1991.

Huntington, *The Soldier and the State*, Harvard University Press, USA.

Moskos, Williams and Segal. *The Postmodern Military. Armed Forces after the Cold War*, New York Oxford University Press, 2000.

Ottone, Ernesto. “Qué educación para el siglo XXI”, en *América Latina en el Siglo XXI*, Carlos Contreras Quina (Coordinador).

Romero Jose Luis, *El pensamiento político latinoamericano*, AZ editores, 1998, Buenos Aires, Argentina.

Reconversión de la Defensa en Nicaragua: Asimetrías e incoherencias*

Roberto J. Cajina

Consultor Civil in Seguridad y Defensa

...todavía existen muchos problemas que deben ser solucionados antes que Nicaragua pueda gozar de unas relaciones civiles-militares democráticas y estables.

...Antes que Nicaragua pueda establecer instituciones civiles y mecanismos efectivos para supervisar los asuntos militares, necesita contar con civiles expertos en temas de seguridad. Es improbable que el ejército acepte someterse al criterio de los civiles salvo que tenga confianza en las capacidades de éstos para administrar los asuntos militares... con una nueva coyuntura en relaciones civiles-militares, el desarrollo de las capacidades civiles en seguridad es ahora una tarea aún más crucial.

NDI. Relaciones Civiles-Militares en Nicaragua, 1995

Introducción

Al analizar los procesos de transición política en América Latina resulta necesario considerar—con mayor o menor profundidad—uno de sus componentes esenciales, es decir, las transformaciones que experimentan o deben experimentar los establecimientos de defensa de las viejas sociedades autoritarias en su tránsito a la democracia. Pero al igual que sucede en el estudio de las relaciones civiles-militares¹, esos cambios son examinados—en no pocas ocasiones—desde una óptica restringida y unidireccional: cómo y qué tanto los uniformados se subordinan a la autoridad del poder civil y de qué forma y en qué cuantía reducen el número de sus efectivos y el gasto militar. En términos generales, es a esos aspectos a lo que se reduce el ámbito de lo que tradicionalmente se conoce como reconversión militar.

* Versión editada de la ponencia presentada en el Seminario La Reforma del Sector Seguridad en democracias precarias. La experiencia del Proyecto “Hacia una Política de Seguridad para la Democracia (POLSEDE) en Guatemala. Antigua, Guatemala, 20-21 de febrero de 2002.

¹ Véase por ejemplo: Luis Emilio Bitencourt. “Civil-Military Relations in the Americas for the 21st Century: A Latin American Perspective”, en Donald E. Schultz (ed). *The Role of the Armed Forces in the Americas: Civil-Military Relations for the 21st Century. Conference Report* (Strategic Studies Institute, Carlisle Barracks-Pennsylvania, April 1998), pp. 90-91.

Reconversión de la Defensa en Nicaragua

Esa visión restringida y unidireccional casi siempre ha conducido a exculpar—candorosa o perversamente—la incuria y falta de competencia de las autoridades civiles con relación a la seguridad y la defensa. Tal pareciera que militares y políticos corren por carriles distintos en una carrera en la que las reglas del juego se aplican a los primeros con especial rigor, y a los segundos con una benevolencia rayana en la complicidad.

Además, reconversión militar tiene otra acepción igualmente limitada, al menos para la comprensión de la experiencia latinoamericana. De la forma como se utiliza en Europa, se refiere de forma muy específica a los procesos de reducción de los presupuestos de defensa, de las fuerzas armadas y de la industria de defensa, y a la reubicación práctica del capital físico, financiero y humano del sector militar al sector civil².

Para superar esas limitaciones, considero que política y metodológicamente lo más adecuado es utilizar—más allá de las suspicacias semánticas—el término reconversión de la defensa, antes que reconversión militar, en tanto que aquél es más comprensivo y sistémico que éste y porque además evita caer en la trampa de absolver *a priori* e injustificadamente la desidia e incompetencia típicas del poder civil en los asuntos estratégicos.

En tal sentido, al referirme a la reconversión de la defensa en Nicaragua, hago alusión al proceso de cambio del establecimiento de defensa en su conjunto en la transición del autoritarismo a la democracia; es decir, la transformación de todo el establecimiento de defensa del viejo régimen autoritario a uno que responda a las exigencias de la democracia. Se trata, en consecuencia, de un proceso cualitativo y cuantitativo, amplio y complejo, en el que ineludiblemente deben participar no sólo las fuerzas armadas sino todas las instancias del poder civil directamente relacionadas con el sector defensa, y en el que es igualmente importante considerar el rol que desempeñan la sociedad civil y la cooperación internacional.

En este artículo se presenta primero una caracterización general de la reconversión de la defensa en Nicaragua; luego un análisis de la reducción de efectivos y de presupuesto, la reforma y modernización—inconclusa aún—de la base jurídica de la defensa, el desempeño del Legislativo, el Ministerio de Defensa, la sociedad civil y la cooperación internacional. Al final, a manera de conclusión, se ofrece un listado incompleto de “lecciones no aprendidas”.

Características Generales

La transición política y la reconversión de la defensa en Nicaragua son hijas legítimas del fin de la guerra fría y del proceso regional de negociación que arranca con Contadora (1983) y alcanza su máxima expresión en Esquipulas II (1987). Pero a

² Bonn International Center for Conversion. Report 1. Conversion and the Integration of Economic and Security Dimensions. January 1995 (Página Web del BICC: www.bicc.de).

Reconversión de la Defensa en Nicaragua

diferencia de lo acontecido en El Salvador (1992) y Guatemala (1996), sus orígenes no deben buscarse en un acuerdo de paz, sino en un pacto político.

El “Protocolo para la Transferencia del Mando Presidencial del Gobierno de la República de Nicaragua” (Acuerdos de Transición) fue suscrito el 27 de marzo de 1990, justo un mes después que Humberto Ortega, por el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN), y Antonio Lacayo, en representación de Violeta Chamorro, alcanzaran algunas coincidencias políticas básicas³ en presencia de Joao Baena Soares, secretario general de la OEA; Elliot Richardson, representante personal del Secretario General de la ONU; y el ex-presidente de los Estados Unidos Jimmy Carter. El objetivo fundamental del Protocolo era asegurar el traspaso ordenado y pacífico de gobierno en el escenario caótico, incierto y polarizado surgido a raíz de la inesperada derrota del FSLN en las elecciones del 25 de febrero de 1990.

En la segunda sección del Protocolo se fijan las bases mínimas de la reconversión de la defensa, cuya condición fundamental era la desmovilización y desarme de los irregulares de la Resistencia Nicaragüense o contra. El FSLN acepta que el Ejército debe subordinarse a la autoridad civil legítimamente electa, despartidizarse y redimensionarse, tanto en términos de efectivos como de presupuesto, requisitos imprescindibles para un desempeño profesional⁴. A cambio, el gobierno entrante de Violeta Chamorro ofrece amplias garantías comprometiéndose a respetar la integridad e institucionalidad del Ejército, sus rangos, escalafones y mandos⁵.

Con esos acuerdos mínimos como telón de fondo, la reconversión de la defensa se inicia y desarrolla en un escenario de intensa polarización e inestabilidad política; poder político fragmentado; sistema de partidos políticos altamente personalizado y fraccionado; severa crisis económica; un Estado débil, con instituciones frágiles y sometidas más a voluntades e intereses personales que a la ley; e intensas presiones de los sectores más conservadores de Washington.

Pero la reconversión de la defensa no obedeció, ni en su concepción ni en su ejecución, a un diseño estratégico. Los compromisos mínimos de los Acuerdos de Transición y el Programa de Gobierno de la Unión Nacional Opositora (UNO) no fueron desarrollados, profundizados y plasmados en un plan general en el que se precisara objetivos, actividades y tiempos, responsabilidades institucionales e individuales, mecanismos de seguimiento y sistemas de verificación y control. Como resultado, lo

³ Fortalecer el proceso democrático a fin de alcanzar una paz justa y definitiva que cubija a todos los nicaragüenses, y fundamentar en un esfuerzo unitario la reconciliación nacional, la concordia, la seguridad, la estabilidad nacional y la reconstrucción económica del país, reconociendo los logros y transformaciones hasta entonces alcanzados, el respeto al derecho, la Constitución y las leyes.

⁴ Salvo diferencias de redacción, tales condiciones prácticamente son similares a lo planteado en el Programa de Gobierno de la UNO, adoptado oficialmente por la alianza antisandinista el 24 de agosto de 1989. Véase: *Programa de Gobierno* (DIPP: Managua, 1990), pp. 11 y 16.

⁵ Roberto J. Cajina. *Transición política y reconversión militar en Nicaragua, 1990-1995* (Managua: CRIES, 1997), p. 72.

Reconversión de la Defensa en Nicaragua

único que se ha conseguido son transformaciones asimétricas e imperfectas, desarticuladas e incoherentes.

Desde otra perspectiva, el permanente enfrentamiento —no pocas veces violento— entre extremistas de derecha apoyados y alentados por el fundamentalismo republicano estadounidense, que pretendían hacer de la victoria electoral de la UNO un triunfo militar de la Contra y secuestrar políticamente a Violeta Chamorro, y radicales de izquierda que, aturcidos por el fracaso electoral, trataban desesperadamente de salvar lo que se pudiera de los viejos instrumentos de un poder revolucionario políticamente derrotado y, en consecuencia, inexistente, fue sin lugar a duda un poderoso factor que contribuyó a distorsionar significativamente la reconversión de la defensa.

Por otra parte, las autoridades civiles legítimamente electas no fueron capaces o no tuvieron voluntad de asumir el liderazgo de dicho proceso y, de hecho, fueron los militares quienes terminaron llenando ese vacío. Tres son, a mi juicio, las razones que explican tal desatino del poder civil. En primer lugar, los funcionarios del nuevo gobierno consideraron que terminada la guerra y “desaparecidas las amenazas externas”, seguridad y defensa no tenían por qué figurar en su lista de prioridades; en segundo, la falta de competencia del liderazgo político civil en materia de seguridad y defensa; y finalmente, la ausencia de una visión estratégica —tanto del poder civil como de la misma clase política y la sociedad civil— de la reconversión de la defensa, su significado, alcances y beneficios.

Pero además, el proceso se desarrolla en un escenario más que paradójico. Confrontado por la mayoría de sus viejos aliados, el nuevo gobierno pronto se encontró políticamente aislado y en una posición de debilidad extrema —sin partido y sin base social de apoyo. Por su organización, disciplina, despliegue territorial y natural capacidad disuasiva, el Ejército aparece como la única institución que podía garantizarle seguridad y estabilidad a la nueva administración, y en tal condición actúa abiertamente como “poder moderador”, al menos hasta finales de 1994. El cuerpo castrense, por su parte, sometido al fuego cruzado de radicales de derecha que pedían su desmantelamiento y extremistas de izquierda que le acusaban de traición, precisaba del gobierno para garantizar su existencia institucional y al menos un relativo grado de legitimidad. No hay duda que la Presidenta de la República y el Comandante en Jefe del Ejército no se toleraban, pero también es innegable que se necesitaban.

En su discurso inaugural⁶, Violeta Chamorro asegura que asume el Ministerio de Defensa para dirigir “personalmente” la desmilitarización del país, la desmovilización de la Contra y poner fin a la guerra; anuncia la suspensión indefinida del servicio militar obligatorio; contra su voluntad, pero obligada por las circunstancias, confirma al general Humberto Ortega como comandante en jefe del Ejército —cargo en el que éste había permanecido desde 1979 y conservaría hasta completar la desmovilización de la Contra y de los reclutas del servicio militar obligatorio, así como la recuperación de las armas en manos de civiles. Además, Chamorro asegura haber ordenado a Ortega diseñar y

⁶ 25 de abril de 1990.

Reconversión de la Defensa en Nicaragua

ejecutar un programa de reducción de efectivos militares, garantizar el orden público, la subordinación de los militares a la autoridad civil y el respeto al orden constitucional⁷.

Las reacciones al discurso de la presidenta Chamorro fueron diversas y encontradas. La comunidad internacional la respalda decididamente, así como algunos sectores moderados locales, pero los radicales antisandinistas llegan incluso a amenazar con una nueva guerra civil si Ortega no es pasado inmediatamente a retiro⁸. Éste, por su parte, trata de apaciguar los ánimos y declara estar de acuerdo con la reducción del Ejército, asegurando que éste no se supeditará, como en el pasado, al Frente Sandinista, y que propondrá a la Mandataria cambiar el nombre de la institución armada⁹.

Redimensionamiento: capacidad militar e indolencia civil

En mayo de 1990, cuando aún la Contra no se había desmovilizado¹⁰, Ortega presenta a Chamorro el "Plan general de reducción del Ejército Popular Sandinista y reestructuración en el marco de la nueva situación de paz y el balance razonable de fuerzas". Este Plan es una versión parcial y adaptada del documento "Principales lineamientos para el perfeccionamiento orgánico, fortalecimiento y equipamiento del Ejército Popular Sandinista, 1991-1995", elaborado en 1989 bajo la dirección de Ortega, para ser sometido a la consideración de la cooperación militar soviética e incluido en el programa de asistencia técnica y financiera del quinquenio 91-95¹¹, presumiendo que el Frente Sandinista triunfaría en los comicios de febrero de 1990 y sin sospechar siquiera el inminente colapso del bloque socialista.

La presidenta Chamorro aprueba el Plan, a pesar de que no incluía aspectos esenciales como fundamentos y principios rectores del proceso de licenciamiento de oficiales, procedimientos y etapas, cantidad de oficiales (distribuidos por grado) que pasarían a retiro, criterios, mecanismos y montos de indemnización que éstos recibirían. Así, la propuesta de Ortega se traduce en tres planes de licenciamiento de más de 10.000 oficiales, ejecutados sucesivamente en noviembre de 1990, agosto de 1991 y septiembre de 1992, cada uno con su propio plan de indemnización cuyo monto total alcanzó un poco más de 500 millones de dólares, es decir, casi el total de las exportaciones de Nicaragua en 1991 y 1992¹².

Previo a la ejecución de los tres planes de licenciamiento, el Ejército había desmovilizado 55.632 efectivos de las fuerzas no permanentes (servicio militar obligatorio y milicias de autodefensa) entre mayo y julio de 1990. La Tasa Global de Reducción de personal militar entre 1990 y 1994 fue de 83,23%, y desde el año 2000 el

⁷ Cfr. Roberto J. Cajina, *op. cit.*, pp. 142-143.

⁸ *Ídem*, pp. 144-142

⁹ *Ídem*, p. 145.

¹⁰ La desmovilización y desarme oficial de la Contra se sucede entre el 9 y el 27 de junio de 1990.

¹¹ *Ídem*, p. 255.

¹² *Ídem*, p. 293.

Reconversión de la Defensa en Nicaragua

Ejército de Nicaragua cuenta con una plantilla fija de 12.187 efectivos, de los cuales aproximadamente 2.000 son oficiales.



Sin un plan estratégico previamente diseñado, la administración Chamorro lejos estuvo de advertir las consecuencias económicas, sociales y políticas que provocaría la reducción del Ejército y la desmovilización de la Contra, y las gestiones que se hicieron ante la comunidad internacional en busca de recursos prácticamente no tuvieron eco.

Ambos procesos provocaron efectos que incidieron negativamente en el desarrollo de la reconversión de la defensa, entre éstos: aumento de la tasa de desempleo (abierto y disfrazado); incremento de los índices de pobreza y pobreza extrema; deterioro de las condiciones de vida de la población en general y de las unidades militares en particular; y pérdida de presencia y cobertura nacional y reducción de la capacidad operativa del Ejército, lo que a su vez incidió en el deterioro de la seguridad pública, especialmente en los antiguos teatros de operaciones militares¹³. Esta última condición cambia sensiblemente a partir de 1996-1997, cuando se comienza a ejecutar de forma sistemática y sostenida el Plan de Seguridad en el Campo, aprobado por el Presidente de la República, en apoyo a la Policía Nacional.

Es obvio que la reducción de personal militar debía conllevar un proceso de perfeccionamiento orgánico. Así, entre 1992 y 1997 se ensayaron y aplicaron distintos modelos, y para 1999, en el XX Aniversario de la Fundación del Ejército, el alto mando militar aprueba la plantilla que hasta la fecha funciona, y en cuya definición el poder civil no tuvo participación alguna.

A la par de la reducción de efectivos, el presupuesto de defensa fue drásticamente recortado. Pero sin un plan estratégico que articulara a todos los componentes del proceso de reconversión de la defensa, cada uno de éstos se desplazó

¹³ Roberto J. Cajina. "Una primera aproximación a la transición democrática y la seguridad ciudadana en Nicaragua", en: Margarita Vannini y Frances Kinloch (eds.). *Memoria: Política, Cultura y Sociedad en Centroamérica. Siglos XVIII-XX*. pp. 211-212.

Reconversión de la Defensa en Nicaragua

por su propia corredera, sin que existiese entre ellos un ensamble funcional y efectivo. Por otra parte, es preciso resaltar que en lo fundamental ambos procesos no se concibieron y ejecutaron sobre la base de criterios técnicos, sino que fueron una respuesta inmediata a las presiones políticas y económicas —internas y externas— a las que estaban sometidos tanto el nuevo gobierno como el cuerpo armado.

En 1989, último año de la administración sandinista y del conflicto armado, el presupuesto de defensa fue de 180 millones de dólares, y en diciembre de ese mismo año la Asamblea Nacional —todavía controlada por el FSLN— aprueba 177 millones de dólares para el Ejército Popular Sandinista. A partir de 1991 se inicia una tendencia progresiva e irreversible de reducción del gasto de defensa, de tal forma que en el



transcurso de nueve años la Tasa Global de Reducción fue del 85 por ciento¹⁴. En términos generales, de 1996 a 2002 el presupuesto de defensa representa cerca del tres por ciento del gasto del gobierno central y un poco más del uno por ciento del PIB¹⁵. En la tabla anterior puede observarse un incremento presupuestario del 2001 al 2002. Esto, sin embargo, no significa un aumento real al gasto militar propiamente dicho. El diferencial corresponde a fondos asignados a la Secretaría Técnica del Sistema Nacional de Defensa Civil.

Reforma y modernización de la base jurídica de la defensa

La legislación nicaragüense en materia de defensa ha sido relativamente escasa y en no pocos casos contradictoria e incoherente. En su desarrollo se distinguen cuatro etapas:

¹⁴ Javier Meléndez Quiñónez. *El gasto de defensa en Nicaragua: la toma de decisiones en la asignación de recursos* (Managua: CEEN-NDI, 2000), p. 17.

¹⁵ *Idem*, pp. 24 y 25.

Reconversión de la Defensa en Nicaragua

- **Vacío jurídico** (julio 1979-febrero 1990): El Ejército Popular Sandinista se rige básicamente a través de un régimen de directivas, ordenanzas, normativas y reglamentos internos, con algunas excepciones, por ejemplo, la Ley de Grados de Honor, Cargos y Grados Militares de 1980¹⁶, reformada y reglamentada en 1986¹⁷, a pesar de la oposición del sandinismo radical; y la Ley de Auditoría Militar y Procedimiento Penal Militar Provisional¹⁸, aprobada por el Consejo de Estado¹⁹.
- **Ajuste artificioso** (febrero-abril 1990): Absoluta autonomía institucional y funcional del Ejército; se despoja al Presidente de la República de la poca autoridad que la reforma del 86 le había conferido sobre la institución militar, creando así condiciones políticas propicias para que el Frente Sandinista pudiera negociar con amplio margen de ventaja los Acuerdos de Transición de marzo de 1990²⁰.
- **Rectificación** (1990-1992): La legislación en materia de defensa es patrimonio exclusivo de la Presidenta de la República; predominan los decretos ejecutivos, usualmente acordados con la Comandancia General del Ejército. Se reforma la legislación aprobada durante el Ajuste Artificioso y el Ejecutivo inicia la recuperación de las atribuciones y funciones propias del poder civil legítimamente electo, y se afirma —aunque de forma muy general e imprecisa— el principio de subordinación de los militares a la autoridad del poder civil²¹.
- **Inicio de la modernización** (septiembre de 1993 a junio de 1995): Etapa todavía inconclusa; el Poder Ejecutivo comienza a hacer uso de las funciones y facultades recuperadas en la fase anterior; se establece una base jurídica mínima para el control civil de la inteligencia militar²², aunque en la práctica no funcionó. Tres meses después de la crisis del 2 de septiembre de 1993, cuando la presidenta Chamorro anuncia su deseo de nombrar a un nuevo Comandante

¹⁶ *La Gaceta*, No. 128, Managua, Nicaragua, 7 de junio de 1980).

¹⁷ Ley No. 19: Reforma a la Ley Creadora de los Grados de Honor, Cargos y Grados Militares, *La Gaceta*, No. 154, Managua, Nicaragua, 23 de junio de 1986); Decreto No. 214: Reglamento de la Ley Creadora de los Grados de Honor, Cargos y Grados Militares (*La Gaceta*, No. 193, Managua, Nicaragua, 8 de septiembre de 1986). Véase: Roberto J. Cajina, *op. cit.*, pp. 108-110.

¹⁸ Decreto No. 591. *La Gaceta*, 292, Managua, Nicaragua, 18 de diciembre de 1980.

¹⁹ Órgano colegislativo que funcionó entre 1979 y 1984.

²⁰ Ley No. 74: Reforma a la Ley Creadora de los Grados de Honor, Cargos y Grados Militares (*La Gaceta*, No. 38, Managua, Nicaragua, 22 de febrero de 1990); Decreto No. 491: Reforma al Reglamento de la Ley Creadora de los Grados de Honor, Cargos y Grados Militares (*La Gaceta*, No. 41, 27 de febrero de 1990); Ley 75: Ley de Organización Militar del Ejército Popular Sandinista (*La Gaceta*, No. 41, Managua, Nicaragua, 23 de febrero de 1990).

²¹ Decreto-Ley 2-90: Suspensión Indefinida del Servicio Militar Patriótico (*La Gaceta*, No. 87, Managua, Nicaragua, 8 de mayo de 1990); Reforma Parcial a la Ley Creadora de los Grados de Honor, Cargos y Grados Militares (Decreto-Ley 1-91, *La Gaceta*, No. 28, 8 de febrero de 1991); y Reforma al Reglamento de la Ley Creadora de los Grados de Honor, Cargos y Grados Militares (Decreto-Ley 1-91, *La Gaceta*, No. 28, Managua, Nicaragua, 8 de febrero de 1991).

²² Decreto No. 44-93: Creación de la Dirección de Asuntos de Inteligencia (*La Gaceta*, No. 197, Managua, Nicaragua, 19 de octubre de 1993).

Reconversión de la Defensa en Nicaragua

en Jefe del Ejército, el Ejecutivo y la Comandancia General alcanzan consenso sobre una nueva ley de organización militar.

Entre mayo y agosto de 1994 la Asamblea Nacional discute y aprueba —en medio de un ambiente de alta tensión— el Código de Organización, Jurisdicción y Previsión Social Militar²³, el primero de la historia de Nicaragua en el siglo XX²⁴. La denominación Ejército Popular Sandinista es reducida simplemente a “el Ejército”, sin ningún apelativo político; se afirma explícitamente el principio de subordinación de los militares al poder civil; el Presidente de la República es reconocido como Jefe Supremo de las Fuerzas de Defensa y Seguridad de la Nación²⁵ y como tal le asigna funciones y facultades; se define la misión y roles del Ejército, así como aspectos de su organización interna; se diferencia el fuero militar del civil; y se precisan los elementos básicos de la previsión social militar.

Luego de una grave crisis entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, que incluso provocó la escisión del Frente Sandinista en renovadores y ortodoxos, la presidenta Chamorro accede sancionar una profunda reforma parcial a la Constitución Política de 1987. El Título V, Defensa Nacional, Capítulo Único, define al Ejército de Nicaragua como “la institución armada para la defensa armada de la soberanía, de la independencia y la integridad territorial” (Art. 92), que se rige en estricto apego a la Constitución, a la que guardará respeto y obediencia, y sometido “a la autoridad civil ejercida directamente por el Presidente de la República, en su carácter de Jefe Supremo del Ejército de Nicaragua, o a través del ministerio correspondiente” (Art. 95). Así mismo, se establece con claridad el carácter nacional, profesional, apartidista, apolítico, obediente y no deliberante de la institución armada (Art. 93).

La Constitución reformada recoge en gran medida la letra y el espíritu del Código de Organización, Jurisdicción y Previsión Social Militar (1994), pero además precisa el procedimiento por el cual el Presidente puede ordenar la intervención del Ejército en apoyo a la Policía “cuando la estabilidad de la República estuviera amenazada por grandes desórdenes internos, calamidades o desastres naturales” (Art. 92); proscribía el servicio militar obligatorio y toda forma de reclutamiento forzoso; y prohíbe “a los organismos del ejército y la policía y a cualquier institución del Estado, ejercer actividades de espionaje político” (Art. 96).

Pero la reforma constitucional dejó intacta la explícita confusión entre defensa y seguridad interior. En el Título V, Defensa Nacional, Capítulo Único, se incluyen referencias expresas a la Policía, su definición, naturaleza, misión y roles (Art. 97). Pero además establece, sólo para citar la más crasa de las aberraciones, que los “delitos estrictamente militares, cometidos por miembros del ejército y la policía, serán conocidos por los tribunales militares establecidos por la ley” (Art. 93), a pesar de que la misma

²³ Ley 181, *La Gaceta* No. 165, Managua, Nicaragua, 2 de septiembre de 1994.

²⁴ La versión original fue elaborada al seno del Ejército, Asesoría Jurídica de la Presidencia le hizo algunas modificaciones y en la Asamblea Nacional se le agregaron cambios significativos.

²⁵ Una figura jurídicamente inexistente.

Reconversión de la Defensa en Nicaragua

Constitución establece claramente que la Policía Nacional “es un cuerpo armado de naturaleza civil” (Art. 97).

En diciembre de 1995, el Ejército publica el Reglamento Estatutario del Instituto de Previsión Social Militar²⁶, del que actualmente forman parte de su junta directiva tres civiles: los ministros de Defensa y de Hacienda y Crédito Público, y el presidente del Instituto Nicaragüense de Seguridad Social. Tres años más tarde, el 2 de septiembre de 1998, se publica la Normativa Interna Militar, instrumento que rige todos los aspectos de la carrera militar²⁷.

La modernización de la base jurídica del establecimiento de defensa es todavía una tarea inconclusa. La legislación vigente, aunque aparentemente funcional para los parámetros de una democracia precaria, debe ser revisada, reformada y ampliada. Sin embargo, para que este esfuerzo sea lo más productivo posible tendrá necesariamente que hacerse en un ambiente despolarizado, de lo contrario el debate correría el riesgo de contaminarse y los resultados serían impredecibles.

Por otra parte, es preciso subrayar que ninguno de los gobiernos legítimamente electos a partir de 1990, ha tenido la voluntad ni el interés de formular, como política de Estado, una política de seguridad y defensa nacional. Nicaragua no cuenta todavía con leyes de la materia y nada indica, hasta la fecha, que tal situación pueda ser revertida en el corto o mediano plazo.

Asamblea Nacional

El caso del Poder Legislativo nicaragüense es patético y preocupante. Los diputados ante la Asamblea Nacional son poco o nada competentes en materia de seguridad y defensa, incluyendo por supuesto a los de la Comisión de Defensa y Gobernación (CDyG), que rotan anualmente con cada cambio de legislatura y quienes nunca han tendido una asesoría experta, ya sea de civiles o de militares, o de ambos.

El Reglamento Interno de la Asamblea Nacional²⁸ establece que los miembros de las comisiones parlamentarias tienen facultad para reunirse con funcionarios de instituciones públicas e invitarlos para intercambiar criterios sobre los temas de su incumbencia, así como para “visitar instalaciones y lugares que estimen necesarios para ilustrar su criterio” (Art. 50). Sin embargo, no hay evidencia que indique que los integrantes de la CDyG mantengan una relación directa y permanente con las autoridades civiles del Ministerio de Defensa y los jefes militares, ni que visiten

²⁶ Decreto No. 55-95, *La Gaceta*, 232, Managua, Nicaragua, 11 de diciembre de 1995, y su reforma (Decreto No. 21-98).

²⁷ Niveles de mando y órganos de apoyo; estructura y composición; jerarquización y equivalencia de unidades; clasificación y categoría del personal; escalas militares; jerarquía y subordinación; cargos; ascensos en grado; estímulos, recompensas y reconocimientos; haberes, pensiones transitorias y prestaciones; retiro del personal. *La Gaceta*, 165, Managua, Nicaragua, 2 de septiembre de 1998

²⁸ Decreto A.N. No. 412, *La Gaceta*, 122, Managua, Nicaragua, 3 de julio de 1991.

Reconversión de la Defensa en Nicaragua

instalaciones castrenses para “instruir su juicio”. En 1994, una comisión de expertos del Instituto Nacional Demócrata (NDI), constató que los diputados de dicha comisión desconocían que el Ejército de Nicaragua contaba con una academia militar —el Centro Superior de Estudios Militares— que ya tenía más de un año de estar funcionando.

Por otra parte, todos los diputados tienen la potestad de introducir iniciativas de ley ante el Parlamento. No obstante, la preocupación de los integrantes de la CDyG por modernizar la legislación de defensa es nula, y poco o ningún control ejercen, por ejemplo, sobre la ejecución del presupuesto de defensa, o en los asuntos de educación e inteligencia militar.

La incompetencia del Legislativo en materia de seguridad y defensa se revela claramente en su propio Reglamento Interno. En primer lugar, porque en la naturaleza misma de la Comisión de Defensa y Gobernación se expresa la confusión entre defensa y seguridad; y en segundo, porque así lo evidencian las funciones de la misma: *conocer y dictaminar proyectos de ley sobre las Fuerzas de Defensa y Seguridad de la Nación* (entidad que en realidad no existe), *orden interior, división política y administrativa del país, símbolos patrios, otorgamiento y cancelación de personalidades jurídicas, tránsito, cedula de ciudadanos, incendios y municipalidades* (Art. 56).

El informe de 1995 del NDI sobre las relaciones civiles-militares en Nicaragua es revelador, y no hay duda que continúa teniendo tanta validez como hace siete años. En el mismo se asegura que hay pocos nicaragüenses que podrían redactar una legislación militar moderna²⁹, agregando que si Nicaragua desea llegar a disfrutar de un modelo democrático y estable de relaciones civiles-militares es necesario resolver, a través de leyes adicionales a las ya existentes³⁰, temas delicados como los referidos a personal militar³¹, inteligencia militar, el proceso de presupuestación de defensa, *accountability* al seno de la institución armada y supervisión legislativa del Ejército³².

Para subsanar la falta de competencia del Poder Legislativo en materia de seguridad y defensa es preciso diseñar y ejecutar programas específicos de capacitación para los diputados de las comisiones directamente relacionadas con el sector defensa. Sin embargo, si no se establece una asesoría experta permanente y no se modifica el sistema de rotación entre comisiones de una legislatura a otra, cualquier esfuerzo que se haga será prácticamente inútil. Para ello, sería preciso diseñar e implementar un programa permanente de cultura de seguridad y defensa (educación en seguridad y defensa) para todos los integrantes de la Asamblea Nacional, con el fin de contribuir al desarrollo e institucionalización de una conciencia de seguridad y defensa. Ésta podría ser una tarea conjunta del Ministerio de Defensa, el Ejército de Nicaragua y la sociedad civil, con apoyo de organismos internacionales y la comunidad donante.

²⁹ National Democratic Institute for International Affairs. *Civil-Military Relations in Nicaragua*. Washington. June 1995, p. 3 (la versión electrónica de este Informe puede obtenerse ingresando a: www.ndi.org).

³⁰ Código Militar (1994) y Constitución Política (1995).

³¹ Por ejemplo, carrera militar, ascensos y promociones.

³² National Democratic Institute... *op. cit.*, p. 2.

Reconversión de la Defensa en Nicaragua

Ministerio de Defensa

El caso del Ministerio de Defensa no ha sido muy diferente al de la Asamblea Nacional, aunque por razones diferentes. En la década de 1980, fue una cartera fantasma. Era simplemente una entelequia jurídica, pero además fue la más nítida expresión de la confusión Estado-Partido-Ejército. Humberto Ortega era ministro de Defensa, miembro del directorio nacional del FSLN y comandante en jefe del Ejército. Durante la administración Chamorro, el Ministerio de Defensa continuó siendo una entelequia jurídica, con una ministra que a la vez era Presidenta de la República, pero que nunca ejerció como titular de esa cartera, instituida formalmente por la Ley Creadora de los Ministerios de Estado³³.

Por medio de esta ley, prácticamente todas las funciones del Ejército, contenidas en la Ley de Organización del Ejército Popular Sandinista³⁴ fueron trasladadas a una cartera fantasma, imaginariamente a cargo de la señora Chamorro, y también dejó sin validez el Decreto No. 490: Ley Orgánica del Ministerio de Defensa³⁵. Un año más tarde, se corrige el error³⁶ y las aguas vuelven a su cauce normal, y así permanecieron hasta 1998, ya en la administración del presidente Arnoldo Alemán³⁷.

Presionado por las instituciones financieras internacionales, Alemán se ve obligado a presentar ante el Poder Legislativo un anteproyecto de ley de organización de la administración pública. El 27 de marzo de 1998, la Asamblea Nacional aprueba la Ley 290 (Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo), publicada oficialmente con la sanción ejecutiva el 2 de junio; entra en vigencia tres meses más tarde, el 2 de septiembre de 1998³⁸, y es posteriormente reglamentada por el Decreto No. 71-98³⁹.

En términos generales, la Ley 290 es un avance en el proceso de reconversión de la defensa. Reafirma la primacía del poder civil legítimamente electo sobre el establecimiento militar y sienta las bases para la institucionalización del Ministerio de Defensa, ya que se dota a éste de existencia jurídica y se le definen, con un relativo grado de precisión y el suficiente nivel de generalidad, sus funciones y facultades. En la práctica, sin embargo, este logro apenas si alcanza a superar la simple formalidad jurídica; pero además, el Reglamento —sancionado por el Presidente de la República— desnaturalizó en buena medida el espíritu y la letra de dicha ley, haciendo del Ministerio de Defensa prácticamente un Ministerio del Ejército.

³³ Decreto 1-90: *La Gaceta*, No. 87, Managua, Nicaragua, 8 de mayo de 1990.

³⁴ Ley No. 74, *La Gaceta*, No. 39, Managua, Nicaragua, 23 de febrero de 1990.

³⁵ *La Gaceta*, No. 41, Managua, Nicaragua, 27 de febrero de 1990.

³⁶ Decreto No. 2-91: Reforma a la Ley Creadora de los Ministerios de Estado, *La Gaceta*, No. 28, Managua, Nicaragua, 8 de febrero de 1991.

³⁷ Electo en noviembre de 1996, toma posesión de su cargo el 1 de enero de 1997. Su período concluyó el 10 de enero de 2002.

³⁸ *La Gaceta*, No. 102, Managua, Nicaragua, 3 de junio de 1998.

³⁹ *La Gaceta*, Nos. 205-206, Managua, Nicaragua, 30-31 de octubre de 1998.

Reconversión de la Defensa en Nicaragua

En el ya citado informe de 1995, el Instituto Nacional Demócrata señala que “Nicaragua carece de expertos civiles en materia de seguridad” y que “muy pocos son los nicaragüenses capaces de hacer funcionar un ministerio de defensa”⁴⁰. Siete años han transcurrido desde entonces y la evaluación del NDI sigue teniendo vigencia. Pero el problema no es el Ministerio de Defensa en sí mismo, sino la incompetencia y falta de voluntad de las autoridades civiles legítimamente electas, para quienes dicha cartera no es más que un simple “adorno democrático” incorporado al gabinete de gobierno, no como una institución necesaria para la gobernabilidad democrática del país y el ejercicio de un efectivo control civil sobre el establecimiento militar, sino un accesorio formal que le permite acatar, sin mayores compromisos, una exigencia externa.

Si durante el gobierno sandinista (1979-1990) y la administración Chamorro (1990-1997) el Ministerio de Defensa fue —como ya se ha explicado antes— una cartera fantasma, a lo largo de los cinco años de gobierno del presidente Alemán, el Ministerio de Defensa no figuró en su lista de prioridades. Al escaso presupuesto asignado y la falta de expertos civiles debe agregarse la inestabilidad que para esa cartera significó ver, por ejemplo, el desfile de cinco ministros, casi uno por año, entre 1997 y 2001.

En consecuencia, si el actual gobierno desea convertir al Ministerio de Defensa en una institución moderna, eficiente y funcional, capaz de cumplir con responsabilidad y eficiencia las funciones que le asigna la ley, es necesario que le otorgue la importancia que le corresponde y le dote de los recursos materiales y humanos que necesita. Las autoridades de Defensa, por su parte, tienen ante sí el reto de diseñar y ejecutar un plan general de desarrollo, uno de cuyos componentes fundamentales debería ser un programa de corto y mediano plazo de capacitación de civiles en seguridad y defensa, acompañado con una política de personal que privilegie la competencia profesional antes que las lealtades partidarias. Este plan puede ser diseñado y ejecutado con el apoyo de la comunidad donante y los organismos internacionales.

Sociedad civil

En términos generales, la sociedad civil nicaragüense se ha mostrado apática, y falta de competencia frente a los temas de seguridad y defensa. Por ejemplo, las instituciones de educación superior y los centros de investigación han estado prácticamente ajenos al proceso de reconversión de la defensa, a mi juicio por tres razones básicas. En primer lugar, su falta de competencia sobre el tema; en segundo, la falsa creencia de que se trata de un asunto que sólo concierne a militares y políticos; y en tercero, un malentendido temor a no contaminarse política e ideológicamente participando en debates que consideran no les atañen.

Desde otro ángulo, la única organización relacionada directamente con los temas de seguridad y defensa que existe en Nicaragua nació más que como una necesidad nacional, por efecto de influencias y urgencias externas, e independientemente de las muchas actividades realizadas, ha carecido desde su inicio de un plan general de desarrollo de largo plazo y su correspondiente plan de acción

⁴⁰ National Democratic Institute...*op. cit.*, p. 3.

Reconversión de la Defensa en Nicaragua

claramente definido. Además, prácticamente nunca ha contado con un equipo de expertos civiles en seguridad y defensa y casi siempre ha dependido de la pericia de especialistas extranjeros. Para agravar más la situación, los fondos que le asigna la cooperación internacional están condicionados, ya que deben utilizarse exclusivamente para seminarios, foros, y reuniones, casi siempre de poco impacto a nivel nacional.

En tales condiciones, y sin recursos para proyectos de investigación —que son la base del conocimiento y éste el fundamento de una acción efectiva— esta organización no puede aspirar a convertirse en un tanque de pensamiento sobre temas estratégicos, y ha debido conformarse con ser un “modesto activista” cuya incidencia en el proceso de reconversión de la defensa ha sido bastante limitada. A pesar del apoyo externo que recibe desde 1995, esta organización no ha podido llegar a convertirse en factor aglutinador a escala nacional; tampoco crecer, ampliar su membresía y menos aún ejercer un liderazgo nacional en el ámbito de la seguridad y defensa, y lamentablemente no parece haber evidencias de que pueda o tenga la capacidad de hacerlo en el futuro inmediato.

Organismos internacionales

Abrir un debate civil-militar constructivo y de altura en el escenario caótico, incierto y polarizado posterior a las elecciones de febrero de 1990, lucía prácticamente imposible. Violeta Chamorro estaba comprometida a respetar la institucionalidad del Ejército y ratificó a Humberto Ortega al frente de la institución armada. Pero el sector radical de la UNO —apoyado por el fundamentalismo republicano de Estados Unidos— demandaba la inmediata destitución de Ortega y el desmantelamiento del cuerpo armado para sustituirlo por las fuerzas de la Contra.

Buscando una solución, el gobierno de Chamorro solicita al National Democratic Institute for International Affairs (NDI) patrocinar “un proceso de educación cívica para lograr, por una parte, el respeto del pueblo al ejército; y por otra, el respeto del ejército a las decisiones del pueblo”. La respuesta del NDI fue positiva e inmediata. Luego de una visita exploratoria de un equipo de expertos internacionales que se entrevistaron con funcionarios civiles del gobierno, políticos y líderes militares (diciembre 1992), se diseñó un Programa de Relaciones Civiles-Militares de tres años (pero que en la práctica se prolongó, en una primera etapa, hasta el segundo tercio de 1997), cuyos objetivos eran: contribuir al fortalecimiento del control civil sobre el Ejército; promover la comunicación entre líderes civiles y militares; y entrenar a civiles en asuntos de seguridad⁴¹.

Entre abril de 1993 y agosto de 1997, el NDI desarrolló, bajo la conducción de expertos internacionales, diversos foros nacionales y locales, cursos, seminarios, talleres, consultas multisectoriales y privadas e incluso una visita de estudio al exterior. En estas actividades participaron —según la naturaleza de cada una de ellas— funcionarios gubernamentales, representantes de partidos políticos, legisladores, líderes militares y miembros de organizaciones de la sociedad civil. Igualmente ofreció asesoría técnica especialmente a la Asamblea Nacional. En ese mismo período se presentaron

⁴¹ National Democratic Institute for International Affairs. *op. cit.*

Reconversión de la Defensa en Nicaragua

dos informes comprensivos sobre el desarrollo de las relaciones civiles-militares en Nicaragua (1993 y 1995)⁴², y luego de un *impasse* de casi dos años (1998-1999), el NDI reanudó sus actividades.

Los esfuerzos del NDI han sido notables, pero a la vez paradójicos. Superado el natural recelo de los primeros encuentros y a pesar de persistir el clima de inestabilidad, incertidumbre y polarización, civiles y militares se enfrascaron en un debate constructivo. Hay logros que son indiscutibles, sobre todo en el corto plazo. Pero en términos estratégicos —el logro de un proceso de reconversión de la defensa simétrico, coherente y articulado— su rentabilidad política y su sostenibilidad están cubiertos, a mi juicio, por el manto de la duda. El esfuerzo del NDI contribuyó a abrir el diálogo civil-militar, así como entre instituciones gubernamentales, sobre temas de defensa; el profesionalismo del Ejército; la solución de temas simbólicos⁴³; y algunas transformaciones institucionales y de la base jurídica del cuerpo armado.

Pero una evaluación inicial de los resultados en términos de los objetivos planteados revela la paradoja referida. Efectivamente se consiguió promover la comunicación entre líderes civiles y militares. Sin embargo, este logro no ha sido explotado en toda su potencialidad y después de la salida de Humberto Ortega (febrero de 1995) se ha quedado prácticamente estancado. Por otra parte, el fortalecimiento del control civil sobre el Ejército y el entrenamiento de civiles en asuntos de seguridad continúan siendo tareas pendientes. En el primero de los casos, y a pesar de los relativos avances en lo que corresponde a la base jurídica del establecimiento de defensa⁴⁴, este fortalecimiento dista mucho de ser una “conquista” del poder civil legítimamente electo, ya que desde mi perspectiva, es más resultado de una voluntad de “auto-subordinación” de los militares al poder civil, que de la voluntad, competencia y empeño de las autoridades civiles. En el segundo, hasta la fecha no ha sido posible articular una verdadera comunidad nacional de defensa, ni desarrollar entre la población y la clase política una cultura de defensa sobre la que se sustente una conciencia nacional de defensa.

Es preciso subrayar que los resultados en este sentido no pueden medirse simplemente por la cantidad de actividades realizadas ni por el número de personas que asisten a éstas, sino que deben ser evaluados por su coherencia y sistematización, así como por la calidad del producto final y su impacto real en el desarrollo, consolidación y modernización del establecimiento de defensa.

Quizás, las condiciones adversas en que se desarrolló el Programa del NDI, la desidia del liderazgo político civil y las limitaciones de la contraparte local contribuyeron a que los resultados de un esfuerzo tan importante no fuesen los más óptimos. Algo similar puede observarse en el caso del apoyo brindado por el Centro de Estudios

⁴² El Informe 1997 nunca ha sido presentado.

⁴³ El nombre del Ejército, por ejemplo.

⁴⁴ Ley 181: Código de Organización, Jurisdicción y Previsión Social Militar; las reformas constitucionales de 1995; Normativa Interna Militar; y Ley 290: Ley de Organización, Competencia y Procedimientos de Poder Ejecutivo.

Reconversión de la Defensa en Nicaragua

Hemisféricos de Defensa (CHDS); de 1998 a 2002. Diecinueve nicaragüenses han participado en los cursos de tres semanas sobre Planificación y Administración de los Recursos de la Defensa. De éstos, solamente seis —es decir, cerca del 30%— están vinculados directamente al sector defensa en Nicaragua. Cuatro en el Ministerio, uno en el CEEN y otro como consultor independiente. Obviamente, una inversión muy costosa con escasos resultados, impacto e incidencia. De nuevo, la indolencia de las autoridades civiles, así como las mismas debilidades de la clase política y la sociedad civil subyacen en el fondo de tal insuficiencia.

Lecciones no aprendidas: un listado parcial a manera de conclusión

A pesar de todos los tropiezos y vicisitudes, el poder civil, la clase política y la sociedad civil nicaragüense todavía no han aprendido que:

- El desinterés y la falta de competencia del liderazgo político civil en los temas de seguridad y defensa, ha sido uno de los principales obstáculos para el desarrollo de un efectivo proceso de reconversión de la defensa.
- El liderazgo castrense ha mostrado mayor capacidad que las autoridades civiles, la clase política y la sociedad civil, para identificar y enfrentar los desafíos de la transición política y la reconversión de la defensa. En consecuencia los militares se adaptaron y han actuado con mayor celeridad y eficiencia a ambos procesos, lo que además le permitió superar de forma exitosa y en un tiempo relativamente corto, la triple crisis de legitimidad, identidad y misión desencadenada por el fin de la guerra fría y el resultado de las elecciones de 1990.
- Sin un plan estratégico de reconversión de la defensa, producto de un amplio consenso nacional, lo único que se ha logrado son acciones asimétricas, desarticuladas e incoherentes, cuyo saldo ha sido un proceso imperfecto e inconcluso.
- La reconversión de la defensa es uno de los componentes esenciales de los procesos de transición política y construcción democrática. Cualquier fracaso, falla o limitación de aquélla incide de forma negativa en éstos, los obstaculiza, no permite su pleno desarrollo y los coloca en situación de riesgo.
- La influencia de factores externos ha tenido un efecto paradójico. Por una parte, sin el apoyo de organismos internacionales habría sido bastante difícil avanzar hasta donde se ha llegado. Pero por otra, la abierta imposición de una agenda definida por intereses externos —al menos en el período 90-95— contribuyó a contaminar aún más el debate y distorsionó el desarrollo del proceso de reconversión de la defensa.
- Un plan estratégico de reconversión de la defensa —producto de un amplio consenso nacional— permitiría articular de forma armónica y efectiva a todos los componentes del sector defensa, así como hacer uso racional y eficiente de los recursos que aporta la cooperación internacional.

Reconversión de la Defensa en Nicaragua

- Sin un verdadero proceso de reconversión de la defensa, el Ejército continuará gozando —independientemente de la voluntad de los líderes militares— de importantes niveles de autonomía funcional, lo que acentúa más el carácter precario de la democracia nicaragüense.
- La sociedad civil debe vencer su tradicional apatía y falta de competencia en los asuntos de seguridad y defensa, si es que en realidad quiere contribuir al logro de un efectivo proceso de reconversión de la defensa.
- La necesidad de construir una comunidad nacional de seguridad y defensa dinámica y beligerante es imperiosa, y que para ello se precisa de una voluntad institucional concertada y del compromiso personal de todos aquellos que han sido entrenados tanto en Nicaragua como en el exterior.

Todavía es tiempo para definir y ejecutar un plan general de reconversión de la defensa que permita modernizar la base jurídica del establecimiento de defensa, fortalecer la competencia de las instituciones civiles (Asamblea Nacional, Presidencia de la República, Ministerio de Defensa, Contraloría General de la República, Gabinete de Gobernabilidad y Seguridad Nacional), de la clase política y de la sociedad civil, condición fundamental para garantizar un efectivo control civil sobre la institución militar. Para tal fin, se debe diseñar y ejecutar un programa de capacitación de civiles (de corto y mediano plazo) en seguridad y defensa; un plan de incorporación de éstos en las distintas instituciones civiles que forman parte del sector defensa, así como el diseño y ejecución de un programa para el desarrollo y consolidación de una cultura de seguridad y defensa, base de la conciencia de seguridad y defensa.

Anexo I

Resumen de los principales logros del proceso de reconversión de la defensa, diseñado y ejecutado en buena medida por el liderazgo militar y cuyo eje articulador ha sido la profesionalización, modernización e institucionalización del cuerpo armado.

- Drástica y acelerada reducción del número de efectivos del Ejército y del gasto de defensa, que en ambos casos sobrepasó el 80 por ciento.
- Proceso de despartidización, o más propiamente de “desandinización” del Ejército, que hizo de éste una institución nacional, apartidista, profesional, obediente y no deliberante.
- Búsqueda y aplicación de un modelo de estructura orgánico-funcional adecuada al nuevo escenario de seguridad nacional y regional, y a la escasez de recursos.
- Creación del Centro Superior de Estudios Militares para la formación de oficiales profesionales, que en diciembre de 2001 graduó su sexta promoción, y de la Escuela Superior de Estado Mayor, que imparte los cursos de Diplomado de Estado Mayor (regular y por encuentros), Superior de las Armas y Servicios y de Superación de Inteligencia.
- Modernización de la base jurídica y reglamentaria del instituto armado, cuyas más notables expresiones son: la Ley 181, Código de Organización, Jurisdicción y Previsión Social Militar (1994); las reformas a la Constitución Política (1995); el Reglamento Estatutario del Instituto de Previsión Social Militar (1995), y la Normativa Interna Militar (1998).
- Entrega, a finales de 1995, ante la Presidencia de la República para su posterior presentación ante la Asamblea Nacional de cuatro anteproyectos de ley —Ley Orgánica de los Tribunales Militares, Código Penal Militar, Código de Procedimiento Penal Militar y Ley de Régimen Disciplinario Militar— para la modernización del Sistema de Justicia Militar, que nunca fueron introducidas ante la Asamblea Nacional.
- Dos traspasos de mando en la jefatura del ejército (1995 y 2000), conforme manda la ley y sin que ello provocase tensiones e incertidumbres innecesarias, a diferencia de lo que sucede con cada cambio de ministro en las diferentes carteras de Estado.
- A partir de 1995, los principales líderes militares y todos aquellos oficiales con responsabilidades directas en la administración de las finanzas del cuerpo armado, presentan —en cumplimiento de la ley— su declaración de probidad ante la Contraloría General de la República.
- Presupuesto de defensa ha dejado de ser “secreto de Estado”, y al no invocarse “razones de seguridad nacional” ahora se presenta de forma más desglosada ante el Poder Legislativo para su discusión y aprobación.
- El cuerpo de oficiales recibe su paga mediante cheques fiscales, como todos los funcionarios y empleados del Estado.
- A partir de 1998, el Ejército presenta anualmente a la Contraloría General de la República el Informe Auditado de la Ejecución Financiera del Instituto de Previsión Social Militar.

Reconversión de la Defensa en Nicaragua

- Realización, a inicios de 2001, del Primer Curso de Defensa Nacional y Seguridad Democrática, organizado por el Ejército y apoyado por el Ministerio de Defensa, en el que participaron funcionarios de gobierno, representantes de la sociedad civil y oficiales del Ejército.

Bibliografía

- Bonn International Center for Conversion. Report 1. Conversion and the Integration of Economic and Security Dimensions. January 1995 (www.bicc.de).
- Bitencourt, Luis Emilio. "Civil-Military Relations in the Americas for the 21st Century: A Latin American Perspective". En: Donald E. Schultz (ed). *The Role of the Armed Forces in the Americas: Civil-Military Relations for the 21st Century. Conference Report* (Strategic Studies Institute, Carlisle Barracks-Pennsylvania, April 1998), pp. 90-91.
- Cajina, Roberto J. *Transición política y reconversión militar en Nicaragua, 1990-1995* (Managua: CRIES, 1997).
- Cajina, Roberto J. "Una primera aproximación a la transición democrática y la seguridad ciudadana en Nicaragua". En: Margarita Vannini y Frances Kinloch (eds.). *Memoria: Política, Cultura y Sociedad en Centroamérica. Siglos XVIII-XX*.
- .Decreto No. 214: Reglamento de la Ley Creadora de los Grados de Honor, Cargos y Grados Militares (*La Gaceta*, No. 193, Managua, Nicaragua, 8 de septiembre de 1986).
- Decreto No. 491: Reforma al Reglamento de la Ley Creadora de los Grados de Honor, Cargos y Grados Militares (*La Gaceta*, No. 41, 27 de febrero de 1990).
- Decreto-Ley 2-90: Suspensión Indefinida del Servicio Militar Patriótico (*La Gaceta*, No. 87, Managua, Nicaragua, 8 de mayo de 1990).
- Decreto No. 2-91: Reforma a la Ley Creadora de los Ministerios de Estado, *La Gaceta*, No. 28, Managua, Nicaragua, 8 de febrero de 1991.
- Decreto (Asamblea Nacional) No. 412, *La Gaceta*, 122, Managua, Nicaragua, 3 de julio de 1991.
- Decreto No. 44-93: Creación de la Dirección de Asuntos de Inteligencia (*La Gaceta*, No. 197, Managua, Nicaragua, 19 de octubre de 1993).
- Decreto 71-98, Reglamento de la Ley 290 (*La Gaceta*, Nos. 205-206, Managua, Nicaragua, 30-31 de octubre de 1998).
- Ley de Grados de Honor, Cargos y Grados Militares (*La Gaceta*, No. 128, Managua, Nicaragua, 7 de junio de 1980).
- Ley de Auditoría y Procedimiento Penal Militar. Decreto No. 591. (*La Gaceta*, 292, Managua, Nicaragua, 18 de diciembre de 1980)

Reconversión de la Defensa en Nicaragua

- Ley No. 19: Reforma a la Ley Creadora de los Grados de Honor, Cargos y Grados Militares, *La Gaceta*, No. 154, Managua, Nicaragua, 23 de junio de 1986).
- Ley No. 74, *La Gaceta*, No. 39, Managua, Nicaragua, 23 de febrero de 1990. *La Gaceta*, No. 41, Managua, Nicaragua, 27 de febrero de 1990.
- Ley 75: Ley de Organización Militar del Ejército Popular Sandinista (*La Gaceta*, No. 41, Managua, Nicaragua, 23 de febrero de 1990).
- Ley Creadora de los Ministerios de Estado. Decreto 1-90 (*La Gaceta*, No. 87, Managua, Nicaragua, 8 de mayo de 1990).
- Ley 181, Código de Organización Jurisdicción y Previsión Social Militar, *La Gaceta* No. 165, Managua, Nicaragua, 2 de septiembre de 1994.
- Ley 290, Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo (*La Gaceta*, Managua, Nicaragua (*La Gaceta*, No. 102, Managua, Nicaragua, 3 de junio de 1998).
- Meléndez Quiñónes, Javier. *El gasto de defensa en Nicaragua: la toma de decisiones en la asignación de recursos* (Managua: CEEN-NDI, 2000).
- National Democratic Institute for International Affairs. "Civil-Military Relations in Nicaragua. Washington. June 1995. (la versión electrónica en: www.ndi.org).
- Normativa Interna Militar. (*La Gaceta*, 165, Managua, Nicaragua, 2 de septiembre de 1998).
- Reforma al Reglamento de la Ley Creadora de los Grados de Honor, Cargos y Grados Militares (Decreto-Ley 1-91, *La Gaceta*, No. 28, Managua, Nicaragua, 8 de febrero de 1991).
- Reforma Parcial a la Ley Creadora de los Grados de Honor, Cargos y Grados Militares (Decreto-Ley 1-91, *La Gaceta*, No. 28, 8 de febrero de 1991).
- Reglamento Estatutario del Instituto de Previsión Social Militar. Decreto No. 55-95, (*La Gaceta*, 232, Managua, Nicaragua, 11 de diciembre de 1995), y su reforma (Decreto No. 21-98).
- Unión Nacional Opositora. *Programa de Gobierno* (DIPP: Managua, 1990).

Definiendo el Objetivo de la Guerra: La Lucha Contra el Fundamentalismo Islámico

José Gabriel Paz

Asesor Jurídico, Auditoría General de las Fuerzas Armadas,
Ministerio de Defensa de la República Argentina
Director, Cátedra de Estudios de la Defensa y la Seguridad en la Universidad del
Salvador, Argentina

The only thing necessary for the triumph of evil is for good men to do nothing
-- Edmund Burke

Introducción

El 11 de septiembre de 2001, los medios de comunicación del mundo difundieron por el globo terráqueo la noticia de que el criminal ataque terrorista perpetrado en Nueva York y Washington nos anunciaba una nueva guerra. Sin embargo, a poco de analizar los atentados dentro de un contexto histórico más amplio, se puede concluir que en realidad dicho ataque se trata de un hito en una larga contienda que nos enfrenta a un viejo enemigo: el fundamentalismo Islámico.

El ataque terrorista realizado contra Estados Unidos no fue un hecho aislado, ni tampoco ha sido en sí una declaración de guerra. Es un eslabón de una cadena causal poco perceptible, que guarda relación con un enemigo que iniciara su guerra hace ya largo tiempo, y que no sólo involucra a ese país, sino que es un grave problema de nivel global. El terrorismo fundamentalista mediante sus cobardes ataques sobre objetivos en el continente americano, ha hecho evidente que dejó de ser una amenaza distante, pasando a ser una gravísima cuestión de la órbita de la seguridad nacional de todos los países occidentales y donde todos deberán colaborar para que ese enemigo sea derrotado.

Se trata de un fenómeno que toma inusitado crecimiento a partir de la década de 1970. Sin embargo, tardíamente los expertos en seguridad internacional se han dado cuenta que se había transformado el escenario, y hoy nos encontramos sorprendentemente frente a un agresor casi invisible. Un agresor contra el cual, a pesar de ser el autor durante años de cientos de acciones que han causado miles de muertos y heridos, y gravísimos daños económicos, prácticamente no se ha hecho nada para detenerlo.

La Lucha Contra el Fundamentalismo Islámico

Los estrategas de las grandes naciones tradicionalmente han considerado el problema del terrorismo como una cuestión de poca monta, y que su análisis y tratamiento debe realizarse en el nivel de las fuerzas militares o policiales. Así, las acciones terroristas nunca fueron una prioridad en la agenda de seguridad nacional de Estados Unidos—ni en los demás grandes países del mundo—como tampoco lo fue la compleja cuestión del fundamentalismo Islámico. No puede ocultarse que ha habido una inacción mundial, una crítica falta de iniciativa para acabar con el flagelo, una marcada carencia de capacidad de percepción de la gravedad del fenómeno y una inexplicable ausencia de liderazgo mundial para enfrentarlo.

Una excepción—paradójicamente fuera del Occidente—es la creación de una estructura internacional denominada “Organización de Shanghai”, creada el 15 de junio de 2001 en la reunión realizada en Shanghai, China, en la que participaron los líderes de China, Rusia, Kirguistán, Kazajistán, Tayikistán y Uzbekistán. La Organización de Shanghai tiene sus orígenes en las reuniones iniciadas cinco años atrás en el “Foro de Shanghai”, ámbito de cooperación regional para la solución de conflictos, y tiene el objetivo de luchar contra el fundamentalismo Islámico.

Conviene en esta hora recordar las palabras del General Douglas McArthur del Ejército de EE.UU., al expresar:

...la historia del fracaso de la guerra puede resumirse en dos palabras: **Demasiado Tarde**. Demasiado tarde para comprender el propósito mortal de un enemigo potencial; demasiado tarde para tomar conciencia del peligro mortal; demasiado tarde para prepararse; demasiado tarde para unir todas las fuerzas posibles para la resistencia; demasiado tarde para apoyar a los amigos..

Es de esperar que en esta guerra a la que nos enfrentamos, no debemos decir nuevamente **demasiado tarde**.

Terrorismo y fundamentalismo Islámico

Tradicionalmente el terrorismo ha sido considerado como una actividad consistente en la ejecución por parte de un reducido grupo de personas, de actos de gran violencia, normalmente encadenados, dirigidos a sorprender al oponente. A través de estos actos, el agresor busca intimidar a su oponente, paralizar su resistencia, crear un estado de temor que lo lleve a la incertidumbre y al caos, y tiene como meta fortalecer los objetivos políticos y militares de quien lo organiza o lo instiga.

Desde los inicios de la guerra fría es un hecho común que los movimientos insurgentes hayan buscado alcanzar sus objetivos políticos apelando al secuestro, la toma de rehenes, el asesinato, el sabotaje y el ataque con explosivos. El Medio Oriente en el marco de la guerra fría no fue la excepción, y hubo varios movimientos insurgentes—como por ejemplo Al-Fatah, la OLP/ELP, el Frente Popular para la Liberación de Palestina (FPLP) y el Frente Democrático Popular para la Liberación de Palestina (FDPLP)—que llevaron a cabo acciones terroristas de magnitud, como el asesinato del Presidente de la American University en Beirut, Malcom Kerr, el 18 de

La Lucha Contra el Fundamentalismo Islámico

enero de 1970, el secuestro en septiembre de 1970 del vuelo 93 de Pan Am que posteriormente fuera desviado a Amman (Jordania), el asesinato en marzo de 1973 del embajador norteamericano Cleo Allen Noel y de George Curtis Moore en Jartum (Sudán), así como el asesinato del embajador norteamericano Francis E. Meloy y de Robert O. Waring, en junio de 1976 en el Líbano.

Pero desde mediados de la década de 1970, este tipo de acción empieza a ser aplicada por una nueva forma de terrorismo que aparece frecuentemente en escena: el del fundamentalismo religioso de origen musulmán. El pensamiento fundamentalista Islámico tiene su inicio en los albores del siglo XX, con las luchas de los árabes contra el colonialismo, junto con una lenta alquimia en las madrasas¹ de Egipto y de algunas regiones del Golfo Pérsico.

Un hecho decisivo ocurriría a partir de 1926, cuando el sunnita² Abdul Asís Ibn Saúd, fue acrecentando su poder a través de alianzas con tribus del desierto, permitiéndole conformar en 1932 el reino de Arabia Saudí. Esto hace que adquiera plena aplicación la ley de los Wahabitas³ en Arabia Saudí, constituyéndose en el primer país del mundo árabe que en el siglo XX establece que las leyes religiosas son las leyes del Estado.

La llegada de Khomeini al poder en Irán inició un profundo cambio en el mundo musulmán. Al activarse la fibra religiosa de los fieles, se empiezan a movilizar canales de comunicación ocultos en la crisis de identidad que había sumido al Islam, y mediante un renovado mensaje se dirige a rescatar la tradición, despertando a su vez un visceral odio y un profundo desprecio al Occidente y sus costumbres socio-culturales.

El integrismo musulmán inicia un crecimiento constante, y no obstante su inercia aparente, su lucha contra el Occidente ha estado siempre presente, sin que ningún líder o conductor establezca su rumbo. El mensaje del integrismo es claro: el Occidente es el enemigo del Islam, y por lo tanto todo buen musulmán debe luchar contra él. Este mensaje, motor del integrismo, se consolida en aquellos que creen que el Islam no sólo es una religión, sino que es también el soporte ideológico de un orden social y de un sistema político. En esa concepción tremendamente radical de la religión, el terrorismo ocupa un lugar de privilegio entre los medios para el logro de sus objetivos.

Desde sus orígenes en la década de 1970, el terrorismo de base religiosa se caracterizó por ser impulsado principalmente por pequeñas sectas musulmanes. Estas sectas eran conducidas por líderes fanatizados que si bien contaban con una limitada capacidad de despliegue en sus operaciones, tenían gran claridad en cuanto a sus

¹ "Al-madrasa al-nizamiya" es el nombre con que se denomina en árabe a las escuelas de estudios coránicos.

² La distinción entre las sectas musulmanas chiítas y sunnitas, se relaciona con una controversia sobre la sucesión de Mahoma. Los chiítas sostienen que la sucesión del Profeta es por descendencia, mientras que los sunnitas creen que esa sucesión debe ser electiva.

³ Los "Wahabitas" son fundamentalistas sunnitas que representan la fuerza de la doctrina puritana y congregan a las tribus nómades del desierto bajo un mando único y centralizado.

La Lucha Contra el Fundamentalismo Islámico

objetivos, y poseían gran influencia sobre sus adeptos, al extremo de poder convertirlos en seres capaces de inmolarse para cumplir con su meta religiosa.

El terrorismo fundamentalista posee un intenso carácter destructivo. Se caracteriza por carecer de toda clase de consideración ética o moral para el logro de sus fines, así como también evidencia un absoluto desprecio del valor de la vida. Esto se percibe tanto respecto a la propia vida del terrorista suicida como en relación a sus víctimas.

El pretendido fundamento del terrorista suicida está en la voluntad de convertirse en mártir, conforme lo establece el Corán. Se debe advertir que los principios religiosos del Islam establecen una honda diferencia entre el suicidio y el martirio⁴. El suicida tiene por meta sólo buscar su muerte, mientras que el mártir no necesariamente busca la muerte, sino pretende glorificar a Dios y ser el instrumento de Dios. La entrega de la persona en el acto final de su propia existencia, lo convierte en mártir, y es en el martirio donde el creyente musulmán alcanza la plenitud del mensaje de salvación.

El fenómeno del terrorismo fundamentalista en su relativamente corta vida, tiene en su haber una gran cantidad de brutales y cobardes atentados, alevosos asesinatos, muchos de los cuales por su capacidad destructiva y osadía han superado a cualquiera de los actos realizados por otros tipos de terrorismo en la historia humana.

La escalada de la violencia fundamentalista

La percepción completa del fenómeno sólo puede hacerse a través de un análisis retrospectivo que proporcione la verdadera dimensión del conflicto y aporte las bases para una positiva identificación del agresor. Debe advertirse que dada la multiplicidad de grupos, y la variedad de modos de realizar las acciones, se hace difícil en muchos casos identificar los verdaderos autores de los actos terroristas, así como también por su gran cantidad, sólo se hará mención de los casos más relevantes.

Se puede analizar la evolución y características del conflicto, desde tres perspectivas, las que respondiendo a distintos modos de acción, buscan dar respuesta al fenómeno del crecimiento del fundamentalismo Islámico y su violencia fanática. Desde la primera perspectiva, se considerará la llegada al poder de la revolución Islámica de Irán y el fundamentalismo, su influencia mundial, y las acciones realizadas a través de su iniciativa. En un segundo enfoque, se analizará la evolución de la guerrilla fundamentalista en Afganistán contra el invasor soviético, su participación en la guerra santa y el desarrollo de la posterior guerra civil. Finalmente, desde una tercera visión, se examinará la aparición de Osama bin Laden, como aparente líder del fundamentalismo global, estableciendo sus alianzas y los actos terroristas que fueron cometidos por grupos con los que tiene relación.

⁴El Corán hace varias referencias a los mártires, por ejemplo al expresar "...no hay que contar como muertos a los que sucumbieron en el combate por Dios, por el contrario, ellos están vivos junto al Altísimo son sustentados y reciben de El, la Gracia de la Vida Eterna..." (cnf. Corán: Sura Al-Anbiya: 27,78; Sura Al-Misa 4,71/77; Sura Al-Tawba 9,111).

La influencia del fanatismo iraní

Después de décadas de exilio en Francia, desde donde luchó para imponer un gobierno de base religiosa en Irán, el ayatollah Ruhollah Khomeini logra su objetivo el 16 de enero de 1979, cuando la revolución Islámica iraní pone fin al reinado del Sha Reza Pahlevi. El 4 de noviembre de ése año, se inicia el calvario de los 53 miembros de la Embajada de Estados Unidos en Teherán, quienes permanecerán secuestrados por catorce meses en manos de un grupo de Guardias Revolucionarios y de fanáticos chiítas. El 24 de noviembre, a través de un discurso, el ayatollah Khomeini llama a todos los musulmanes del mundo a defender el Islam frente a la conjura de Estados Unidos e Israel, proclamando: “...nuestra revolución es Islámica antes que iraní...la lucha la libra el pueblo contra satán...”⁵. Su mensaje, que aparecía como demencial para los oídos del Occidente, revelaba que el fanatismo religioso había llegado al poder en Irán, y que la lucha contra sus enemigos sería enmarcada en un tipo de conflicto cuyas raíces eran esencialmente diferentes a las predominantes en el siglo XX.

El carácter religioso de la guerra planteada por la revolución iraní, permitía avizorar el surgimiento de un contendiente con una valoración diferente del tiempo y del espacio. Khomeini logra cierto éxito en su tarea de unir política y cultura, y orienta su lucha contra el enemigo del Islam. Eso lo diferencia de la acción limitada sólo al ámbito de la política que llevaron adelante líderes del mundo árabe como Nasser, Khadaffi, Arafat, Hafez Assad o Saddam Hussein.

La idea de Khomeini de proyectar la revolución Islámica a otros países actuó como disparador en el mundo Islámico. Grupos integristas comenzaron a desarrollarse y a tener un protagonismo cada vez mayor, principalmente en el Líbano, Egipto, Siria, Pakistán y Argelia, y desde su revolución respaldó a facciones afines en la guerra de Afganistán. Luego, su difusión a través de las fronteras le permitió conformar núcleos integristas en Azerbaiján, Kazaj, Kirguizia, Tadjikistán, Turkmenistán, y Uzbekistán.

Poco tiempo después la violencia religiosa se haría notar, inicialmente en el mundo Islámico, más tarde en todo el mundo.

- En octubre de 1981, una organización integrista mata en un atentado suicida al Presidente de Egipto, Anwar el Sadat.
- En diciembre de 1981, la dinastía sunnita gobernante de Bahrein fue amenazada por un intento de golpe de estado, organizado por partidarios iraníes de Khomeini y musulmanes chiítas locales.
- En el Líbano, durante la década de 1980, aparecen en escena numerosos grupos fundamentalistas, subvencionados en forma directa por Irán, los que cometen innumerables actos terroristas.

⁵ Soiree, Edouard. “El Islam. Su Historia y su presente. El Irán” Ed. Alamar pág. 159

La Lucha Contra el Fundamentalismo Islámico

- En 1982 aparece Hezbollah, organización que propugna la creación de un Estado Islámico en el Líbano en el que el Islam se constituya en un único principio que debe regir tanto la vida pública como privada. Emplea diferentes nombres según el objetivo: Jihad Islámica (cuando se trata de objetivos occidentales en el Líbano); Resistencia Islámica (cuando los objetivos eran israelíes), entre otros.
- El 2 de abril de 1983, las denominadas “Células Revolucionarias Árabes Al Kassar” atacan con una bomba contra un avión de la compañía norteamericana TWA, circunstancia en la que mueren cuatro pasajeros (tres griegos y un estadounidense).
- El 18 de abril de 1983, la Embajada de Estados Unidos en Beirut es atacada por elementos suicidas de la Jihad Islámica en un coche bomba, matando a 63 personas y ocasionando 120 heridos.
- El 23 de octubre de 1983, un camión, cargado con aproximadamente 5400 kg de explosivos, se abalanzó contra las puertas del Batallón de Desembarco Anfibio de EE.UU. en el Aeropuerto Internacional de Beirut, matando a 241 Infantes de Marina. Simultáneamente se atentó contra un destacamento de paracaidistas franceses, ocasionando 58 muertos. Este atentado suicida efectuado por la Jihad Islámica tuvo una importante repercusión política, que determinó la retirada de las Fuerzas Armadas estadounidenses del Líbano.
- El 12 de diciembre de 1983, en Kuwait City, elementos terroristas Islámicos chiítas, mediante el uso de dos coches bomba, atacaron las cercanías de las embajadas de EE.UU. y de Francia, ocasionando 5 muertos y 86 heridos.
- El 16 de marzo de 1984, el jefe de estación de la CIA en el Líbano, William Francis Buckley, es secuestrado, torturado y posteriormente asesinado luego de 15 meses de cautiverio en manos de fundamentalistas chiítas.
- El 20 septiembre 1984 mueren más de 20 personas al explotar una bomba en oficinas diplomáticas de EE.UU., en el barrio de Aukar, en la capital libanesa. El atentado fue realizado por la Jihad Islámica - Hezbollah.
- El 12 de abril de 1985, la Jihad Islámica hace estallar un artefacto explosivo en el restaurante "El Descanso" de Madrid, frecuentado por militares estadounidenses, causando 18 muertos y 84 heridos.
- El 17 de junio de 1985 se produce el secuestro en Atenas del vuelo No. 847 de la línea aérea TWA, el que es desviado a Beirut, y resulta asesinado el buzo de la Armada de EE.UU. Robert Stethem.
- En octubre de 1985, el Frente Palestino de Liberación, fracción liderada por Abu Abbas, ataca el buque Achille Lauro, asesinando al ciudadano norteamericano Leon Klinghoffer, y luego destruye la embarcación en las costas de Somalia.

La Lucha Contra el Fundamentalismo Islámico

- El 27 de diciembre de 1985, en Roma (Italia), atacantes terroristas, abren fuego en el área del mostrador de TWA y El-Al en el Aeropuerto de Fiumicchino, ocasionando 16 muertos y 80 heridos.
- El 2 de abril de 1986 estalla una bomba dentro de un Boeing 727 de Pan Am, que cubría la ruta Roma-El Cairo, ocasionando cuatro muertos y nueve heridos.
- En septiembre de 1986, el vuelo No. 73 de Pan Am fue secuestrado en Karachi (Pakistan), por elementos pertenecientes a la organización terrorista internacional Abu Nidal, dejando como saldo 17 muertos y 150 heridos.
- En noviembre de 1987, una bomba trampa, oculta en una caja de chocolates, explota en la American University en el Líbano, matando a siete personas, e hiriendo a 37.
- El 14 de diciembre de 1987 es fundado el grupo Hamas en Palestina, después del comienzo de la Intifada. La principales operaciones en la región las realiza a través de una célula altamente calificada llamada Aza A Din El Oassam, cuyo fin es llevar a cabo la Jihad⁶ principalmente contra Israel, afirmando que “todo judío y todo colono (judío) es un blanco y debe ser asesinado”.
- El 17 de febrero de 1988, el Jefe de la Misión de las Naciones Unidas de Supervisión de la Tregua (UNTSO), Coronel del USMC William R. Higgins, fue secuestrado por terroristas pro-iraníes en el Líbano y luego fue asesinado.
- El 21 de diciembre de 1988 estalla sobre Lockerbie (Escocia), un avión de la línea aérea Pan Am, vuelo No. 103, matando a 270 personas, atentado que si bien se ha establecido fue realizado con la colaboración de los servicios de inteligencia de Libia, habría sido planeado y ejecutado por una organización terrorista palestina con apoyo iraní.
- El 3 de junio de 1989 muere en Teherán el ayatollah Komeini, y sin que se produzcan signos de inestabilidad política, sus sucesores mantendrán los mismos criterios rectores del líder religioso.

Ese mismo mes, el general Omar Hassan Ahmad al Bashir se adueña del poder en Sudán, sigue los pasos de Irán y se vuelca al integrismo, convirtiéndose en base para el entrenamiento de diversas organizaciones terroristas Islámicas, las que tenían como objetivo principal atentar contra las autoridades e instituciones de los países de la región, impulsando el establecimiento de gobiernos fundamentalistas.

- El 17 de marzo de 1992 se produjo en Buenos Aires un atentado suicida contra la Embajada de Israel, atribuido a la Jihad Islámica (Hezbollah), que ocasionó 29 muertos y 250 heridos.

⁶ “Jihad” o “Gihad” significa “lucha” y es el nombre dado por el Corán a la guerra santa Islámica.

La Lucha Contra el Fundamentalismo Islámico

- El 18 de julio de 1994 se realiza en Buenos Aires un nuevo atentado, posiblemente de la Jihad Islámica (Hezbollah), contra la asociación judía AMIA, produciendo 87 muertos y más de 300 heridos.
- El 19 de octubre de 1994, al adjudicarse el atentado suicida contra un autobús cargado de pasajeros, Hezbollah expresa su fanatismo religioso al señalar: “No estamos explotando a Dios para matar civiles, pero Dios nos ha ordenado realizar una lucha santa, y estamos cumpliendo las órdenes de Dios. Nuestra guerra con los judíos es como venerar a Dios”.
- El 25 de febrero de 1996 se producen en Jerusalén y Ashkelon (Israel), 26 muertos en dos explosiones atribuidas a Hezbollah. El 4 de marzo, mediante un ataque suicida, realizan otro atentado en un centro comercial de Tel Aviv, dejando 12 muertos.
- En el año 1998, en Argentina, a través de la interceptación de llamadas telefónicas realizadas en Buenos Aires, se pudo establecer la posible relación de la Embajada de Irán en la Argentina con el atentado contra la Embajada de Israel en 1992, y se dispone la expulsión de varios diplomáticos iraníes. De dichas conversaciones surgen evidencias de los contactos de diplomáticos iraníes con integrantes de Hezbollah. También se pudo establecer que Imad Mugniyah—uno de los jefes del movimiento terrorista—habría colaborado en el planeamiento del atentado a la AMIA, así como se le atribuye importante participación en el atentado contra la Embajada de Estados Unidos en Beirut.

La presidencia de Mohammad Jatami ha modificado en gran parte la intolerancia que caracterizaba al gobierno iraní, produciendo un cambio de actitud que se refleja en un mayor pluralismo, atemperando la influencia de la religión en el ámbito político y permitiendo un mayor respeto a los derechos individuales de los ciudadanos de Irán. El gobierno iraní ha efectuado últimamente declaraciones condenando al terrorismo, aunque Hezbollah y otras organizaciones creadas al amparo de Khomeini, continúan su jihad.

De los Mujahidines a los Talibanes

En 1978 se produce un golpe de estado en Afganistán, derrocando a Mohammed Daud y llevando al poder a Nur Mohamad Taraki. Taraki se acerca a la Unión Soviética, proclama la República Democrática de Afganistán, e inicia una reforma marxista en el país que activa la repulsa de los sectores Islámicos rurales del país, por afectar su religión y su cultura. Ante la imposibilidad de lograr el consenso de la población a su proyecto político, requiere la ayuda militar de la Unión Soviética, convocando los clanes Islámicos a una lucha contra el gobierno.

Los rebeldes Islámicos del Jamiat-i-Islami (Sociedad Islámica), se enfrentan en enero de 1979 a las tropas gubernamentales, derrotándolas en la batalla de Shuncri.

La Lucha Contra el Fundamentalismo Islámico

El 14 de febrero, el embajador norteamericano en Kabul, Adolph Dubs, es secuestrado y asesinado.

En marzo de 1979, oficiales del ejército encabezados por el capitán Ismail Jan, miembro de la Yamaat (Partido Islamista Pakistán), ocuparon la guarnición y la ciudad de Herat durante varios días, dando muerte a los asesores soviéticos.

En septiembre de 1979, Taraki es depuesto y asesinado por las fuerzas del Primer Ministro Hafizulla Amin, quien tenía entre sus planes acercarse a EE.UU. Esto fue percibido por la Unión Soviética, que colabora en la destitución de Amin, apoyando a Babrak Karmal. Una vez en el poder, Karmal reclamó la intervención soviética basándose en un tratado de amistad y colaboración entre ambos estados.

La irrupción militar de la URSS en Afganistán se inicia en 1979 y dura hasta 1989, y se caracterizó por el ensañamiento y la inhumanidad que evidenciaron los enemigos durante toda la guerra. El máximo de la presencia de tropas soviéticas fue en 1981, alcanzando alrededor de 105.000 efectivos.

La resistencia Islámica llevada adelante por los mujahidines⁷ organiza la insurgencia, y se embarca en una jihad contra el invasor soviético. Se realiza una combinación de asesinatos de oficiales del gobierno afgano, emboscadas y ataques por todo el territorio del país. Esta táctica obliga al ejército soviético a emplear una gran cantidad de tropas para cubrir sus objetivos estratégicos, en su mayoría en zonas donde la difícil orografía resultaba ser hostil, y donde los mujahidines dominaron el terreno. Los invasores desplegaron todo su arsenal, atacaron poblados indefensos y cometieron todo tipo de excesos, sin poder dar contra su verdadero enemigo.

Los mujahidines, quienes se presentaron ante el mundo como los “adalides de la libertad contra el opresor soviético”, no fueron menos sanguinarios. En realidad fueron los iniciadores de un peligroso y descontrolado fanatismo religioso en la región.

EE.UU. sólo consideró la lucha de los mujahidines como otra batalla de la Guerra Fría, en la que el objetivo era la victoria contra los soviéticos a cualquier precio. Por ello dieron todo su apoyo a la lucha emprendida por la resistencia Islámica. En un discurso dado el 20 de mayo de 1980, el presidente estadounidense James Carter dijo:

...durante los últimos seis meses, toda nuestra política exterior se ha desarrollado a la luz de dos crisis: el cautiverio de los rehenes norteamericanos en Irán y la brutal invasión de Afganistán por la Unión Soviética ... nuestro mundo es un mundo de esperanzas, ideologías y poderes en conflicto. Un mundo en el que se exige un liderazgo estadounidense que tenga confianza en sí mismo, que sea estable y poderoso para desviar el rumbo de la historia del espectro de la fragmentación y orientarlo hacia la promesa de una cooperación y una paz genuinas de alcance mundial...

⁷ “Muhaidín” es la expresión árabe que significa “guerreros de Dios”, en obvia referencia a la lucha en la guerra santa.

La Lucha Contra el Fundamentalismo Islámico

En otro pasaje del discurso, al referirse a Afganistán, dijo:

...quiero subrayar nuevamente lo que dije en mi discurso sobre el Estado de la Unión el 23 de enero: Que nuestra posición quede absolutamente clara: cualquier intento por cualquier fuerza externa de ganar el control de la región del Golfo Pérsico se considerará como un asalto a los intereses vitales de Estados Unidos de América y tal asalto será repelido por cualesquier medios necesarios, incluidos la fuerza militar...

En 1982, los diferentes grupos que formaban la resistencia musulmana integran la Unión Islámica de los Combatientes de Afganistán, comandados por Mohamed Abdulrab Sayaf. Se inicia una ola de atentados terroristas contra Kabul, pero al año siguiente la Unión comienza a dividirse a consecuencia de la disidencia entre sus miembros.

En mayo de 1986, el presidente Karmal renuncia por supuestas razones de salud, quedando a cargo el general Mohammed Najbullah.

A partir de abril 1987, la guerrilla muhaidín realiza incursiones dentro del territorio de la Unión Soviética.

En 1989, las tropas soviéticas se retiran de Afganistán. El régimen comunista afgano empieza a caerse a partir del acuerdo entre Estados Unidos y la Unión Soviética de septiembre de 1991, por el que disponen el cese de la provisión de armas al gobierno y a la guerrilla afgana. La derrota soviética en la guerra afgana generó un verdadero rebrote del sentimiento Islámico.

Pese al retiro de las tropas invasoras, y la virtual victoria de la guerrilla que tenía ocupadas diez provincias—a causa de las disidencias internas entre los grupos de mujahidines sunnitas y chiítas—el gobierno pro-soviético se mantiene hasta el 15 de abril de 1992. En esa fecha Najbullah se asila en la sede de la ONU en Kabul, dejando el gobierno en manos de cuatro vicepresidentes. A fines de abril, en medio de una virtual guerra civil, asume el poder en forma provisional Sibgatullah Mojadidi.

La alianza de grupos moderados musulmanes liderados por Ahmed Sha Massud—“el tigre del Panshir”, jefe del partido sunnita Jamiat-i-Islami designado Ministro de Defensa por el nuevo gobierno—expulsa a los fundamentalistas del grupo Hezb-i-Islami encabezados por Gulbudin Hekmatyar.

El 28 de junio de 1992, Mojadidi renuncia y Buranuddin Rabbani, fundador del Jamiat-i-Islami asume el poder. Rabbani, un doctor profesor de teología con títulos de la Universidad de Kabul y de la Universidad Al-Azhar del Cairo, erudito en idiomas pushtu, persa dari-afgan, arabe, inglés, urdu y turco, trató de mediar entre las facciones en pugna por el poder.

La Lucha Contra el Fundamentalismo Islámico

En el mes de agosto crece la tensión al enfrentarse dos facciones Islámicas: la chiíta (Hezb-i-Whadat), apoyada por Irán, y la sunnita (Ittehad-i-Islami), con apoyo de Pakistán.

En 1993, se designa Jefe de Gobierno a Gulbudin Hekhmatyar.

En ese entonces, además de la inestable situación política de Afganistán, otros problemas agravaban la situación: el 60 por ciento de su aparato productivo estaba destruido, su economía estaba paralizada, sus ciudades se encontraban reducidas a escombros, era uno de los países sembrados con la mayor cantidad de minas terrestres del mundo, y se había convertido en el más importante productor mundial de opio.

En 1994, aparece en escena un grupo sunnita llamado la milicia de los Talibanes⁸. Con sus orígenes en las madrasas del sur del país, la milicia está formada por fanáticos religiosos afganos reclutados en Pakistán, que inician su lucha por el dominio de Afganistán. Este grupo contrario al fundamentalismo chiíta, comandado por el mullah Mohammed Omar, creció en base al control del tráfico de heroína y el apoyo de Pakistán.

A principios de febrero de 1995, los Talibanes se habían encontrado con la retaguardia de las fuerzas de Gulbudin Hekhmatyar al sur de Kabul. El 14 de febrero la fuerza Talibán ocupó la importante base de Charasiab, provincia de Logar, donde Hekhmatyar huyó sin presentar combate. Ahmed Sha Massud trasladó sus líneas del frente al sur, hacia los puestos abandonados por Hekhmatyar, y después volvió a avanzar en virtud de un acuerdo negociado con los Talibanes. Salvo el barrio chiíta dominado por Hezb-i-Whadat, toda Kabul estaba ahora bajo el control de Ahmed Sha Massud.

La neutralización de Hekhmatyar eliminó uno de los obstáculos para llegar finalmente a un acuerdo negociado, pero la llegada de los Talibanes creó otro. Los *ulamas*⁹ que constituían el núcleo de la dirección de este movimiento sin forma insistieron en que debían ser ellos únicamente quienes llevaran a cabo el desarme y supervisaran la seguridad en Kabul. Además, se negaron a cooperar y a negociar con los partidos existentes, a los que los Talibanes denunciaba como criminales. A principios de 1996, cuando la fuerza Talibán atacaba Kabul, el gobierno de Pakistán se dio cuenta que había cometido un error puesto que ya no podía controlar a sus aliados.

El 27 de septiembre de 1996 los Talibanes capturan Kabul y se hacen cargo del gobierno en Afganistán, implantando un régimen de fanatismo teocrático que ha tratado de destruir todo vestigio cultural distinto al islamismo. El mullah Omar, en 1996, fue declarado por los clérigos afganos "Amirul Mumineen" o Supremo Líder de los Musulmanes, y como tal, ha expresado que su objetivo es liberar a su país de la

⁸ "Taliban" es un vocablo de origen persa y significa "estudiante del Corán".

⁹ "Ulama" es el nombre que designa a los eruditos y teólogos del Corán.

La Lucha Contra el Fundamentalismo Islámico

influencia occidental y establecer la *sharia*¹⁰, creando así el más fundamentalista de los regímenes del mundo.

Afganistán bajo el gobierno talibán, ha sido un país en el que las instituciones desaparecieron, y dónde sólo predominó una concepción integrista de la religión, en la que el fundamentalismo impuso su ideología mediante la brutalidad y la violencia, conculcando los derechos individuales de la población en general y en particular los de la mujer. En nombre de la religión se han destruido estatuas y representaciones culturales del budismo y otras antiguas religiones de Asia Central, se impide el trabajo y la educación de la mujer, y por su virulencia se asemeja al régimen instaurado por Pol Pot en Camboya en la década de 1970.

Tom Gouttierre, decano del Programa de Estudios Internacionales de la Universidad de Nebraska, y director del único centro de estudios sobre Afganistán en América, manifestaba en un reportaje a la cadena de televisión ABC: "...la acción de los Talibanes es comparable a la de intentar la destrucción de las pirámides o las columnas del Partenón ... ésta es una enorme tragedia cultural ... las estatuas (Budas de Bamiyán) son un gran tesoro arqueológico e histórico de ésa Nación...".

En ese marco de fanatismo, los Talibanes proclamaron una *jihad* contra EE.UU. Esto fue difundido por la emisora 'Voz de Shariat', donde a través de un mensaje del presidente del Consejo de Ministros y Ministro de Defensa del régimen, el mullah Mohammad Hasan Akhond, expresó: "Quiero decir a mi pueblo que nuestra *Jihad* se reanuda formalmente contra los estadounidenses". El alto funcionario explicó que es inimaginable que los ataques terroristas contra las Torres Gemelas y el Pentágono hayan sido cometidos por los Talibanes o bin Laden, señalando que: "...EE.UU. y todos los imperialistas del mundo, judíos y cristianos y sus partidarios están intentando destruir con este pretexto el islamismo que ha sido establecido a costa de vuestra sangre...".

El gobierno talibán de Kabul, llegó a ocupar un 90 por ciento del territorio afgano, y desde su llegada al poder sólo tuvo la oposición de la Alianza del Norte, compuesta por minorías étnicas y religiosas: los tayikos persas cuyo comandante era Ahmad Shah Massud, los uzbekos turcos, liderados por el general Dostum, hazaras chiítas de lengua persa, e ismailíes chiítas. La Alianza del Norte actuaba con el apoyo de Irán, Rusia y de algunos otros países de Asia Central, y tiene predominio sobre la zona norte del valle de Panshir.

Ahmad Shah Massud fue víctima de un atentado suicida días antes del ataque terrorista en EE.UU., muriendo como consecuencia de las graves heridas recibidas. Este ataque habría sido realizado para limitar las posibilidades de EE.UU. de contar con un importante aliado, en ocasión de una respuesta por los atentados en Nueva York y Washington.

¹⁰ "Sharia" significa en árabe "Ley Islámica"

La Lucha Contra el Fundamentalismo Islámico

El caso de Osama bin Laden

En 1979 el saudí Osama bin Laden, contando con 22 años, se incorporó a la lucha de los musulmanes afganos contra la “invasión atea” de los soviéticos. Participa desde principios de los años 1980 en una organización llamada Maktab al Khidmat (MAK), que estaba destinada a reclutar combatientes, proporcionar fondos y apoyo logístico a los mujahidines, mediante la colaboración de los servicios de inteligencia de Pakistán, Arabia Saudí y Egipto. El príncipe Turki bin Faisal bin Abdelaziz, jefe de los servicios de inteligencia de Arabia Saudí, fue su mentor en cuanto a su formación estratégica militar.

La organización MAK fue creada por Abdullah Azzam, un abogado palestino de origen jordano, fundador de la Fraternidad Musulmana y reconocido como el líder histórico del movimiento Hamas. Esta organización es la antecesora de Al-Qaeda (La Base).

Bin Laden ocupa un importante papel en la tarea de conformar los grupos principalmente integrados por egipcios, argelinos y libaneses (llamados Árabes Afganos) que participaban en Afganistán apoyando la lucha de los mujahidines contra el invasor. En 1984 instaló una base en la ciudad fronteriza paquistaní de Peshawar que funcionó como canal entre los voluntarios árabes y la guerrilla afgana. Su poder económico le permitió posteriormente establecer numerosas bases dentro del territorio afgano, acrecentando el número de combatientes árabes.

Entre los años 1986 y 1989, su organización recibió en forma secreta apoyo de fondos y material bélico por parte de EE.UU.

Durante la guerra tuvo la responsabilidad de comandar las fuerzas victoriosas en la batalla de Jalalabad, y también participó en la toma de Kabul, expulsando a los soviéticos. Cuando en 1989 finaliza la guerra, bin Laden regresa a Arabia Saudí. En 1990, frente a la invasión por parte de Saddam Hussein de Kuwait, y la amenaza a Arabia Saudí, bin Laden hace saber al rey que ofrecía a los Árabes Afganos para la defensa de su país. La oferta no fue aceptada.

Pero para su sorpresa e indignación, Arabia Saudí accede a que fuerzas estadounidenses y de sus aliados, con sus soldados de religiones distintas al Islam, se instalaran en la cuna de la religión musulmana para enfrentar a Saddam Hussein. La esencia de su lucha tiene en parte vinculación con la presencia de las tropas de Estados Unidos en su país, puesto que, según sus expresiones, el Santo Corán y el Profeta Mahoma dicen que a los no creyentes (los infieles) no se les debe permitir pisar Tierra Santa, lugar donde se encuentran las dos mezquitas santas (La Meca y La Medina), y esto justifica la necesidad de tratar de expulsarlos.

El rechazo del régimen saudí a su propuesta hace que bin Laden manifieste su ira a través de extensos escritos. Por esto es encerrado, logrando escaparse luego a Sudán. Elige a Sudán porque el gobierno se encontraba bajo el control de un grupo de

La Lucha Contra el Fundamentalismo Islámico

integristas musulmanes que respondían al líder Hassan Al-Turabi, a quien conocía de Afganistán.

Se atribuye a Al-Turabi la influencia sobre bin Laden en cuanto a la idea de organizar un califato panislámico, lo que pretende materializar a través de su relación con los grupos integristas aliados del mundo musulmán. Para cumplir con su objetivo, debía lograr la caída de los gobiernos seculares en los países árabes, instalando en su lugar regímenes integristas islámicos. Sus vínculos con las organizaciones integristas islámicas le permitió instruir en sus campos de entrenamiento de Afganistán y Sudán a miembros de grupos radicales de Afganistán, Pakistán, Argelia, Arabia Saudí y otros estados del Golfo, Egipto, Filipinas, Eritrea, Jordania, Libia, Marruecos, Cachemira y Palestina, formando una red dispersa de organizaciones terroristas con células en todo el mundo (Al-Qaeda). En ella participan entre otros la Jihad Islámica Egipcia, el al-Gama'at-al-Islamiya de Egipto, el Movimiento Islámico de Uzbekistán, el Harakat ul-Mujaidin, el paquistaní de Hadith, la Liga de los Partisanos Libaneses, Bayt al-Imam de Jordania, el Groupe Islamique Armé argelino, la Jihad de Yemen, el Grupo Islámico de Libia y otros grupos que se ocultan bajo nombres cambiantes. También se encuentran bajo sospecha células de la red en Albania, Canadá, Ecuador, Paraguay, Uruguay, Estados Unidos, Gran Bretaña, Indonesia, Filipinas y Malasia, así como se han establecido relaciones con movimientos insurgentes de diversos países, como las FARC de Colombia.

Los combatientes del Islam, entrenados por él, participaron activamente en operaciones en Bosnia, Chechenia, Kosovo, Somalia, Turquestán, Tajikistan y Yemen. Se calcula que posee contacto con unos 6.000 guerrilleros y terroristas que han pasado por sus campos de instrucción. El soporte económico a sus operaciones se origina en un significativo grupo de empresas que actúan en todo el mundo, entre las que se cuentan bancos, empresas constructoras, productoras agrícolas, así como el aporte de acaudalados empresarios del Medio Oriente, en particular de Arabia Saudí, que colaboran con importantes contribuciones.

En cuanto a las profusas operaciones terroristas, llevadas adelante desde fines de la década de 1980, por los grupos asociados a Osama bin Laden, pueden calificarse de extremadamente violentas, con un importante empleo de elementos suicidas, en las que para el cumplimiento de sus objetivos no han respetado ni personas ni fronteras. La primera acción de la Jihad Islámica Egipcia de que se tiene conocimiento se realizó dentro del territorio norteamericano el 5 de noviembre de 1990, cuando fue asesinado el rabino Meir Kahane en el Hotel Marriott, en el centro de Manhattan.

En 1993 mueren—al ser atacados los dos helicópteros que los conducían—18 soldados del contingente de EE.UU., participantes en la Operación Restore Hope en Mogadiscio (Somalia), en la que la misión inicial de ayuda humanitaria se tornó en una acción orientada a capturar al “señor de la guerra” Muhammad Farrah Aidid y sus sicarios. A consecuencia de ese incidente, se dispuso el total retiro de las fuerzas estadounidenses que cumplían funciones en ese país. Posteriormente se supo que los atacantes habrían sido integrantes de un grupo de los Árabes Afganos, entrenados por bin Laden.

La Lucha Contra el Fundamentalismo Islámico

En el mes de febrero de 1993, integristas egipcios vinculados a bin Laden perpetran un atentado terrorista contra el World Trade Center de Nueva York, dejando un saldo de seis muertos, mil heridos y pérdidas de 600 millones de dólares. El ideólogo del atentado fue el jeque egipcio Omar Abdel-Rahman, que fue capturado y juzgado junto con algunos miembros de la organización criminal.

Ese mismo año se descubren planes de Al-Qaeda destinados a asesinar al papa Juan Pablo II en su visita a Manila (Filipinas), así como su intención de realizar una serie de atentados simultáneos en las embajadas de EE.UU. y de Israel en Manila y otras capitales de Asia. Asimismo, se pudo establecer que bin Laden habría intentado adquirir un proyectil nuclear en el mercado negro ruso, pero al no tener éxito en el intento, inició experimentos con armamento químico.

En octubre de 1993 se unen dos grupos fundamentalistas de Pakistán, el ul-Jihad de Harakat al-Islami y ul-Mujahedin de Haraka, formando el ul-Ansar de Harakat (HUA), actuando en la región de Cachemira.

En diciembre de 1994, un avión de la línea Air France fue secuestrado por argelinos integrantes del Grupo Islámico Armado, cuyo objetivo era estrellarlo contra la Torre Eiffel, pero fueron reducidos y atrapados en Marsella.

En represalia por las detenciones de sospechosos de cometer el atentado contra el World Trade Center, en marzo de 1995, funcionarios del consulado de Estados Unidos en Karachi (Pakistán), son asesinados. También la Jihad Islámica Egipcia coloca una bomba en la Embajada Egipcia en Islamabad (Pakistán).

En 1994 el gobierno de Arabia Saudí, como forma ostensible de rechazo al proyecto de bin Laden, dispuso revocarle la nacionalidad saudí, y consecuentemente su familia manifiesta públicamente el repudio a su extremismo.

En noviembre de 1995, tropas de EEUU, acantonadas en Riyadh (Arabia Saudí), fueron atacadas, ocasionando la muerte de cinco estadounidenses y dos hindúes. Se estableció que el atentado habría sido ejecutado por el grupo "Tigres del Golfo". Después del ataque a la unidad militar en Riyadh, Estados Unidos y Arabia Saudí presionaron a Sudán para que expulsaran a bin Laden del país, y finalmente tuvo que refugiarse en Afganistán, donde continuó con su proyecto de la "guerra santa".

En diciembre de 1995, se descubre un complot organizado por la Jihad Islámica Egipcia para asesinar al presidente egipcio Hosni Mubarak.

En mayo de 1996, la revista *Time*¹¹ publicó un artículo titulado "El paladín de la Jihad", en el que se evidencia la preeminencia que bin Laden ya había adquirido como líder Islámico, y pone de relieve la adhesión que tenía entre sectores de la población musulmana del Medio Oriente.

¹¹ TIME Magazine, "The Paladin of Jihad", May 6, 1996 Volume 147, No. 19

La Lucha Contra el Fundamentalismo Islámico

El 25 de junio de 1996, 23 Infantes de Marina son asesinados por la explosión de una bomba colocada en un camión cisterna, en Dahrán (Arabia Saudí), hiriendo a 345 personas. Se atribuyó la acción al grupo "Legión del Mártir Abdullah el Huzaiifi".

El 22 de agosto de 1996¹², bin Laden dictó una *fatwa* (decreto religioso) desde su refugio en las montañas Hindukush (Khurasan, Afganistán), en la que expresaba su intención de derrocar al régimen saudí y expulsar a las fuerzas estadounidenses de ese país.

En noviembre de 1997, 57 turistas son asesinados por el grupo Al-Gama'a al-Islamiya en Luxor (Egipto).

El 7 de agosto de 1998 se llevan a cabo los atentados mediante el empleo de coches bomba contra la Embajada de Estados Unidos en Nairobi (Kenia) y en Dar es Salaam (Tanzania) ocasionando 301 muertos y más de 5.000 heridos. Fue reivindicado por el autodenominado "Ejército Islámico para la Liberación de los Lugares Santos".

El 23 de febrero de 1998, a través un nuevo decreto religioso, bin Laden manifestaba que los musulmanes debían asesinar a los estadounidenses—incluyendo a los civiles—dondequiera que estén. Ese mismo año declaraba en un reportaje de la cadena de televisión ABC: "En las guerras de hoy no hay moral. Pensamos que los peores ladrones y terroristas del mundo son los estadounidenses. No es necesario diferenciar entre civiles y militares. Por lo que a nosotros respecta, todos son objetivos para matar".

En 1999, se manifestaba en un reportaje respecto al uso de armas químicas o nucleares:

...yo diría que adquirir armas para la defensa de los musulmanes es una obligación religiosa. El buscar poseer armas que pudieran responderle a aquellas de los infieles es una obligación religiosa. Si yo he adquirido estas armas, entonces ésta ha sido una responsabilidad cumplida y le doy gracias a Dios (Alá) por habérmelo permitido. Si yo busco adquirir estas armas estaría cumpliendo mi responsabilidad. Sería un pecado para los musulmanes el no intentar poseer las armas que impedirían que los infieles dañaran a los musulmanes. Pero cómo usaríamos esas armas, si las poseemos, es algo que sólo nos compete a nosotros...

Merece ser tomada seriamente en cuenta la información provista por el ex asesor de seguridad nacional de EE.UU., Anthony Lake, en su libro *Seis pesadillas*¹³. Señala que desde 1992 ha sido robado más material fisionable de la antigua Unión Soviética que lo que EEUU ha podido producir en los tres primeros años del proyecto Manhattan. También advierte que el gobierno de Saddam Hussein admitió haber producido 2.245 galones de ántrax, 5.125 galones de toxina botulínica y cuatro toneladas métricas de

¹² El original está fechado según el calendario musulmán en 9/4/1417 A.H.

¹³ Lake, Antony "6 Nightmares" Little, Brown and Company, 2000

La Lucha Contra el Fundamentalismo Islámico

armas químicas durante la década de 1990. Sólo la toxina botulínica tendría la capacidad de matar la población de la tierra varias veces, pero no se ha podido localizar ninguna de estas sustancias con las inspecciones realizadas por las Naciones Unidas en Irak. Se sospecha que ese arsenal químico, biológico y nuclear puede estar en manos de alguna de las organizaciones integrantes de Al-Qaeda.

El 12 de octubre de 2000, un ataque suicida avería seriamente el buque de la Armada de EE.UU., USS Cole, que se encontraba anclado en el puerto de Aden (Yemen), ocasionando 17 muertes y 35 heridos en su tripulación.

Los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York y Washington, llevados adelante por células terroristas vinculadas con Al-Qaeda, ponen en evidencia una vez más la voluntad destructiva del terrorismo fundamentalista contra el Occidente. Pareciera que ese hecho ha despertado al mundo de su amnesia, en la que había olvidado los cuantiosos muertos que ha cobrado durante años, y que recién ahora se entera que está involucrado en una guerra.

Si bien como responsables de dichos atentados, es importante que tanto Osama bin Laden, sus seguidores, como sus cómplices los Talibanes, y los países que los apoyan, reciban una apropiada respuesta por sus actos terroristas, no se debe perder de vista que el objetivo es más amplio e involucra a todo el terrorismo fundamentalista. No actuar de esa forma permitirá la aparición de nuevos conflictos con el fundamentalismo en el futuro.

Algunos aspectos a considerar en esta lucha contra el terrorismo

Se hace necesario puntualizar algunas cuestiones que merecen tenerse en cuenta en la lucha contra el terrorismo. Las percepciones erróneas, la falta de conceptos claros en materia de inteligencia y la desvalorización del poder letal del terrorismo, pueden significar en esta lucha una gran cantidad de bajas. Aspectos de esas valiosas experiencias y errores del pasado, que podrán servir a modo de lecciones aprendidas para enfrentar al terrorismo en el futuro, son las que a continuación se exponen.

Tecnología y terrorismo

La globalización ha beneficiado notablemente la difusión de esta forma de terrorismo, puesto que las exigencias comerciales han generado la necesidad de permitir la circulación con mayor rapidez, con menos restricciones y controles en el paso de un país a otro de personas y mercaderías. Esto también ha facilitado el uso y aprovechamiento de la tecnología de los países más avanzados.

Un interesante error en la percepción sobre la relación entre tecnología y terrorismo, puede encontrarse en las expresiones del analista norteamericano Joseph J. Baritz, al manifestar en un trabajo publicado a inicios de la década de 1980 que:

...la supervivencia de las organizaciones terroristas independientes se tornará imposible, excepto en zonas aisladas de algunos países subdesarrollados de Africa y del Asia. Contribuirán a ello, como lo preveía acertadamente la INTERPOL, la instantaneidad de las comunicaciones, la internacionalización de los intereses económicos a través de las multinacionales y la circunstancia de que a importantes sectores en el mundo entero les conviene preocuparse para que se mantenga el *status quo*...¹⁴

Pareciera que precisamente lo contrario ha ocurrido, puesto que, como se ha señalado, ha sido probablemente uno de los motivos de su mayor expansión. Incluso parte del éxito de una operación se encuentra en la difusión que alcanza, y esto lo logra justamente por la instantaneidad de las comunicaciones. En el caso particular de bin Laden, se estima que cuenta con recursos económicos suficientes para acceder a la tecnología que la operación requiera, e inclusive cuenta con empresas capaces de desarrollar por sí mismas alta tecnología.

Sin embargo, el dominio de la tecnología tampoco es determinante a la hora de llevar adelante una acción terrorista, puesto que si bien en determinadas operaciones puede ser un elemento importante, un fanático suicida con un objetivo claramente definido y un arma rudimentaria (como un cuchillo de plástico o un trozo de vidrio) pueden ser más que suficientes para llevar adelante una exitosa operación.

Ambito espacial de acción del terrorismo

En cuanto a la acción terrorista y el ámbito espacial, debe decirse que prácticamente no pueden establecerse límites al respecto. Cualquier lugar del mundo puede ser objeto de un ataque, y si bien no puede excluirse como blanco ningún espacio, bajo riesgo de tener que lamentar las consecuencias, el blanco va a estar en relación al objetivo, a los medios disponibles y a la seguridad que ofrezca el mismo, donde siempre la finalidad será producir el efecto más devastador posible.

En tal sentido se debe considerar la visión acertada y realista brindada por Jeffrey Wright en un artículo publicado por *Military Review* en febrero de 1985, en el que razona:

...seríamos muy ingenuos si creyéramos que el terrorismo apoyado por un Estado contra las fuerzas y actividades militares de EE.UU. vaya a limitarse a áreas fuera del continente norteamericano. Es posible que algún grupo terrorista apoyado por un Estado intente enviarle un mensaje al pueblo estadounidense y ataque en el corazón de los Estados Unidos o en las Américas...¹⁵

¹⁴ Petric, Antonio "Significado de la supervivencia en la tercera guerra mundial. Después de los atentados contra Reagan y Juan Pablo II" *Armas y Geoestrategia*, Vol.1 No.2, 1981

¹⁵ Wright, Jeffrey "Terrorismo: Una forma de guerra" *Military Review* enero febrero 1985

Asimetría

Lo fundamental de la apreciación anterior no está sólo en que el autor ha valorado una posibilidad que luego se convirtiera en realidad, sino que además ha llegado a la esencia del fenómeno terrorista. Eso está en el profundo simbolismo de la acción, en el mensaje que transporta el ataque y en su asimetría. Un pequeño grupo de fanáticos religiosos de un país ignoto de la Tierra, al producir inesperadamente un atentado en el corazón de la potencia americana, pone en jaque al Occidente, disemina el terror, destruye vidas inocentes, afecta la credibilidad en la seguridad que los Estados deben a sus ciudadanos, y deja la sensación de que no hay lugar de la Tierra que sea invulnerable a la acción del terrorismo.

Recientemente, el secretario de Defensa de Estados Unidos, Donald H. Rumsfeld, hizo notar la enorme asimetría entre su país agredido y los agresores al sostener con razón, que las organizaciones terroristas no tienen blancos valiosos, ni ejércitos, ni marinas, ni fuerzas aéreas contra las que se pueda combatir, ni ciudades que puedan perder. Desde otra óptica, la asimetría también se puede percibir en el esclarecedor—y anticipatorio—análisis del General Schlomo Gazit, del ejército israelí, cuando en 1979 señalaba:

...si se asestara un golpe directo contra el Pentágono en Washington, no importaría realmente quien está en el Pentágono en ese momento. El sólo hecho de atacar el lugar, de destruir parte del edificio y de las instalaciones, quizá el sistema de comunicaciones, constituye desde ya un logro. Pero si uno quiere atacar el puesto de comando de Baader-Meihoff en Alemania, y sabe que se encuentran en un momento determinado en una habitación determinada, de un departamento determinado, en la Unterlindenstrasse de Berlín, a menos que el ataque pueda realizarse en la habitación exacta, con la gente dentro de ella en ese momento, uno no habrá logrado nada...¹⁶

Objetivo e implicancia política

Del ejemplo antes referido surge otra enseñanza evidente, y es la relativa a la consideración del objetivo y su implicancia política, dado que es propio de todo acto terrorista dirigir su acción a causar el mayor daño posible a la estructura política, social, económica y militar del país agredido, empleando para ello medios limitados. La mayoría de las veces, el blanco principal del terrorismo serán civiles inocentes, a la inversa que en la guerra convencional donde los blancos son los objetivos militares y las bajas civiles son el precio inevitable del enfrentamiento militar. El terrorismo empaña la diferencia entre combatientes y civiles.

En el caso del atentado suicida contra el Batallón de Desembarco Anfibio de EE.UU. en el Aeropuerto de Beirut el 20 de diciembre de 1983, circunstancia en la que resultaran muertos 241 Infantes de Marina, con el empleo de un coche-bomba los

¹⁶ General Schlomo Gazit. Exposición "Insurrección, Terrorismo e Inteligencia" 1979

La Lucha Contra el Fundamentalismo Islámico

terroristas lograron su objetivo: la retirada de Estados Unidos del Líbano. Lo mismo sucedió en Somalia en 1993, debido a la muerte de 18 soldados norteamericanos.

El 20 de diciembre de 1983 el Almirante Robert Long presentaba su informe sobre el atentado suicida en el Aeropuerto de Beirut, en el que expresaba que el ataque

...fue el equivalente a un acto de guerra empleando el medio del terrorismo. La guerra terrorista, promovida por Estados soberanos o entidades políticas organizadas para alcanzar objetivos políticos es una amenaza a Estados Unidos y crece a una proporción alarmante...¹⁷ :

En otro pasaje del informe señala:

...la catástrofe del 23 de octubre subraya el hecho de que la guerra terrorista puede tener un impacto político significativo y demuestra que Estados Unidos, y específicamente el Departamento de Defensa, están inadecuadamente preparados para tratar esta amenaza. Todavía hay que hacer mucho urgentemente para preparar las fuerzas estadounidenses para defender contra la guerra terrorista y contrarrestarla...¹⁸

El Informe Long deja en evidencia la seriedad del fenómeno, la falta de una adecuada preparación para enfrentarlo, las graves implicancias que producirían en el campo político, pero además lo describe con claridad como un acto de guerra.

Inteligencia y acción antiterrorista

Tradicionalmente la seguridad interior se relaciona con el orden social y el uso del poder, mientras que la seguridad nacional se relaciona con el interés nacional, con la supervivencia de la Nación frente a amenazas reales o virtuales que afecten su integridad. En la lucha contra el terrorismo internacional, la actividad operacional requerirá una apropiada coordinación entre los elementos de seguridad interior y los de la seguridad nacional, no pudiendo existir compartimientos estancos. De igual forma en el marco de las actividades de inteligencia y contrainteligencia, tanto en el ámbito interno como en el internacional, deberán ser considerados una unidad, a los fines de este tipo de guerra.

En la guerra antiterrorista, más que en cualquier otro tipo de guerra, la propia organización de inteligencia es la que suele estar al frente de las operaciones militares, y en ocasiones, el límite entre el trabajo de inteligencia y la actividad de combate será confuso. Esa característica de ésta guerra hará necesaria una estructura de inteligencia altamente profesional, provista de apropiada tecnología, dispuesta a operar con estricta coordinación en el marco nacional e internacional.

¹⁷ Informe Long "DOD Commission on Beirut International Airport Terrorist Act" 20 de diciembre de 1983

¹⁸ Cit. Ibid. Informe Long

La Lucha Contra el Fundamentalismo Islámico

Otra cuestión relativa a la acción antiterrorista es que, aún contando con un perfecto conocimiento de los planes operativos de los terroristas, esto no es suficiente para interceptar eficazmente la acción, y en ocasiones tampoco se podrán tomar medidas precautorias eficaces. Esto podrá hacer necesario la realización de operaciones de acción psicológica en el marco externo, y eventualmente en el marco interno, principalmente con fines disuasivos o para dificultar posibles acciones.

Todo lo expuesto debe traducirse en un soporte jurídico apropiado para combatir este flagelo, donde se considere al terrorismo internacional como un acto de guerra ilegal—y no como un mero acto criminal ilegal—requiriéndose para tal fin una adecuación de las normas del derecho doméstico, junto con la creación de las normas de derecho internacional útiles para coordinar la acción con otros países, lo que podrá hacerse preferentemente a través de la intervención de organizaciones internacionales.

Finalmente, debe tenerse en cuenta un fenómeno que se ha verificado recientemente: el efecto de la saturación de información, producido por los cuantiosos recursos técnicos disponibles en los países más desarrollados. Esto impide hacer un apropiado análisis que conduzca a una inteligencia eficaz. Los días posteriores a los atentados en Nueva York y Washington, aparecieron extensos informes, fotografías y precisos detalles sobre la vida de los terroristas en Estados Unidos. Esto fue demasiado tarde. Pese a poseerse la información con cierta antelación no se pudo aprovechar a tiempo para impedir los atentados.

Conclusiones

Como se ha visto, se puede identificar claramente al terrorismo fundamentalista Islámico como el viejo actor en esta contienda. El extremismo religioso musulmán brinda la unidad ideológica, sin embargo, desde el punto de vista de la conducción y de sus operaciones es heterogéneo.

Son un gran número de células las que, más o menos independientes, se encuentran cohesionadas por un idéntico objetivo religioso. Pero se mueven actuando bajo la conducción de sus propios líderes, los que organizan las operaciones conforme sus necesidades, pudiendo incluso superponerse en el ámbito geográfico.

Lo anteriormente señalado lleva a la conclusión que, si bien uno de los blancos de ésta guerra es Osama bin Laden y los Talibanes, su derrota sólo afectará en parte al adversario, puesto que no alcanzará al total del universo terrorista-fundamentalista. Asimismo, se deberá tener en cuenta que el objetivo debe ser dirigido exclusivamente a las organizaciones fundamentalistas en capacidad de organizar actividades terroristas, excluyendo al resto del mundo Islámico, bajo riesgo de generalizar la contienda.

Seguramente esta es una guerra mucho más compleja que las hasta ahora conocidas, donde la amenaza inmediata y directa a la seguridad nacional es muy distinta a la de la guerra convencional. Este aspecto, en apariencia sutil, deberá ser percibido con claridad por los niveles político-estratégico de los Estados involucrados en la contienda, puesto que se requerirá de un mayor esfuerzo en el plano de la política

La Lucha Contra el Fundamentalismo Islámico

internacional para vencer. Se deberán formalizar nuevas alianzas, se deberá buscar el establecimiento de procesos de paz eficaces en las áreas de conflicto del mundo—en particular en el Medio Oriente y Cachemira—se deberán establecer nuevos canales de diálogo con el mundo árabe e Islámico, y por sobre todas las cosas se deberá entender que ha finalizado la “post-guerra fría”, para iniciarse una etapa nueva y distinta.

En el plano militar, se deberá tener una gran constancia en la consecución de un objetivo militar a largo plazo, lo que se deberá hacer sin pretender alcanzar una rápida victoria.

Es importante la reflexión de Hawson W. Baldwin en “Los grandes errores de la guerra”, al señalar: “...Estados Unidos ha hecho una guerra distintamente a otros pueblos. Hemos luchado por la victoria inmediata, no por la paz final... Esta ausencia de un objetivo político claramente definido, para orientar nuestra acción militar, ha caracterizado, en grado mayor o menor, gran parte de nuestra historia del pasado. Nuestros errores políticos durante la Segunda Guerra Mundial nos costaron la paz. Los británicos y los rusos pensaron y lucharon teniendo en cuenta el cuadro de conjunto o sea el mundo después de la guerra; nosotros pensamos y luchamos buscando la forma de vencer a Alemania y Japón *ahora mismo...*”

La victoria sólo podrá darse como un hecho cuando se haya atrapado al último de los terroristas, se haya destruido totalmente su estructura militar, política y económica, y se hayan capturado a sus ideólogos, lo que de hacerse con la profundidad debida, llevará muchos años.

Solo así podrá garantizarse la paz, luego vendrá el esfuerzo de sostener la paz lograda.

Bibliografía

- Aguirre, Graciela y Sánchez, Guillermo Lorenzo "Elementos Históricos y sociopolíticos para una comprensión del Cercano Oriente – Primera Parte" *Revista de la ESG*, EneMar93, pag 79/100
- Aguirre, Graciela y Sánchez, Guillermo Lorenzo, "Elementos Históricos y sociopolíticos para una comprensión del Cercano Oriente – Segunda Parte" *Revista de la ESG*, Abr-Jun93, pag 57/72
- Cerda Bozzo, José, "Fundamentalismo Islámico: Una amenaza para el Occidente?" *Military Review*, Marzo Abril 2000
- Davis Robert, "Misiones de la inteligencia militar en el siglo XXI" *Military Review* Enero-Febrero 1991
- Dubik, James, "El FM 100-5 y la guerra contrainsurgencia" *Military Review*, Marzo-Abril 1984 pag 30/37
- Gazit Schlomo y Handel Michael, *Insurrección, Terrorismo e Inteligencia*, 1979
- Lake, Anthony *6 Nightmares* Little, Brown and Company, 2000
- Long Robert, "DOD Commission on Beirut International Airport Terrorist Act" 20 de diciembre de 1983
- Mayer, Jean-Francois "Las religiones después de la guerra fría. Fundamentalismos y militanismos político-religiosos" *Revista de ENI* Número Especial 1988, pag. 71/94
- Olson, William J. "La Guerra entre Irán e Irak y el futuro del Golfo Pérsico" *Military Review*, Enero Febrero 1984
- Petric Antonio, " Significado de la supervivencia en la tercera guerra mundial. Después de los atentados contra Reagan y Juan Pablo II" *Armas y Geoestrategia*, Vol.1 No.2, 1981
- Premoli, Luis M. "La nacionalización del problema terrorista", *Revista Militar*, jul-dic 1994, pag.33/37
- Sánchez Guillermo Lorenzo, "El concepto de guerra santa. Análisis de un complejo concepto de la teología política" *Revista de la ESG*, Abr-Jun 91 pag143/150
- Strategic Assessment 1997*, "International Terrorism" Chapter Fifteen. Institute for National Strategic Studies. National Defense University, pag 185/196, 1997

La Lucha Contra el Fundamentalismo Islámico

TIME Magazine, "The Paladin of Jihad", May 6, 1996 Volume 147, No. 19

Wieviorka Michel, *El terrorismo: la violencia política en el mundo*, Plaza & Janes, 1991

Wright Jeffrey, "Terrorismo: Una forma de guerra" *Military Review*, Enero Febrero 1985

Morris Janowitz y los Orígenes de la Investigación Sociológica sobre las Fuerzas Armadas y la Sociedad*

James Burk

Profesor Adjunto en Sociología
Texas A&M University

Hasta después de la Segunda Guerra Mundial la sociología no había formado una tradición basada en el estudio de las instituciones militares y la guerra y sus efectos sobre la sociedad. Los primeros antecedentes históricos de la disciplina sugieren que esto podría haber sido diferente. La experiencia de la Revolución Francesa y sus consecuencias es considerada a veces una importante razón para los esfuerzos de Augusto Comte y otros por establecer la sociología como una disciplinada ciencia de la sociedad. Como bien se sabe, Herbert Spencer documentó la conexión entre el desarrollo militar y el cambio social. Si bien su formulación de la transición de una sociedad militar a una industrial parece ahora demasiado simple, los estudios actuales de Anthony Giddens, Michael Mann, Charles Tilly y otros demuestran que la línea de investigación abierta por Spencer no terminaba ahí con ellos. Sin embargo los sociólogos de la época de Spencer y del siguiente medio siglo fracasaron en llevar adelante estas ideas, al igual que los mejores pensadores de la sociología. Incluso Max Weber, quien era un profundo conocedor de la importancia de la guerra y de la organización militar en la vida social, escribió apenas unas pocas páginas sobre el tema. Podemos señalar algunos casos excepcionales en EE.UU.: *The Natural History of Revolution* de Lyford Edward, *Fluctuations of Social Relationships, War and Revolution* de Pitirim Sorokin, y el trabajo en colaboración, de varios volúmenes, *The American Soldier*, editado por Samuel Stouffer. Pero al ser excepciones, con limitadas repercusiones en la sociología, estos casos, más que desafiar, confirman el juicio que afirma que los sociólogos prestaron poca atención a las cuestiones relativas a las fuerzas armadas y la sociedad. A mediados de este siglo, no había una tradición importante de investigación sobre este tema, como sí lo había sobre la comunidad, la familia, la desigualdad, o los grupos étnicos. Tampoco había ayudas institucionales establecidas que lo llevaran a uno a esperar cambios en la situación.

¿Por qué, entonces, se produjeron cambios? Los factores más importantes han sido la ampliación general del alcance de la investigación empírica abarcando estudios

* Reprinted by permission of Transaction Publishers. "Morris Janowitz and the Origins of Sociological Investigation on Armed Forces and Society" by James Burk, in *Armed Forces and Society*, Vol. 19, No.2, Winter 1993, pp. 167-185. ©Transaction Publishers.

de comunidades e instituciones nacionales (no sólo locales), rápida expansión de las ciencias sociales y financiamiento a ellas después de la guerra, lo cual brindó impulso a una mayor especialización dentro de cada disciplina, mayor apoyo por parte de las fundaciones, especialmente la Russel Sage y la Ford, para programas universitarios interesados en asuntos relativos a las profesiones y la seguridad nacional, y la mayor presencia y poder de las fuerzas armadas estadounidenses (y otras) movilizadas en tiempos de paz para contender con las tensiones de la guerra fría.¹ Pero estos factores generales, si bien importantes, no alcanzan a explicar el particular curso que condujo al establecimiento e institucionalización de una tradición sociológica de los estudios militares. Con este fin, debemos concentrarnos en las contribuciones hechas por Morris Janowitz, quien generalmente es considerado, y con buenas razones, como el fundador de la “sociología militar”

En los años 1950, siendo todavía un hombre joven con una creciente reputación como un esmerado y perspicaz estudioso de sociología política, Janowitz emprendió un análisis institucional de las fuerzas armadas profesionales, que condujo a la publicación en 1960 de su famoso libro *The Professional Soldier (El Soldado Profesional)*. En este libro Janowitz aplicó en una nueva forma los conceptos sociológicos vigentes con el fin de formular un número de hipótesis innovadoras e interrelacionadas, que no se agotaban fácilmente, sobre la organización militar en las sociedades democráticas modernas. Estas hipótesis dieron coherencia a un enfoque sociológico para el estudio de las instituciones militares y brindaron orientaciones para la futura investigación del tema. Estas orientaciones establecieron también un núcleo intelectual alrededor del cual podía organizarse una tradición de pensamiento. Además de su logro intelectual, Janowitz fundó el Seminario Inter-universitario sobre Fuerzas Armadas y Sociedad (IUS, por su sigla en inglés), y durante los siguientes veinte años guió atentamente su desarrollo. A través de este medio, reclutó activamente a académicos para realizar investigación de campo, les brindó oportunidades para conocer y analizar los hallazgos de sus investigaciones, y creó oportunidades en revistas y series de libros para que publicaran sus trabajos. Edward Shils, quien no elogia a la ligera, cree que la fundación de este seminario puede haber sido el “mayor logro” de Janowitz. El IUS funcionaba en una escala internacional y brindó una estructura institucional para sostener el trabajo académico en una nueva rama intelectual y socialmente importante de la sociología. También estableció un foro para promover y normalizar la conducción de la investigación sobre las fuerzas armadas en todo el mundo.²

¿Cómo pudo Janowitz lograr tanto? ¿Cuál fue la relación entre el desarrollo de su pensamiento sobre fuerzas armadas y sociedad, y el establecimiento y progreso del seminario que fundó para normalizar el estudio de este tema? ¿Qué explica el relativo éxito del IUS en el establecimiento de la investigación sociológica sobre fuerzas armadas

¹ Samuel W. Bloom, “Institutional trends in Medical Sociology”, *Journal of Health and Social Behaviour* 27 (September 1986) 265-276; Allan Millet, *Academic Education in National Security Policy* (Columbus, Ohio: Centro Mershon, Universidad del Estado de Ohio, (1977); y David Segal, comunicación personal.

² Edward Shields, “Biographical Memoir: Morris Janowitz”, *Yearbook*, 1989 (Philadelphia: American Philosophical Society, 1990), 201-207.

y sociedad, y cómo debemos evaluarlo? Las respuestas a estas preguntas nos obligan a conocer algo del historial intelectual de Janowitz y la historia de la formación del IUS. Se han publicado algunos estudios que describen el desarrollo intelectual de Janowitz, pero no conozco estudios que documenten la historia del IUS.³ Por lo tanto aquí es donde debemos empezar.

Historia de la formación del IUS

Morris Janowitz propuso la formación del IUS por primera vez en un pedido de ayuda enviado a la Fundación Russell Sage en diciembre de 1959,⁴ solicitando 34.000 dólares para utilizar durante tres años en un seminario inter-universitario para docentes sobre “la sociología y las instituciones militares”.⁵ El propósito del seminario era reunir de cuatro a seis sociólogos de todo el país que estuvieran activamente interesados en la investigación sobre el sistema militar. Reuniéndose durante algunos días, dos veces al año, estos académicos intercambiarían ideas fundamentadas en documentos de trabajo preparados con anticipación a cada reunión, y trabajarían en un proyecto de colaboración “como un dispositivo de demostración”. Presumiblemente el proyecto fue pensado para demostrar la viabilidad de conducir investigación empírica sistemática sobre las instituciones militares desde una perspectiva sociológica. La necesidad del seminario era doble y práctica. Primero, había un creciente interés en el tema entre los sociólogos, quienes deseaban incrementar la limitada cantidad de trabajo disponible sobre el tema, y necesitaban ser animados. Había también un considerable interés entre quienes, aún sin ser sociólogos, tenían un interés práctico en lo militar y deseaban beneficiarse con el análisis sociológico de la organización militar. Segundo, era improbable que alguna universidad por sí sola comprometiera recursos en un futuro inmediato para crear un centro de estudios sociológicos del tema militar. Propuso Janowitz que el seminario inter-universitario ayudaría a llenar este vacío durante los tres años siguientes.

³ Sobre el desarrollo intelectual de Janowitz, consultar “A Pragmatic Sociology” de James Burke en *Morris Janowitz on Social Organization and Social Control* (Chicago: Imprenta de la Universidad de Chicago, 1991); Dennis Smith, *The Chicago School: A Liberal Critique of Capitalism* (London: Mcmillan, 1988); y Michel L. Martin, “Of Arms and the Man”, en *The Military, Militarism, and the Policy* (New York: Free Press).

⁴ La propuesta se adjuntaba a una carta fechada el 2 de diciembre de 1959 de Morris Janowitz al Dr. Leonard S. Cottrell, Jr. en folio 14, caja 38, Morris Janowitz Papers, Biblioteca Regenstein, Universidad de Chicago. De aquí en adelante, las referencias a esta colección se designarán con la abreviatura MJJ.

⁵ Una indicación de las tempranas y amplias aspiraciones que Janowitz mantenía para el grupo se encuentra en los cambios de nombres del seminario en sus tres primeros años. Antes de la primera reunión del seminario, el nombre propuesto originalmente (“seminario sobre sociología e instituciones militares”) fue simplificado a (“seminario sobre organización militar”), eliminando toda referencia a alguna perspectiva disciplinaria particular. Antes del fin del primer período de donación, el nombre fue ampliado al actual “seminario sobre fuerzas armadas y sociedad” para incluir el análisis de la relación entre la formación militar y la formación de la sociedad mayor, que incluye prácticamente todo sobre la materia. Los cambios, en este caso, sugieren mucho sobre las esperanzas de Janowitz respecto al seminario y anticipan la dirección que tomaría el cambio.

La Fundación Russell Sage, que había publicado anteriormente la monografía de Janowitz, *Sociology and the Military Establishment (La Sociología y el Sistema Militar)*, aprobó el pedido en la primavera de 1960 con una pequeña reducción (2.500 dólares) del presupuesto propuesto. La primera reunión formal del seminario se celebró en febrero de 1961 cuando siete personas se reunieron y presentaron sus trabajos en Ann Arbor, Michigan.⁶ Las notas que resumen sus debates captan la emoción intelectual generada por el evento, celebrado a la luz de la amplia y favorable publicidad prestada a la publicación de *The Professional Soldier*. De acuerdo a lo planificado, durante los siguientes dos años se celebraron reuniones posteriores de manera que los miembros pudieran desarrollar su investigación en el contexto de un diálogo crítico. Finalmente, en 1964, publicaron los resultados de sus estudios en *The New Military (Las Nuevas Fuerzas Armadas)*. Este libro no era, como escribió Janowitz en el prefacio, un informe de las actas de una conferencia o de un simposio. Era, más bien, “el resultado del trabajo en ejecución de un número de científicos sociales”, una consecuencia del trabajo del seminario. Aunque la publicación del libro cumplió con todas las promesas hechas en la propuesta original, el trabajo del seminario no estaba completo todavía.

El IUS continuó reuniéndose y, de hecho siguió creciendo rápidamente durante los siguientes veinte años. Lo que comenzó en 1960 como un pequeño grupo de menos de doce sociólogos, la mayoría trabajando en las principales universidades, era en 1967 un grupo interdisciplinario con más de sesenta personas. Solamente quince de éstos eran académicos universitarios y treinta y siete eran empleados militares, veinte de ellos personal uniformado. La capacidad de atraer a participantes de otras disciplinas y de universidades civiles y militares se convirtió en una característica del seminario. En 1972, después de diez años, el seminario tenía casi 250 miembros extraídos de ámbitos universitarios y militares, como por ejemplo la ciencia política, la psicología, y la historia, así como la sociología, incluyendo a muchos académicos internacionales. El seminario incorporaría luego a muchos más.

Durante la década de 1960, el seminario tuvo una fuerte influencia en el curso de los estudios sobre la ciencia social de lo militar, la cual fue creciendo aún más a partir de esa época. Trabajando en cooperación con la Asociación Sociológica Internacional, Janowitz utilizó los recursos del IUS para ayudar a patrocinar conferencias internacionales en Londres, Evian, Varna y Toronto para reunir a sociólogos de todo el mundo, incluyendo, donde era posible, a científicos sociales de naciones en vías de desarrollo, Europa Oriental y la Unión Soviética. Estas reuniones fomentaron análisis comparativos de las organizaciones militares y las relaciones civiles-militares.

El seminario también creó dos series de libros a comienzos de la década de 1970, una sobre Fuerzas Armadas y Sociedad, para monografías completas, y la otra

⁶ Los participantes “fundadores” que presentaron trabajos en el seminario fueron Leonard S. Cottrell, Jr., Fundación Russell Sage; Maury Feld, Seminario de Estudios de Defensa, Universidad de Harvard; Oscar Grusky, UCLA; Morris Janowitz, Universidad de Michigan; Kurt Lang, Queens College, Nueva Cork; John Novell, Universidad de Indiana; y Meter Rossi, Universidad de Chicago. Notas sobre las primeras reuniones del Seminario Inter-Universitario sobre Organización Militar, febrero de 1961, carpeta 13, caja 38, MJP.

sobre Guerra, Revolución y Mantenimiento de la Paz, para documentos de investigación enfocados en un tema específico. Hacia fines de la década se habían publicado veinte libros y además Janowitz había fundado una revista trimestral, *Armed Forces and Society (Las Fuerzas Armadas y la Sociedad)*, que comenzó a publicarse en 1974 como la revista oficial del IUS. La revista tuvo gran éxito comercial, con más de 2000 suscriptores después de sus tres primeros años, y rápidamente fue reconocida como el principal medio de expresión de la investigación sociológica sobre temas militares y relacionados con lo militar. Las conferencias, que permitían a los miembros presentar y debatir sus investigaciones, se convirtieron en eventos periódicos que tenían muy buena asistencia. No sorprende que ante esta circunstancia, la inscripción de miembros en el seminario creciera durante los años 1970 hasta alcanzar una participación total superior a mil en 1981.⁷ Lo que había comenzado en 1960 como una confederación de sociólogos sin una organización estricta, se transformó al cabo de dos décadas en una asociación profesional de amplio carácter inter-disciplinario. Este es un tema sobre el cual volveremos.

El crecimiento del seminario dependía de su capacidad para brindar oportunidades de promoción y difusión de la investigación académica, y esto a su vez requería una importante ayuda material. En gran parte, el trabajo administrativo del seminario, que cayó sobre todo en las espaldas de Janowitz, estaba dirigido a conseguir esta ayuda, y él demostró ser particularmente ingenioso para obtener los recursos financieros necesarios. En el otoño de 1962, antes de que los primeros frutos del IUS pudieran percibirse fácilmente, Janowitz solicitó y persuadió a la Fundación Sage que renovara la financiación, esta vez por un plazo de cinco años y por un monto sustancialmente mayor (146.160 dólares). La Fundación Sage renovó la donación una vez más, aunque por un monto menor (122.000 dólares), por un segundo período de cinco años que comenzó en 1968, asegurando la ayuda hasta 1972. Al finalizar este período, la fundación decidió no seguir financiando el seminario, por razones no totalmente claras. En febrero de 1972, Orville Brim, presidente de la fundación y un firme partidario del IUS, comunicó la decisión, expresando solamente que la Fundación Sage estaba más comprometida a financiar nuevos proyectos que programas en curso y que el seminario “bien podría encontrar nuevas alternativas de financiamiento” después de casi una década de ayuda por parte de la fundación.⁸ Un previo informe “radical” de la Fundación Sage, que aparentemente amenazaba el cargo de Brim, pudiera haber presagiado esta decisión, pero nunca se hizo referencia a ello. Es posible que las tensiones existentes por la guerra de Vietnam influyeran la decisión, pero esto es sólo una especulación. En todo caso, mientras Janowitz preparaba una nueva solicitud para la fundación, buscó fondos en otras fuentes. Aún antes de tomar conocimiento del rechazo de la Fundación Sage, envió una propuesta que logró obtener una gran

⁷ La cantidad de miembros activos en el seminario, por supuesto fue mucho menor, totalizando alrededor de 600. Para mayor información sobre estos desarrollos consultar Seminario Inter-Universitario sobre Fuerzas Armadas y Sociedad, Informe de Seis Años (1973-1978) y Propuesta (1980-1981), p.19. Este documento estaba entre los trabajos que Morris Janowitz conservó en su casa. Le estoy muy agradecido a Gayle Janowitz por permitirme acceder a ellos. Designaré otras referencias a esta fuente como MJHP.

⁸ Carta de Orville G. Brim, Jr, a Sam C. Sarkesian fechada el 17 de febrero de 1972, folio 2, caja 38, MJHP

donación (184.801 dólares) de la Fundación Ford que estuvo vigente desde 1973 hasta 1978.⁹ (En realidad, Janowitz manejó los fondos cuidadosamente para hacerlos durar hasta 1979). La Fundación Ford continuó apoyando generosamente al seminario hasta comienzos de la década de 1980, y ha continuado haciéndolo hasta la actualidad.¹⁰

Los fondos de fundaciones fueron indispensables, por supuesto, para continuar el trabajo del seminario, para costear los gastos de las conferencias, proporcionar suplementos de viaje, y pagar por tiempo cedido por la facultad, apoyo de secretaría, y un número limitado de becas para estudiantes graduados. No obstante, su importancia relativa fue disminuyendo con el tiempo. Desde 1962 hasta 1981, los dólares donados por la fundación fluctuaron aproximadamente entre 25.000 dólares y 30.000 dólares anuales, pero este fue un período de alta inflación, especialmente después de 1965, de manera que estas donaciones disminuyeron en valor real. Medido en valores per capita, dado el rápido crecimiento de la cantidad de participantes en las actividades del seminario, el monto en dólares por participante cayó desde más de 900 dólares en 1961 a menos de 50 dólares hacia 1981.

Hasta cierto punto, estas tendencias reflejan las crecientes demandas de ayuda a las fundaciones durante un período de transición de altas a bajas tasas de crecimiento anual de la economía. Pero también reflejan las consecuencias de los intentos de diversificación de las fuentes de ingreso a las cuales podía acudir el IUS. Hacia mediados de la década de 1960 el IUS dejó de depender exclusivamente de la Fundación Russell Sage, y obtuvo donaciones adicionales de agencias gubernamentales y de otras fuentes para sostener sus actividades, incluyendo un monto importante de la Fuerza Aérea para subsidiar el trabajo para el manual *A Handbook of Military Institutions (Un Manual sobre las Instituciones Militares)*.¹¹ Las cuotas de inscripción proporcionaron una fuente adicional de ingresos a comienzos de 1970, cuando el comité ejecutivo del seminario tomó la decisión de convertir el seminario en una organización sostenida mediante el pago de cuotas. La idea fue propuesta originalmente por Sam Sarkesian, creyendo que sobre esta base el IUS podría atraer entre 100 y 150 miembros, así como una pequeña cantidad de fondos, y que ambos ingresos serían útiles al negociar con las fundaciones ayuda adicional. Las cuotas no eran altas, pero el inesperado crecimiento del número de miembros determinó que las cuotas fueran una importante fuente regular

⁹ Carta de Morris Janowitz a Leonard Cottrell, fechada el 27 de diciembre de 1971, y de Morris Janowitz a William Bader, fechada el 27 de diciembre de 1971, folio 1, caja 38, MJP. Informe de Seis Años (1973-1978) y Propuesta (1980-1981), MJHP.

¹⁰ El importante rol que la Fundación Ford ha jugado en financiar trabajo académico sobre temas de seguridad militar y nacional está documentado en el trabajo *Academic Education in National Security Policy* de Allen R. Millet. Un presupuesto de ingresos aproximado del IUS a comienzos de la década de 1980 (hasta 1983) muestra que la Fundación Ford era la mayor fuente de contribución a los ingresos del Seminario, con contribuciones sustanciales provenientes también del Citicorp y la Universidad de Nueva York. Los montos precisos de sus contribuciones, sin embargo, son difíciles de calcular a partir de los datos informados. Budget Figures Income, 1982-1983, sin fecha, MJHP.

¹¹ El *Handbook* fue editado por Roger Little, quien era el primer secretario ejecutivo del seminario. Seminario Inter-Universitario sobre fuerzas Armadas y Sociedad, Progress Report and Proposal for Future Work, sin fecha, folio 7, caja 37, MJP.

de ingresos.¹² Finalmente, los derechos de autor por los libros publicados en las series del IUS fueron donados al presupuesto operativo del seminario en vez de ser pagados a los miembros que los escribieron y editaron. Como resultado de estos intentos, la dependencia de la ayuda prestada por la Fundación Ford, que había totalizado el 83 por ciento de los gastos totales del seminario en 1973, representó solamente el 41 por ciento de los gastos en 1978.

Los modelos de Desarrollo Institucional

La transformación del IUS desde pequeño seminario de facultad hasta asociación profesional relativamente grande creó tensiones en la organización, desdibujando su identidad – y por lo tanto sus fines – tanto para los sociólogos universitarios como para los analistas políticos de origen militar. Entender el porqué, sin embargo, requiere más que un análisis de organización. También debemos examinar las ideas esenciales que guiaron a Janowitz cuando conducía el IUS y estudiar la relación entre su biografía intelectual y sus esfuerzos en la creación de una institución.

Desgraciadamente, Janowitz no dejó declaraciones autobiográficas sobre el origen de sus ideas para el IUS o la historia de sus esfuerzos para crear la institución. Lo que puede decirse debe ser extraído del registro dejado por su correspondencia diaria y los archivos de trabajo de boletines y propuestas. El registro por supuesto es necesariamente incompleto, especialmente como testigo de sus intenciones. Sin embargo, es posible encontrar precedentes para el IUS en las primeras experiencias de Janowitz como sociólogo investigador del Departamento de Sociología de la Universidad de Michigan y, antes de eso, como científico social haciendo estudios de la propaganda militar durante la Segunda Guerra Mundial.

En 1951, en Michigan, Janowitz participó en un seminario de conducta política patrocinado por el Consejo de Investigación de Ciencias Sociales (*Social Science Research Council*). El seminario reunió a un pequeño número de científicos políticos y sociólogos políticos de diferentes universidades para pasar unos días trabajando en discernir nuevas orientaciones para el campo. El resultado fue un conjunto de diseños de proyectos para alentar la investigación empírica sobre organización política y conducta.¹³ Janowitz se mostraba particularmente activo en la formulación de un proyecto de investigación para estudiar la organización de los partidos políticos locales, el cual fue empleado posteriormente con éxito por Samuel Eldersveld y Daniel Katz para estudiar las estructuras partidarias en Detroit. Poco después, Janowitz obtuvo fondos del Instituto de Administración Pública de Michigan para realizar un seminario propio sobre "exploración de los problemas de la investigación cooperativa en las relaciones civiles-

¹² Los miembros del comité ejecutivo en esa época eran Janowitz, presidente, Charles Moskos, presidente adjunto, y Sam Sarkesian, secretario ejecutivo del seminario. Carta de Morris Janowitz a Charles Moskos y Sam Sarkesian, fechada el 2 de marzo de 1970, folio 5, caja 37, MJP. Carta modelo de Morris Janowitz y Sam Sarkesian, fechada el 10 de agosto de 1970, folio 7, caja 37, MJP. Budget Figures Income, MJHP.

¹³ Consultar "Research in Political Behavior", *American Political Science Review* 46 (diciembre de 1952) : 1003-1045.

militares”.¹⁴ Otra vez se trató de reunir académicos de varias universidades para focalizar la atención en un problema particular para su investigación. La importancia de este seminario para la carrera de Janowitz es difícil de calibrar. El documento de trabajo que preparó inmediatamente después de la reunión – una revisión de un documento anterior – delinea en forma reconocible los temas principales de *The Professional Soldier*. Sería muy interesante comparar el borrador inicial con esta revisión para lograr alguna percepción de la inmediata influencia del seminario sobre el pensamiento de Janowitz. Pero, que yo sepa, no sobrevive una versión anterior del documento de trabajo. Para los fines actuales, es más importante reconocer las similitudes que esta reunión tuvo con las primeras reuniones del IUS. Kurt Lang, quien asistió a la reunión de 1953, recordó posteriormente que esta fue la primera reunión del IUS, con otra reunión mantenida en Michigan a fines de la década de 1950 aún antes de que el seminario se estableciera formalmente en 1960.¹⁵ Su recuerdo es razonable ya que asistió a ambos seminarios (como lo hizo Maury Feld) y el formato de la organización fue el mismo: académicos altamente capacitados en una conferencia focalizada sobre un problema común. No es demasiada especulación suponer que las experiencias positivas de Janowitz con estos seminarios lo persuadieran del valor para la investigación de las reuniones focalizadas intermitentes entre académicos que compartieran intereses comunes.

Aunque es difícil de documentar, las experiencias de los tiempos de guerra de Janowitz fueron, yo pienso, más formativas de sus puntos de vista sobre cómo debería ser el IUS. Después de haber sido reclutado por el ejército en 1943, Janowitz se alistó en el Departamento de Investigación y Análisis de la Oficina de Servicios Estratégicos (OSS) en Londres. Él fue destacado por la OSS en la División de Guerra Psicológica del Cuartel Supremo de las Fuerzas Aliadas Expedicionarias (SHAEP), donde trabajó en comunicaciones de masas y propaganda analizando el contenido de las transmisiones de radio germanas. Ahí trabajó estrechamente con W. Phillips Davison, Alexander George, Felix Gilbert, Leonard Krieger, Val Lorwin y Edward Shields, entre otros. Estos eran hombres de excepcional talento, que tuvieron notables carreras después de la guerra como científicos sociales o historiadores. La urgencia de las condiciones de los tiempos de guerra impulsó serios debates entre ellos sobre cómo podrían usarse las teorías y métodos de la ciencia social para que cumplieran sus funciones. Luego de la invasión aliada a Europa, Janowitz salió de Londres hacia el continente y comenzó a entrevistar a prisioneros de guerra alemanes. Él y Edward Shils analizarían posteriormente la información reunida en estas entrevistas en su famoso artículo “*Cohesion and Desintegration in the Wehrmacht in World War II*” (“La Cohesión y Desintegración en el Wermacht en la Segunda Guerra Mundial”). Pero como observó luego Janowitz, los informes del tipo “ ‘después de la acción’ [preparados en esa época] o el formato más elegante de una revista académica eran por cierto un pálido retrato de

¹⁴ Morris Janowitz, Documento de trabajo sobre *The Professional Soldier and Political Power: A Theoretical Orientation and Selected Hypotheses*, fechada en julio de 1953 (Carpeta 12, caja 78, MJP), p. 1. Me referiré de aquí en adelante a este documento como “Working Paper”.

¹⁵ Kurt Lang (comunicación personal, 14 de abril de 1989). También participaron del seminario de 1953 Louis Nemzer, Universidad del Estado de Ohio; Samuel Huntington, Universidad de Harvard; Maury Feld, Departamento de Investigación Social Aplicada, Universidad de Columbia; y Sra. Elizabeth Marvick, Universidad de Michigan.

los centenares de miles de caras y cuerpos angustiados que marchaban a los campos para prisioneros de guerra de los aliados”.¹⁶ Lo que es más importante notar en esta coyuntura son las circunstancias formales en las cuales él estaba trabajando. Científicos sociales altamente capacitados fueron movilizados desde sus cargos civiles, generalmente universitarios, para trabajar junto a personal militar altamente capacitado y realizar investigaciones urgentes sobre el funcionamiento de las instituciones militares. Los resultados de estas investigaciones no fueron nada desdeñables en cuanto a su importancia práctica y en su consiguiente contribución a la ciencia social. La estrecha relación, aunque imperfecta, entre la construcción de la teoría y las necesidades de la práctica se demuestra no sólo en el artículo sobre la Wehrmacht de Janowitz y Shils, sino también en la obra de varios volúmenes editada por Samuel Stouffer, *The American Soldier (El Soldado Americano)*, que fue realizada en la misma época. Si bien la guerra fue el motivo que determinó el trabajo, la modalidad de investigación cooperativa entre académicos universitarios y militares podía ser adaptada para su utilización una vez finalizada la guerra. El IUS, cuando creció, demostró una manera en la cual esto podía hacerse.

Si estos eran los dos modelos sobre los cuales Janowitz se inspiró para organizar el seminario, debe notarse que entre ambos modelos hay tensión. ¿Debía ser el seminario un pequeño seminario docente, comprometido a fondo en desarrollar los límites esenciales de las investigaciones de la ciencia social sobre las organizaciones militares? ¿O debía el seminario expandir su red, incluyendo especialmente a miembros militares, para brindar un foro amplio de intercambio de ideas sobre fuerzas armadas y sociedad entre los investigadores universitarios y militares, con el fin de realizar contribuciones prácticas y teóricas esenciales? Janowitz no reconoció la contradicción implícita entre estos dos modelos de organización – o si no, creyó que la tensión era manejable. En ambos casos, poco después de iniciarse el IUS como un íntimo seminario docente, él se pasó al modelo alternativo, para ampliar el alcance del seminario, para involucrar a personas de otras facultades de ciencias sociales, y para lograr un contacto más estrecho entre militares y universidades. El patrón observado de crecimiento proporciona una cruda evidencia de esta transición, habiendo además otra evidencia para confirmar el punto.

En la propuesta inicial a la Fundación Russell Sage, Janowitz indicó su deseo que se invitara a personal militar de investigación a algunas reuniones del seminario, y en efecto dos oficiales participaron en la segunda reunión del IUS en 1962. Janowitz alegó que eran participantes valiosos, y tomó con seriedad la sugerencia de los oficiales de “celebrar una reunión paralela para personal militar en la próxima sesión del seminario”. Hacer esto permitiría establecer un puente entre el personal militar interesado en investigaciones sociológicas e investigadores universitarios interesados en los problemas de la cambiante profesión militar.¹⁷ Después de su éxito inicial Janowitz argumentó que el siguiente paso para el seminario era “hacer que los dos o tres oficiales

¹⁶ Morris Janowitz, “Civic Conscious and Military Performance”, en *The Political Education of Soldiers* (Beverly Hills, Calif.: Sage, 1983), 78 n.4

^{16a.} James Burk, “A Pragmatic Sociology”

¹⁷ Carta a Leonard S. Cottrell, fechada el 27 de marzo de 1962, folio 2, caja 36, MJP.

militares que han recibido capacitación avanzada en ciencias sociales formen una parte importante de nuestras actividades”, y tener talleres anuales de investigación en los cuales participe “mucho más personal militar”. Quedaba pendiente la justificación para establecer un puente más eficaz entre las personas que trabajaban en el establecimiento militar y en la universidad.¹⁸

Esencialmente, Janowitz intentó fusionar los dos modelos que mantuvo del IUS, esperando incorporar a algunos oficiales bien capacitados en el trabajo en curso de un íntimo seminario docente y extender mayores oportunidades de comunicación entre sociólogos universitarios y personal militar a través de talleres anuales. Pero esto no se podía lograr sin tensiones.

Para conservar el carácter de un seminario docente, el IUS debía permanecer relativamente pequeño, y la investigación llevada a cabo por sus miembros (o así lo creía Janowitz) tenía que enfocarse en los nuevos límites de lo que era posible lograr en los estudios sociológicos relativos a fuerzas armadas y sociedad. Esto llegaría a convertir al IUS en un grupo élite en el campo y a marcar las actividades del IUS como valiosas contribuciones a la clarificación de las discusiones públicas sobre la política militar. Aquellos que fueron invitados a incorporarse fueron designados “asociados” (*fellows*) del seminario; el término fue pensado para otorgar prestigio a los científicos sociales que estudiaron la materia; y ser miembro era un honor académico. Sin embargo, una vez que se tomó la decisión a comienzos de la década de 1960, de incorporar a alrededor de una docena de académicos, resultó difícil mantener este modelo. Hacia 1966, muchas más personas, especialmente del lado militar, estaban ansiosas de ser incorporadas, y algunos se sentían sensibles respecto a no haber sido invitados.¹⁹ A pesar de ser la productividad académica el criterio principal para la incorporación como miembro en el seminario, la integración de personal militar al seminario era limitada—en algunos casos, autolimitada—hasta el punto que sus trabajos no les daban tiempo u oportunidad para hacer mucha investigación. Como le escribió Roger Little a Janowitz en febrero de 1966, cuando él todavía estaba en servicio activo como instructor en West Point, “tengo que publicar algo propio, porque ahora no tengo una base real para una reputación en sociología militar excepto su patrocinio”.²⁰ Asimismo los científicos sociales universitarios se sentían frustrados por las restricciones del seminario, porque no había un camino claro para ellos para entrar en lo que parecía ser un “circulo interior”. Un académico se quejó de que estaba “completamente en la

¹⁸ Carta de Morris Janowitz a Leonard S. Cottrell, fechada el 2 de octubre de 1962, folio 13, caja 33, MJP.

¹⁹ Entra aquellos que deseaban incorporarse al seminario estaba “todo el grupo SORO”. Carta a Morris Janowitz de un desconocido (la página de la firma se ha perdido), fechada el 5 de setiembre de 1966, folio 6, caja 36, MJP. SORO es la sigla de Special Operations Research Organization. El grupo estaba afiliado nominalmente a la American University, y llevó a cabo diversas investigaciones para el Ejército. A comienzos de la década de 1960, los miembros del IUS realizaron trabajo de consulta con el grupo. Su reputación decayó debido a que supervisó el polémico proyecto Camelot del Ejército en 1964-65. Sobre esta controversia, consultar Irving Louis Horowitz, “The Life and Death of Project Camelot”, en *Professing Sociology* (Chicago: Aldine, 1968).

²⁰ Carta fechada el 11 de febrero de 1966, folio 7, caja 34, MJP

oscuridad” sobre cómo fue elegida la dirección del seminario: “¿Somos una dictadura (una benevolente), autonombra, o qué?”²¹

Sin embargo la ampliación del número de miembros originó sus propios problemas. Lo que comenzó como un esfuerzo destinado a la creación de una institución para un sub-campo de la sociología, se convirtió rápidamente en una empresa interdisciplinaria. Este fue parcialmente el resultado, yo creo, de la creencia de Janowitz de que el seminario había alcanzado los límites de su capacidad para movilizar a los sociólogos universitarios.²² Más importante aún era su convicción de que cruzar los límites de la disciplina era un estímulo positivo para la investigación empírica. Los científicos políticos fueron involucrados desde el comienzo, y Janowitz programó las actividades del IUS para que coincidieran con las reuniones anuales de la Asociación Estadounidense de Ciencia Política así como las de la Asociación Estadounidense de Sociología. En forma similar, las primeras propuestas de financiamiento del seminario señalaban el valor de la capacitación de psicólogos militares en categorías sociológicas como una manera de mejorar sus estudios psicológicos. Hacia fines de la década de 1960 Janowitz se ocupó activamente de reclutar historiadores para el seminario, argumentando que su participación “fortalecerá en gran medida nuestras actividades”.²³ Pero, no obstante el valor de las perspectivas inter-disciplinarias para la investigación, las asociaciones inter-disciplinarias tienen la desventaja de desdibujar las identidades profesionales. Las carreras basadas en logros dentro de ellas mismas corren el riesgo de ser tratadas como marginales por aquellos cuyas carreras están centradas en la corriente principal de la profesión.

Los problemas de una identidad profesional desdibujada fueron exacerbados por los científicos sociales universitarios ante la creciente presencia de personal militar dentro del seminario. Esto podía atribuirse, en parte, a cierta hostilidad hacia los militares, bastante difundida entre los científicos sociales, especialmente en la década de 1960. El problema central, sin embargo, era que el cruce de límites entre lo universitario y lo militar convirtió su participación en el seminario en una amenaza a su identidad como científicos sociales autónomos. Había temores de ser “cooptados”, lo cual a veces se expresaba por medio de quejas de que los talleres del seminario, más grandes y diversos, eran intelectualmente menos estimulantes y menos productivos.²⁴ Existía la preocupación de que para obtener información de los militares hacía falta tener contactos políticos y tener la imagen de que uno era “amigo” de los militares.²⁵ También había una resistencia generalizada a identificarse uno mismo demasiado estrechamente con los estudios militares. Así Jacques van Doorn, en 1966, le escribió a Janowitz que él

²¹ Carta de Gary Spencer a Sam Sarkesian, fechada el 4 de febrero de 1972, folio 2, caja 38, MJP

²² Carta de Morris Janowitz a Leonard S. Cottrell, fechada el 2 de octubre de 1962, folio 13, caja 33.

²³ Memorandum de Morris Janowitz a Samuel Sarkesian y Charles Moskos, fechada el 23 de agosto de 1968, folio 11, caja 36, MJP.

²⁴ Comunicaciones personales de Kurt Lang (14 de abril de 1989) y Oscar Grusky (31 de marzo de 1989); carta de Sam Sarkesian a Jerome Slater, fechada el 24 de febrero de 1974, folio 2, caja 38, MJP; y carta de Morris Janowitz a David Segal, fechada el 13 de junio de 1983, MJHP.

²⁵ Gary Spencer, “Methodological issues in the Study of Bureaucratic Elites: A Case Study of West Point” *Social Problems* 21 (1973): 90-103.

“no estaba seguro de producir otro documento sobre sociología militar” porque el tema era de “interés secundario”.²⁶ Por supuesto, los intereses de los científicos sociales evolucionan frecuentemente, lo cual puede alterar el foco principal de sus investigaciones. Sin embargo, aparte de esta tendencia, convertir el seminario en un grupo inter-disciplinario que servía como puente entre lo universitario y lo militar limitó la capacidad del IUS para hacer participar y mantener la participación de algunos prominentes científicos sociales.

Cómo acercar la sociología y el establecimiento militar

No hay razón para suponer que Janowitz no tuviera conocimiento de las tensiones que afectaban la organización del IUS. Su voluntad de arriesgarse a ellas, yo creo, estaba basada en su idea de que el problema central de las relaciones civiles-militares en las sociedades modernas democráticas era el “militarismo imprevisto”. Él pudo manejar el riesgo de sostener el IUS como una vigorosa asociación profesional debido a la profundidad (y ambigüedad) de sus conocimientos de la moderna organización militar y debido a sus pragmáticas ideas sobre la relación entre teoría y práctica en la organización de una sociedad cultural.

Janowitz usó por primera vez el término “militarismo imprevisto” (*unanticipated militarism*) en un documento de trabajo inédito, llamado “*The Professional Soldier and Political Power*” (El Soldado Profesional y el Poder Político).²⁷ Lo contrastaba con el término “militarismo a propósito” (*designed militarism*), que ocurre cuando los líderes militares actúan para modificar, limitar o destruir instituciones civiles, directamente o por medio de instituciones del Estado. El militarismo imprevisto se desarrolla a partir de la falta de tradiciones y prácticas eficaces para controlar el sistema militar, aislamiento entre la dirección civil y militar, y también al fracaso de los líderes políticos en actuar en forma relevante y consistente. Bajo tales circunstancias, se crea un vacío que no sólo alienta una ampliación de las tareas y el poder de la dirección militar, sino que realmente fuerza tales tendencias.^{27a}

El problema del militarismo imprevisto surge con fuerza particular en las sociedades modernas porque la cambiante tecnología de la guerra – para simplificar en exceso – ha incrementado enormemente el poder destructivo de las armas y ha obligado a la creación de un establecimiento militar permanente en gran escala. Si bien Janowitz usó este término raramente, la situación que identificaba era nueva, y las soluciones históricas a los problemas de las relaciones civiles-militares no podían suponerse aplicables.²⁸ “Los antiguos dictadores militares no pueden concebirse en las sociedades modernas industriales”, escribió en el prefacio a *The Professional Soldier*, pero “es igualmente anticuado pensar en términos de mantener las formas tradicionales del

²⁶ Él estaba, sin embargo, “feliz de mantener los contactos”. Carta fechada el 7 de diciembre de 1966, folio 10, caja 32, MJP.

²⁷ Fechada en julio de 1953, folio 12, caja 78, MJP.

^{27a} Ibid. 4.

²⁸ El único otro uso del término que puedo documentar es en su documento “Military Elites and the Study of War”, *Journal of Conflict Resolution* 1 (Marzo 1957): 9-18.

control político”.²⁹ Por cierto, *The Professional Soldier* fue un esfuerzo para redefinir el problema en términos relevantes, ofreciendo un modelo de desarrollo militar profesional coherente con las necesidades de la seguridad nacional y un nuevo fundamento para el control político civil. La transición a una fuerza totalmente voluntaria en 1973, no alivió sino más bien intensificó el problema. El asunto crítico, después de todo, era limitar el aislamiento de lo militar como una profesión especializada del resto de la sociedad civil y desarrollar altos niveles de profesionalismo dentro de lo militar, y un más claro sentido del fin que requiere la tarea de la disuasión.³⁰

Janowitz ciertamente creía que el IUS tenía un rol positivo que jugar en la prevención del desarrollo del militarismo imprevisto. Ese rol era multifacético. Como un tema práctico, se trataba de limitar el aislamiento de las élites civiles y militares creando un foro donde podrían encontrarse y trabajar juntos. La idea del IUS como una “institución de acercamiento” no era simplemente una reconstrucción de la experiencia de Janowitz en tiempos de guerra, sino una idea que se justificaba por los requerimientos políticos del período de posguerra. Como escribió Janowitz en 1971, “tendrá que crearse una nueva relación intelectual, crítica, y verdaderamente académica entre las universidades y los militares—ya que tales contactos serán esenciales para un efectivo control civil y una política militar significativa”.³¹ Este enlace justificó ciertos riesgos en la construcción de la institución. El rol del IUS fue también significativo. Apoyaba la investigación empírica diseñada para aclarar cómo las tendencias de la sociedad civil afectan a la organización militar y cómo, a su vez, los líderes militares responden y reaccionan a estos desarrollos. Los temas de los volúmenes publicados en las series de libros del seminario—por ej. los límites de la intervención militar, problemas de legitimidad política, sindicatos, familias militares, y educación política de soldados—documentan estas preocupaciones. La amplitud oculta la aversión de Janowitz al término “sociología militar”, y su persistente negativa a llamarse el mismo un “sociólogo militar”. El referente es demasiado estrecho; no logra abarcar su amplia preocupación por los aspectos sociales y políticos de las instituciones militares.³²

Desde el punto de vista organizativo, la especificación de una agenda de investigación empírica era particularmente importante porque su cumplimiento ayudó a integrar el seminario. No quiero dar a entender que los participantes del seminario comprendieron explícitamente o aceptaron necesariamente la definición de Janowitz de la situación de las instituciones militares en la sociedad moderna. Los puntos de vista de los miembros del IUS eran de gran amplitud y heterogéneos. Sin embargo la publicación de *The Professional Soldier* estableció un conjunto de categorías e hipótesis que desde el comienzo de la institución (y aún ahora) organizaron la agenda de investigación.

²⁹ Morris Janowitz, *The Professional Soldier* (Nueva York: Free Press, 1971), Iviii.

³⁰ Estos temas son explorados por Janowitz en varios lugares. Consultar, por ejemplo, “Institution Building for Military Stabilization”, en *On Social Organization and Social Control* (Chicago: Imprenta de la Universidad de Chicago, 1991); “Civic Consciousness and Military Performance”, en *The Political Education of Soldiers* (Beverly Hills: Sage, 1983); y “From Institution to Occupation: The Need for Conceptual Continuity”, *Armed Forces and Society* 4 (noviembre de 1977), 51-54.

³¹ Carta a William Bader, fechada el 22 de diciembre de 1971, folio 1, caja 38, MJP.

³² Carta de Morris Janowitz a Stein Rokkan, fechada el 4 de noviembre de 1968, folio 13, caja 32, MJP.

Proporcionó un vocabulario común y un foco de interés común. Su argumento central fue que los límites que separaban a los militares de la sociedad civil se habían ido debilitando progresivamente desde comienzos del siglo. Describió una organización militar que fue forzada a participar más activamente en la vida de la sociedad mayor y que sin embargo mantenía su relativa autonomía, aptitud y cohesión de grupo.³³ Sus hipótesis abrieron el camino, y Janowitz hizo buenos argumentos a favor de ellas, demostrando su utilidad. Con todo, estas hipótesis eran formulaciones rudimentarias y suficientemente amplias como para generar cuestiones que exigieran investigación adicional. Como ellas fueron probadas solamente en el caso estadounidense, invitaban al análisis comparativo. Algunos conceptos en los cuales Janowitz confiaba fuertemente, por ejemplo, el de una “fuerza policial”, eran notablemente vagos y requerían mayor definición, lo cual condujo, en este ejemplo, a una gran literatura sobre fuerzas de mantenimiento de la paz. En forma similar, su enfoque sobre los cuerpos de oficiales aumentó el interés en estudios sobre las tropas alistadas. Por otra parte los cambiantes sucesos históricos—por ej. la guerra de Vietnam y las tensiones sociales asociadas con ella, la declinación de las fuerzas armadas masivas en toda Europa Occidental, y la creciente integración de mujeres a la fuerza laboral—también planteó nuevas cuestiones sobre la relación entre las instituciones militares y la sociedad mayor y sobre la continuada importancia de las ideas originales de Janowitz. Y lo siguen haciendo.

Además de una agenda de investigación empírica abundante y perdurable, el estilo de Janowitz de investigación intelectual ayudó a evitar que el seminario siguiera estos asuntos como un defensor de un punto de vista político particular o que se transformara en una agencia cautiva de los militares. Era el estilo de un educador. La meta era la ilustración pública, y por eso él llamó a su enfoque el “modelo de ilustración”. Debía distinguirse de un “modelo de ingeniería” que estaba estrechamente interesado en la ciencia social “aplicada”, con normas basadas en las teorías determinística y general que los ingenieros sociales podían usar para resolver problemas públicos. En cambio, Janowitz veía la tarea de la ciencia social como el desarrollo de diferentes clases de conocimiento, inherentes a contextos sociales particulares, que podrían “crear las condiciones intelectuales para resolver los problemas”.³⁴ El valor de la investigación del seminario sobre instituciones militares, siguiendo este modelo, depende de su contenido y carácter académico, no de un pensamiento ilusionado o partidario. Janowitz expresó claramente el punto en la primera publicación del seminario:

Los miembros del Seminario Inter-Universitario no cedieron ante nadie en cuanto a su preocupación personal por la paz—o en su interés general en la aplicación responsable del conocimiento a los problemas sociales. Pero los problemas intelectuales no se resuelven por mandato, por informes de comités de asociaciones profesionales, ni tampoco por análisis de valores.³⁵

³³ Janowitz, “From Institution to Occupation”, 53.

³⁴ Janowitz, *On Social Organization and Social Control*, 92.

³⁵ Morris Janowitz, en el “Prefacio” a *The New Military* (Nueva York: Fundación Russell Sage, 1964), 8.

Más bien, el rol del soldado profesional, argumentó después, es un tema “que necesita ser aclarado por los análisis de la ciencia social y resuelto por debate público”.³⁶ El análisis social es necesario, pero no es un sustituto de la discusión pública. Esta posición exige una gran fe en las capacidades de la ciencia social y de los líderes públicos. No obstante, al adoptarla, el seminario pudo mantener su carácter de sociedad cultural, y comprometerse con problemas urgentes de análisis institucional sin atascarse en interminables debates sobre controversias de políticas.

Logros y Perspectivas Futuras

¿Se justificaba que Janowitz creyera que un grupo como el IUS pudiera ser un enlace eficaz entre científicos sociales y militares, promoviendo estudios económicos de fuerzas armadas y sociedad, limitando a la vez la posibilidad del militarismo imprevisto? Mirándolo bien, creo que sí, lo cual no significa que todo lo esperado se realizara.

Mirando hacia atrás para evaluar las consecuencias de la investigación de las ciencias sociales sobre lo militar hacia el fin de su carrera, Janowitz reconoció que sus esfuerzos de investigación y de organización trajeron orden y ayudaron a establecer un sub-campo de la sociología para estudiar la profesión militar, las instituciones militares, y su relación con la sociedad. Dentro de la comunidad académica, el seminario y el trabajo de sus miembros constituyen una fuerte voz en el tema fuerzas armadas y sociedad. Sin exagerar la cantidad, prestigio o logros de los estudiantes de lo militar, la paz y la guerra, la sociología contiene ahora un cuerpo importante de investigación empírica que se ocupa de una amplia gama de problemas planteados por la organización y funcionamiento de las fuerzas militares en las sociedades modernas.³⁷ Este logro no debe darse por sentado. Después de todo, otros ejemplos de sociólogos académicos con carisma que intentaron institucionalizar una perspectiva o agenda de investigación intelectual—por ej. Emile Durkheim con *Annee sociologique*, William I. Thomas y Robert E. Park en la Universidad de Chicago, y Paul Lazarsfeld con el Departamento de Investigación Social Aplicada en la Universidad Columbia—son historias de relativo fracaso en este aspecto. No se trata de que sus esfuerzos hayan sido infructuosos o que las contribuciones de estos académicos no tengan ya valor o utilidad sino del hecho que las instituciones a través de las cuales intentaron llevar a cabo su trabajo no los sobrevivieron.³⁸ En cambio, el IUS continua funcionando como un foro vigoroso para el

³⁶ Morris Janowitz, “Organizing Multiple Goals: War Making and Arms Control”, en *The New Military*, 11.

³⁷ Consultar Gwyn Harries-Jenkins y Charles C. Moskos, Jr., “Trend Report: Armed Forces and Society” *Current Sociology* 29 (Winter 1981): 1-164.

³⁸ Por supuesto, el Departamento de Sociología de la Universidad de Chicago “sobrevivió” a Thomas y Park. El caso es más sutil. La carrera de Thomas en Chicago, y en alguna medida su influencia, finalizó tempranamente como resultado de una tragedia personal. Park no estaba, que yo sepa, directamente interesado en establecer un instituto que llevara a cabo la “Escuela de Chicago” de sociología. Sin embargo la eminencia del departamento de sociología de Chicago declinó después del retiro de Park y hasta cierto punto como resultado directo de su retiro, a pesar de los esfuerzos de muchos en la facultad que trataban de mantener la tradición de trabajo que él había ayudado a establecer. La publicación de *Annee sociologique* continuó realmente por un corto período posterior a la muerte de Durkheim, pero solo en forma irregular y no a menudo.

estudio sociológico del tema militar, a pesar de la pérdida (debido a enfermedad) de la participación activa de Janowitz a comienzos de la década de 1980 y su muerte en 1987.

Janowitz también creyó que la investigación hecha dentro de esta tradición era igualmente importante, ya que “incrementó el auto-conocimiento de la profesión militar y de aquellos responsables del control civil”³⁹ Él estaba decepcionado, por supuesto, debido a que ciertas decisiones críticas de la política militar se tomaban sin aprovechar los resultados de la investigación social disponible. Lamentó, por ejemplo, que la Comisión del Presidente sobre Fuerzas Armadas Voluntarias no aprovechó el trabajo del IUS para el informe de su estudio sobre reclutamiento en las fuerzas armadas estadounidenses.⁴⁰ Él también se preguntaba por qué las recomendaciones de Robert McNamara de continuar el bombardeo estratégico durante la guerra de Vietnam se hicieron con relativa ignorancia de estudios que documentaban los limitados efectos políticos de las campañas de bombardeo estratégico durante la Segunda Guerra Mundial y la Guerra de Corea.⁴¹ En pocas palabras, en coyunturas críticas de la historia reciente de EE.UU. la esperanza de poder crear instituciones eficaces que permitieran la investigación sociológica para informar el debate público no se concretó. A pesar de ello, dadas las preocupaciones de Janowitz sobre el militarismo imprevisto, aún el éxito parcial fue bien recibido.

No es posible afirmar con certeza si el seminario seguirá en el centro de la futura investigación sociológica sobre fuerzas armadas y sociedad. La disponibilidad de fondos para proporcionar la ayuda material necesaria para la investigación no está garantizada. En todo caso, la normalización del pensamiento innovador es un logro problemático, nunca finalizado. Seguramente la influencia del pensamiento de Janowitz se difundirá más con el paso del tiempo. El fin de la guerra fría, nuevos desarrollos en el control de las armas nucleares, mayor experiencia con organizaciones militares y de pacificación transnacionales—determinaron que los conceptos específicos e hipótesis que empleó Janowitz deban reformularse. Cada generación debe identificar y aclarar sus propios problemas respecto a las relaciones entre fuerzas armadas y sociedad. No obstante, en la actualidad hay una suficiente cantidad de académicos, capacitados o influenciados por Janowitz, que nos permite esperar una elaboración permanente de los temas de Janowitz.

NOTA DEL AUTOR: *Este artículo es una versión revisada de un documento presentado en la Conferencia Bienal del Seminario Inter-Universitario sobre Fuerzas Armadas y Sociedad, celebrada del 11 al 13 de octubre de 1991 en Baltimore, Maryland. Un reconocido agradecimiento a la ayuda financiera que sufraga parcialmente los gastos de esta investigación proporcionada por el Instituto de Estudios Militares de la Univesidad A&M de Texas. Mi*

Consultar Edward Shils, “Tradition, Ecology, and Institution in the History of Sociology”, en *The Calling of Sociology* (Chicago: Imprenta de la Universidad de Chicago, 1980).

³⁹ Morris Janowitz, “Consequences of Social Science Research on the U.S. Military”, *Armed Forces and Society* 8 (verano, 1982):520.

⁴⁰ Carta de Morris Janowitz a William H. Meckling, fechada el 2 de octubre de 1969, folio 11, caja 38, MJP.

⁴¹ Carta de Morris Janowitz a Alexander George, fechada el 17 de marzo de 1970, folio 7, caja 15, MJP, y Morris Janowitz, “Consequences of Social Science Research on the U.S. Military”, 522-523.

Morris Janowitz y la Sociología Militar

agradecimiento a Samuel W. Bloom, Allen R. Mollet y David Segal por sus útiles sugerencias sobre la revisión.

JAMES BURK, profesor adjunto de sociología en la Universidad A&M de Texas, estudia los orígenes, el mantenimiento, y la transformación del orden moral en las sociedades democráticas modernas. Es autor de *Values in the Market Place: The American Stock Market under Federal Securities* (1988) y editor de *Morris Janowitz on Social Organization and Social Control* (1991). Actualmente trabaja en un estudio sobre ciudadanos, soldados, y renovación democrática. Dirección para la correspondencia: Departamento de Sociología, Universidad A&M de Texas, College Station, TX 77843-4351