

Security and Defense Studies Review



*Interdisciplinary Journal
of the Center for Hemispheric Defense Studies*

Articles

“Las relaciones China-Colombia en el contexto de la relación estratégica entre Colombia y los EE.UU.”

R. Evan Ellis

“El modelo de asignación de recursos para las inversiones en defensa chileno: Impactos y comparaciones regionales.”

Alejandro Arévalo Sarce

“Dilemas antiguos y modernos en la inteligencia estratégica en Sudamérica.”

Carlos Maldonado

“Soldados y policías: Corresponsabilidad y misiones conjuntas militares-policías en el mantenimiento de la paz, postconflicto y seguridad pública.”

Juan Carlos Ruiz Vasquéz

“Influenza pandemic and its national security and macroeconomic implications for Jamaica.”

Ramjee Singh, Allan Wright and Hilton McDavid

“¿Emerge una nueva reconfiguración en el sistema internacional?”

Maria Cristina Montenegro

“Paraguayan People’s Army: Challenging a Populist Regime.”

David Spencer

“Advanced Guard: Strategic Communications and the Dual Agency of the U.S. Armed Forces Chaplaincy.”

Martin Edwin Andersen

Book Review: *Seeds of Terror, How Heroin is Bankrolling the Taliban and Al Qaeda*

John C. Thompson

Document: Keynote speech at CHDS/Brookings Institution conference on “Strategic Implications of China’s Evolving Relationship with Latin America.”

Frank O. Mora

Document: “Security, Intelligence and the Role of the Media,” presented to the San Francisco Committee on Foreign Relations

Cresencio S. Arcos

Volume 9

Issues 1&2, 2009

ISSN: 1533-2535

Security and Defense Studies Review

Editorial Board

Richard D. Downie, Ph.D.

Director, CHDS

Prof. Martin Edwin Andersen, Editor

CHDS Chief of Strategic Communications

Raúl Benítez Manaut, Investigador

Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Universidad Autónoma de México

J. Samuel Fitch, Professor and Chair, Department of Political Science

University of Colorado at Boulder

Ivelaw Griffith, Provost and Senior Vice President

York College/City University of New York

Oswaldo Jarrin, Professor and Minister of Defense Chair

Center for Hemispheric Defense Studies

General (R) Julio Hang, Director

Institute of International Security and Strategic Affairs

Jennifer Holmes, Associate Professor of Political Science

University of Texas at Dallas

Hal Klepak, Professor of War Studies and Latin America History

Royal Military College of Canada

Richard Millett, Professor of History Emeritus

Southern Illinois University, Edwardsville

Patricia Olney, Associate Professor of Political Science

Southern Connecticut State University

Eliezer Rizzo de Oliveira, Profesor Núcleo de Estudos Estratégicos

Universidade de Campinas, São Paolo, Brasil

Carlos Ospina, Professor and Chief of Defense Chair

Center for Hemispheric Defense Studies

Orlando J. Perez, Professor and Chair, Department of Political Science

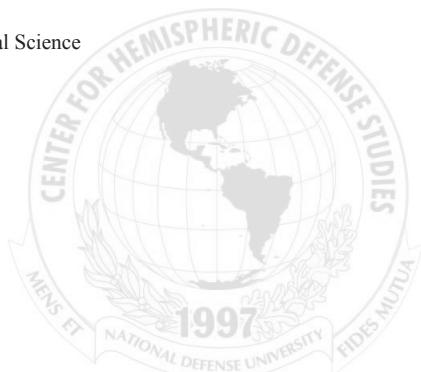
Central Michigan University

David Pion-Berlin, Professor of Political Science

University of California, Riverside

Vivian Rodriguez, Graphic Designer

Center for Hemispheric Defense Studies



Center for Hemispheric Defense Studies
Security and Defense Studies Review
An Interdisciplinary Journal

2009 Issue / Edición 2009/ Edição 2009
Volume 9, Issues 1 & 2

Message from the Director	5
“Las relaciones China-Colombia en el contexto de la relación estratégica entre Colombia y los EEUU.”	
R. Evan Ellis	7
“El modelo de asignación de recursos para las inversiones en defensa chileno: Impactos y comparaciones regionales.”	
Alejandro Arévalo Sarce.....	27
“Dilemas antiguos y modernos en la inteligencia estratégica en Sudamérica.”	
Carlos Maldonado	49
“Soldados y policías: Corresponsabilidad y misiones conjuntas militares-policías en el mantenimiento de la paz, postconflicto y seguridad publica.”	
Juan Carlos Ruiz Vasquez	67
“Influenza pandemic and its national security and macroeconomic implications for Jamaica.”	
Ramjee Singh, Allan Wright and Hilton McDavid	81
“¿Emerge una nueva reconfiguración en el sistema internacional?”	
María Cristina Montenegro.....	89
“Paraguayan People’s Army: Challenging a Populist Regime.”	
David E. Spencer	105
“Advanced Guard: Strategic Communications and the Dual Agency of the U.S. Armed Forces Chaplaincy.”	
Martin Edwin Andersen	115
Book Review: <i>Seeds of Terror How Heroin is Bankrolling the Taliban and Al Qaeda</i>	
John C. Thompson	133
Document: Keynote speech at CHDS/Brookings Institution conference on “Strategic Implications of China’s Evolving Relationship with Latin America.”	
Frank O. Mora	135

Document: Speech on “Security, Intelligence and the Role of the Media,” presented to the San Francisco Committee on Foreign Relations	
Crescencio S. Arcos.....	139
Biographies	
R. Evan Ellis/ Alejandro Arévalo Sarce/ Carlos Maldonado/ Juan Carlos Ruiz Vasquez/ Ramjee Singh/ Allan Wright/ Hilton McDavid/ María Cristina Montenegro/ David E. Spencer/ Martin Edwin Andersen/ John C. Thompson/ Frank O.Mora/ Crescencio S. Arcos.....	142
Contratapa: English / Spanish Abstracts.....	143

Note: The opinions expressed in the *Security and Defense Studies Review* do not necessarily reflect those of the Center for Hemispheric Defense Studies, the National Defense University, or the U.S. Department of Defense.

Message from the Director



The Center for Hemispheric Defense Studies is very pleased to offer a single consolidated edition of the *Security and Defense Studies Review* this year. As you know, with the Winter 2008 volume, the *Review* added a hard copy version of its peer-reviewed scholarly articles to its cyber edition. We have received numerous complimentary remarks about this change, as well as suggestions for possible future themes and improvements that best reflect the security and defense challenges facing our hemisphere and beyond. Rest assured, we are listening to you and welcome your ideas, as well as seek your written contributions, in an effort to make the *Review* required reading for the largest number of our colleagues and friends.

This edition of the *Review* includes several important articles by Center faculty, staff and colleagues. Four of the contributions are works presented at last July's

5th Sub-Regional Conference (SRC) in Cartagena, Colombia. The theme of that conference was "Challenges in Security and Defense in a Complex Political Environment: Prospects for Cooperation and Divergence in South America." From that highly-successful event, we have chosen the following articles for the *Review*: Argentine scholar María Cristina Montenegro presents an interesting analysis of the changing international system: "¿Emerge una nueva reconfiguración en el sistema internacional?" "El modelo de asignación de recursos para las inversiones en defensa chileno: Impactos y comparaciones regionales," by Alejandro Arévalo Sarce offers an important look at one method of assuring financial support for national defense, in this case, Chile. Carlos Maldonado wrestles, successfully many would argue, with old and new issues concerning strategic defense in "Dilemas antiguos y modernos en la inteligencia estratégica en Sudamérica." Juan Carlos Ruiz Vásquez provides important reflections on peacekeeping and public security in his, "Soldados y policías: Correspondabilidad y misiones conjuntas militares-policías en el mantenimiento de la paz, postconflicto y seguridad pública." Similarly, out of a January Caribbean Community Pandemic Influenza Workshop, co-sponsored by the U.S. Northern Command (NORTHCOM), the U.S. Southern Command (SOUTHCOM), the University of the West Indies and CHDS, we have selected a critical look by D. Ramjee Singh, Allan Wright and Hilton McDavid titled "Influenza pandemic and its national security and macroeconomic implications for Jamaica."

From CHDS, several members of our faculty and staff have offered key insights into defense and security areas, breaking ground and hopefully stimulating further policy research and publication. R. Evan Ellis, who just this year published a critically-acclaimed book, *China in Latin America: The Whats and Wheres*, zeroes in on the Asian giant's role in Colombia in "Las relaciones China-Colombia en el contexto de la relación estratégica entre Colombia y los EEUU." Counterinsurgency expert David Spencer examines some disturbing old/new developments in the Southern Cone in the "Paraguayan People's Army: Challenging a Populist Regime." *Review* editor-in-chief Martin Edwin "Mick" Andersen, chief of strategic communications at the Center, provides a novel look at the role played by military chaplains as arguably the world's first strategic communicators in antiquity and up to the present day. CHDS Dean of Students and Administration John C. Thompson brings important information to our attention in his book review of *Seeds of Terror: How Heroin is Bankrolling the Taliban and Al Qaeda*. Finally, the *Review* is re-publishing two important documents offered in 2009, both breaking new ground for our readers. The first is the keynote speech by Frank O. Mora, Deputy Assistant Secretary of Defense for Western Hemisphere Affairs, delivered at the November conference co-sponsored by the Center with the Brookings Institution on "Strategic Implications of China's Evolving Relationship with Latin America." DASD Mora's remarks were heralded at the time they were made as providing important insights into the Obama Administration's view of a much-commented phenomenon in the region. For that reason, we believe it is important to give them wide distribution as part of our policy education and research mission. The second is the text of a speech given before the San Francisco Committee on Foreign Relations by retired Ambassador Cresencio S. Arcos, currently with CHDS as a political advisor, on "Security, Intelligence and the Role of the Media."

In 2010, we fully expect to return to our original twice-yearly publishing schedule. Focuses in upcoming editions will include looks at the growing role of women in security and defense policy, the challenge posed by transnational threats, and the role of ethnicity in the militaries of several countries in the region. We hope you will consider making your own contributions to these and other CHDS efforts.

**With warm regards,
Richard D. Downie, Ph.D.**

Las relaciones China-Colombia en el contexto de la relación estratégica entre Colombia y los EE.UU.¹

R. Evan Ellis

RESUMEN

Este ensayo analiza las relaciones de la República Popular de China (RPCh) y Colombia, en el contexto estratégico de la región. Empieza con un análisis de porque los relaciones creciente entre China y la región es un tema clave de seguridad y defensa, a pesar del carácter principalmente económico de los relaciones. Sigue con un análisis de los intereses estratégicos de la China en Colombia en el marco de los intereses generales en la región, que incluye acceso a productos primarios, acceso a mercados, aislar a Taiwán, y fomentar un ambiente seguro para el alza de China en el mundo. Concluye que las relaciones entre Colombia y la República Popular China durante los últimos años han tenido un carácter principalmente comercial, tiene múltiples implicaciones estratégicas para Colombia, incluyendo la evolución de la estructura de su comercio, el aumento de tráfico humano, y el empoderamiento indirecto de las fuerzas irregulares y amenazas externos en su vecindario. Adicionalmente asevera que las relaciones China-Colombia-EE.UU. deben entenderse como triangulo en que el desarrollo de un parte impacta en los otros, pero con oportunidades de colaborar, que incluyen temas de defensa y criminalidad que implica a toda la región.

Introducción

El crecimiento de las relaciones entre China y América Latina es, quizás, el fenómeno que más impacta al entorno estratégico del hemisferio, y a la vez, lo menos entendido. Por un lado, el rol dominante emergente de China en la región no sigue la misma lógica que la competencia por poder entre los EE.UU. y la Unión Soviética durante la guerra fría. Los requisitos de China popular para avanzar su posición en el mundo moderno globalizado y formar un ambiente estratégico seguro para su alza son dramáticamente distintos a los imperativos y reglas del sistema mundial del siglo veinte cuando la Unión Soviética persiguió una estrategia de dominación mundial basada en un tejido de ideología y capacidad militar, luchado en un tablero de ajedrez cuyo progreso podría medirse en países clientes, armamentos, y acceso a bases para despliegues militares. Además, el marco cultural de los líderes chinos persigue avanzar la posición de su civilización es ajena a (y más viejo que) las reglas e imperativos del sistema de estados “Westfalia” que enmarca el entendimiento de estrategia para pensadores del mundo occidental. En otras palabras, es porque la manera de China de perseguir sus metas civilizacionales no corresponde a las matrices que utilizamos en el occidente para reconocer estrategia y amenaza, que no reconocemos la centralidad del impacto que el avance de China Popular tiene en el ambiente estratégico del hemisferio. Las iniciativas de China continental en América Latina no corresponden a nuestro concepto militarizado de lo que constituye un tema de seguridad y defensa. Porque el avance de China en el hemisferio no se mide principalmente en venta de armas, estados clientes, y presión militar, no lo consideramos un tema de seguridad y defensa, sino algo que cómodamente podemos regalar al mundo de lo “económico y social” mientras que enfocamos en otros temas que más inmediatamente involucran armas, sangre, vida, y muerte.

A diferencia de la sabiduría popular, este trabajo aboga que el avance de China es una de las dinámicas más importante y más transformadora para el entorno de seguridad y defensa en América Latina. A diferencia de la guerra fría, la fuente de relevancia estratégica de China en América Latina no proviene de planes nefastos por parte de China para imponer un sistema de dominación político-militar en la región, sino en los efectos transformadores de la búsqueda por parte de China de metas civilizacionales, con raíces en consideraciones económicas y tecnológicas en que depende su regreso como poder mundial. Es una lógica falsa concluir que el impacto de China en América Latina no es

¹Este artículo fue adaptado por el autor de un capítulo de un libro escrito por el mismo autor para la Universidad Externado de Colombia.

un tema de seguridad y defensa porque China no está persiguiendo una estrategia deliberada para imponer su voluntad política en la región a través de mecanismos militares.

El impacto más relevante de China en el entorno de seguridad y defensa de América Latina tiene que ver con sus efectos indirectos. Por un lado, el apoyo financiero que China brinda a regímenes populistas, tales como Venezuela, Ecuador, y Bolivia, extiende la solvencia económica y política de tales regímenes, y con esto, su capacidad de forjar alianzas y comprar armas de otros poderes externos, tales como Rusia e Irán. Igualmente, la inversión y los préstamos hechos por China, y la compra de sus productos primarios brinda recursos significativos a tales regímenes populistas, que permite realizar actividades desestabilizadoras en el hemisferio. El impacto destabilizador en la región de tales inversiones y compras por China no significa que la República Popular de China (RPCh) activamente busca destabilizar la región. Solo que no se ve desventaja a sus metas civilizacionales, en regresar como poder mundial.

En una manera parecida, las compras por China de la soya, hierro, y ahora petróleo de Brasil, y sus proyectos económicos y tecnológicos con aquel país, son factores claves en el alza del mismo como poder suramericano. La alza de Brasil está transformando su peso político en la región, tanto como su interés y habilidad de comprar y desplegar armas para defender la soberanía de su territorio y recursos, desde el despliegue de submarinos nucleares en el Atlántico para proteger el petróleo en los cuencas de Santos y Campos, hasta el traslado del ejército y sistemas de detección para proyectar presencia estatal en la Amazonas. También la importancia de China para el desarrollo económico de Brasil ha impulsado un interés nuevo en sus vecinos para conseguir el acceso al Pacífico a través de su territorio.

En la tercera dimensión, el rol de China ha transformado el cálculo de los líderes de la región, hasta los más pro-norteamericanos, para adoptar una postura más independiente. Aunque los niveles de intercambio entre China y los países de la región tiene una variación significativa, en cada caso, intercambio comercial e inversión china, o la posibilidad de tal intercambio e inversión, ha impulsado a que los países de América Latina tomen un curso político y económico más independiente. Aunque los números no siempre corresponden a la percepción, los países de la región ahora perciben que los EE.UU es solo un mercado y una fuente de inversión entre varios. La percepción de alternativas en socios económicos para América Latina también ha impulsado la región a pensar en alternativas políticas.

De cierta forma, el concepto de un “bloque UNASUR” que pueda relacionarse con los EE.UU como quiere, en vez de atarse a los EE.UU, está empoderado por la creciente posibilidad de intercambio e inversión por parte de China Popular y otros poderes externos.

Las relaciones comerciales entre China y América Latina también están introduciendo nuevos imperativos específicos en los ambientes de seguridad y defensa. Esto incluye un aumento en el tráfico humano desde China a través de América Latina, y nuevos patrones de crimen organizado y el lavado de dinero, mientras que entidades chinas tienen cada vez más contacto con América Latina. También entidades chinas están cada vez más involucradas en el tejido del hemisferio, e indirectamente, con su seguridad. Empresas de telecomunicaciones tales como Huawei y ZTE son responsables cada día más de la comunicación entre entidades del gobierno y fuerzas armadas en América Latina, hasta incluir tres países en la región con satélites diseñados y lanzados por China: Venezuela, Brasil, y Bolivia, con otros contemplando la opción en el futuro. Empresas chinas, tales como Andes Petrolan y Petroriental están cada vez más involucradas en operaciones físicas en la región en los sectores extractivos, donde llegan de tener los mismos problemas que han tenido empresas multinacionales del occidente, como secuestros, y conflictos con grupos indígenas y ambientalistas. Empresarios y ciudadanos chinos tienen una presencia cada vez más fuerte en la región, y la obligación de brindar seguridad a tales ciudadanos cuando tienen problemas con las comunidades locales, creará cada vez más tentación por parte del gobierno chino de intervenir en la región.

Por otro lado los EE.UU y otros actores, la presencia de China en el entorno económico, político, y social en la región será cada vez más difícil de ignorar, con representación por parte de China en la Organización de Estados Americanos, el Banco Interamericano de Desarrollo, y otros foros regionales. También empresas y personas chinas serán cada vez más, factores para tener en cuenta en la planificación cuando los EE.UU contemplan una operación en conjunto con sus socios locales en la región.

No todo el impacto de China en seguridad y defensa es necesariamente negativo. Los patrones nuevos de intercambio comercial, y las exportaciones hacia China crean nuevos recursos para los exportadores y los gobiernos apoyados por sus impuestos. La nueva infraestructura, impulsada por la necesidad de llevar productos primarios desde el interior de la región hacia afuera, tendrá el efecto de aumentar la presencia estatal en áreas anteriormente remotas. La venta de bienes militares chinos, a precios económicos, como tanques y vehículos blindados, promoverá un aumento en la habilidad militar de ciertos países en la región, con costos más bajos que las alternativas anteriores.

En el ambiente político, aunque China no está estableciendo alianzas formales con los países de la región, su “poder blando” está aumentando en la región de una manera impresionante. Las cosas que líderes políticos y económicos de la región están dispuestos a hacer con la esperanza de recibir beneficios por parte de China en un futuro son enormes, hasta incluir presidentes tales como Oscar Arias de Costa Rica quien ha cambiado la postura diplomática del país por causa de la esperanza de beneficios tangibles e intangibles en el futuro. En una manera parecida, la disponibilidad de Brasil de reconocer a China como economía del mercado, y hacer otras acciones con la esperanza del apoyo por parte de China de una silla en el consejo permanente de la Organización de Naciones Unidas es una muestra evidente de influencia. Aunque China insiste que no interferirá en la política interna de otras naciones, aplica una presión fuerte, aunque sutil, en una selección de temas de importancia para China como país, que incluye la posición de su socio sobre Taiwán, Tíbet, acceso a su mercado por productos chinos, y protección de empresas chinas, entre otros temas. Aunque hasta ahora, China no ha aplicado su influencia contra los EE.UU. en la región, la influencia que el país tiene entre aliados claves para los EE.UU., esto muestra una vulnerabilidad para los EE.UU. si algún día, sus intereses llegan a chocar contra los intereses de China en la región. Hasta ahora, con la ausencia de una disputa abierta con los EE.UU., y con fuertes incentivos para evitar una postura confrontacional, China ha evitado mostrar sus dientes en la región.

Para investigar el impacto de China en América Latina, este ensayo se enfoca en un caso específico: las relaciones entre China y Colombia.

Por un lado, Colombia es uno de los aliados estadounidense más estrechos en la región, impulsando un elevado nivel de interés por el gobierno estadounidense sobre las iniciativas chinas en Colombia. Durante los últimos años, los EE.UU. han gastado más de 6 mil millones de dólares para apoyar la lucha contra el narcotráfico y terrorismo en Colombia.² Por otro lado, dado que a medio siglo del conflicto interno, la mirada de Colombia hacia Asia es un fenómeno relativamente nuevo para el país. Sin embargo, Colombia tiene muchos atributos que lo hacen de gran interés para la RPCh, incluso no solo productos primarios para exportar, sino también mercados y una posición estratégica en la región. Este ensayo analiza las relaciones crecientes entre Colombia y la RPCh, no sólo en términos económicos, sino también desde la perspectiva del impacto en Colombia, América Latina, y los EE.UU.

Aunque el análisis muestra que la mayoría de las relaciones son de índole económica, tiene grandes implicaciones para Colombia y su relación con otros países en el futuro, incluyendo los EE.UU.

²Plan Colombia. GAO Highlights. GAO-09-71. Washington D.C.: General Accounting Office. Octubre 2008.

³Para un análisis mas extenso de las motivaciones de la RPCh hacia América Latina, vea R. Evan Ellis, *China in Latin America: The Whats and Wherefores*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers. 2009.

Los Intereses de la República Popular China en Colombia.

Aunque es difícil inferir con precisión las motivaciones de los diversos líderes y empresarios chinos, es posible avanzar algunas hipótesis tentativas para entender mejor los patrones de la actividad observada y qué esperar en el futuro.

Los intereses chinos en Colombia deben ser entendidos en el contexto de los intereses chinos en América latina. Estos incluyen (1) la necesidad para obtener acceso confiable a productos agrícolas y materiales básicos, (2) la búsqueda de mercados alternativos para sus exportaciones, incluso productos con un mayor valor agregado, (3) el objeto estratégico de aislar a Taiwán de la comunidad internacional, y (4) los esfuerzos continuos e incrementales para crear un ambiente geoestratégico que minimice las amenazas al “alza (crecimiento) pacífico” de China.

La necesidad para obtener acceso confiable a productos tiene sus raíces en la posición que China ha adoptado en la economía global para hacer crecer su economía, enfocado en la confección para exportación. Como consecuencia, la economía china requiere una cantidad de materias primas para abastecer sus industrias. Además, el enfoque en industria desplaza a los residentes del campo hacia la ciudad, aumentando las dificultades de China en generar alimentación para su población.

Acceso a Productos Primarios. Los productos primarios disponibles en Colombia para exportación son modestos en comparación a las reservas de petróleo pesado en el país vecino Venezuela, los minerales encontrados en Bolivia y Perú, y la soja de Brasil, Argentina y Paraguay. Sin embargo, las cantidades de recursos en Colombia han sido suficientes para atraer interés de empresas chinas en explorar petróleo, níquel, carbón, oro, hierro, y cobre, entre otros minerales.

Por otro lado, Colombia tiene una ubicación geográfica estratégica en términos del abastecimiento de materias primas desde Venezuela hacia la RPCh. Un oleoducto a través del territorio colombiano, contemplado antes de las actuales malas relaciones entre Venezuela y Colombia del presente, representa una posible ruta para enviar petróleo desde la faja de Orinoco hacia China en el futuro. De una manera parecida, un ferrocarril contemplado por un estudio de la Corporación Andina de Fomento representa una vía para minerales desde Venezuela hasta el puerto de Buenaventura en la costa pacífica de Colombia.

Acceso a Mercados. La desaceleración de la expansión de mercados tradicionales de productos chinos, tales como los EE.UU. y Europa, han aumentado la importancia de Colombia y otros países de América Latina para China. El porcentaje de exportaciones chinas representado para América Latina en total casi se ha duplicado en los últimos 5 años, desde 3% en 2004, hasta 5.3% en 2008⁸. Además, la región ha mostrado ser un buen mercado para la introducción de productos del más alto valor agregado, compitiendo por precio sin marcas conocidas.

⁴La orientación de China para exportar como motor de su economía es mostrada en la estadística que, basada en los datos de 2008, China es la nación con el volumen más grande de intercambio internacional, solo detrás de los EE.UU., y con un superávit comercial de \$297 billón, más grande que cualquier otro país en el mundo. *Direction of Trade Statistics Yearbook 2009*. Washington D.C.: International Monetary Fund. 2009.

⁵Por un lado el auge en la prosperidad y el aumento en el consumo de productos como carne, con un impacto multiplicador en los suministros requerido para producirlo, como soya y harina de pescado. Por otro lado, la migración masiva desde el campo hacia la ciudad, y la industrialización del campo aumentó un problema grave con la falta de tierra usable para la agricultura. Para un análisis de estas tendencias, véa Ellis, 2009. pp. 11-13

⁶“Queremos Más Inversión De China En El País”. Mincomercio. *El Tiempo*. Bogotá, Colombia. <http://www.eltiempo.com>. 25 diciembre 2009

Simón Romero. “Ideological Opposites, Colombia and Venezuela, Begin to Attract.” *International Herald Tribune*. London, England. <http://www.iht.com/articles/2007/10/18/asia/latin.php>. 18 de octubre 2007.

⁷En 2004, la RPCh exportó 7 veces más a los EE.UU., que a América Latina. En 2008, antes de los impactos de la recesión mundial, las exportaciones a los EE.UU. solo fueron 3.3 veces el tamaño de exportaciones a RPCh. La proporción de exportaciones de productos chinos representados hacia Colombia se ha más que duplicado en este periodo. *Direction of Trade Statistics Yearbook 2009*. Washington D.C.: International Monetary Fund. 2009.

⁸En 2004, la RPCh exportó 7 veces más a los EE.UU., que a América Latina. En 2008, antes de los impactos de la recesión mundial, las exportaciones a los EE.UU. solo fueron 3.3 veces el tamaño de exportaciones a RPCh. La proporción de exportaciones de productos chinos representados hacia Colombia se ha más que duplicado en este periodo. *Direction of Trade Statistics Yearbook 2009*. Washington D.C.: International Monetary Fund. 2009.

En Colombia, las ciudades principales como Bogotá, Medellín, y Cali, tienen una clase media importante, con recursos suficientes para formar un mercado importante de productos chinos.

Mirando hacia el futuro. Colombia también tiene importancia para el acceso de China a los otros mercados de América del Sur. El país es parte de la ruta terrestre del futuro, ya que la “Autopista de las Américas,” que contactará el eje comercial de Panamá con las ciudades principales de los países Andinos --algo que, hasta ahora, ha requerido un segundo viaje por embarcaciones desde la puerto de Balboa en Panamá, dado a la falta de infraestructura vial y la falta de seguridad en algunas partes de Colombia.

Aislar a Taiwán. 12 de las 23 naciones en el mundo que siguen reconociendo a la República de China (ROC) como el gobierno legítimo de todo el territorio chino se encuentran en América Latina.⁹ La RPCh ha perseguido una política con una mezcla de presiones sútiles y premios implicados para convencer a tales naciones, para cambiar su postura diplomática. Sin embargo, en esta lucha, la relevancia de Colombia para China ha sido casi cero. A diferencia de Paraguay y algunos países en América Central y el Caribe, Colombia ha reconocido el gobierno de China Continental desde 1980.¹⁰ Aparte de un iniciativa del Senador Jairo Clopatovsky que nunca logró ser debatida públicamente,¹¹ el país nunca ha mostrado interés en cambiar su postura. Además, a diferencia de países con que la RPCh ha otorgado estatus “estratégico,” tales como México y Venezuela, Colombia tiene relativamente poca influencia sobre los estados de América Central y el Caribe, y así no tiene mucha utilidad para China Continental como una palanca para su campaña en cambiar la postura diplomática de otros países en la región.

Fomentar un Ambiente Seguro para el Alza de China. En cuanto al interés de China en fomentar un ambiente internacional seguro para acomodar su alza como poder mundial, la RPCh reconoce que, si siguen las tendencias, dentro de un plazo de 20-40 años, van a desplazar los EE.UU. como la economía más grande del mundo.¹² Bajo el lema “multipolaridad”, de la supervivencia de regímenes apuestos a los EE.UU., tales como los gobiernos de Venezuela, Ecuador y Bolivia, el interés de la RPCh sirve para evitar que un consenso pueda ser logrado por los EE.UU. para bloquear el alza de China.

Gestionar el ambiente estratégico, una meta clave para China ha sido mantener una buena relación con los EE.UU. Por un lado, el “alza” de China como poder mundial, depende del acceso a los mercados y la tecnología de los EE.UU. y otros países desarrollados. Por otro lado, el poder de los EE.UU. en el sistema mundial implica una capacidad de hacer daño grave a China en la etapa presente de su desarrollo. Este incluye no solo el poder militar, sino también la red de alianzas e influencias que tienen los EE.UU. mundialmente, tales como su posición en instituciones como las Naciones Unidas, el Fondo Monetario Internacional, y el Banco Mundial.¹⁴ Así, se pueden interpretar como sinceras, las declaraciones del liderazgo chino sobre la importancia de su relación con los EE.UU., pero impulsado por motivaciones que incluyen una mezcla de necesidad y temor.

⁹Para un análisis del paisaje diplomático de la región, vea Ellis, 2009. Vea también a Peter Enav, “Taiwán anuncia medidas diplomáticas tras ruptura con Costa Rica.” *Nación*, San José, Costa Rica. <http://www.nacion.com> 7 de junio 2007.

¹⁰Colombia fue unas de las últimas naciones en América del Sur en establecer relaciones diplomáticas con china continental, otorgando reconocimiento diplomático al RPCh en febrero 1980. “Bilateral Political Relations.” Ministry of Foreign Affairs of the Peoples Republic of China. Sitio de web oficial. <http://www.fmprc.gov.cn/eng/wjb/zzjg/lmzs/gjlb/3483/de-fault.htm>. 26 de septiembre 2003.

¹¹Correspondencia con Jairo Clopatofsky Ghisays. Senador de la Republica de Colombia.26 de enero 2010.

¹²Un estudio por Goldman Sachs, por ejemplo, estima que China se hará la economía más grande del mundo tan pronto como 2027.China acelera el paso para consolidarse como la primera potencia mundial.” *Diario Financiero*. Santiago, Chile. <http://www.df.cl/9 de julio 2008>.

¹³Vea, por ejemplo, “Medios subrayan transcendental importancia de relaciones China-EEUU para el mundo. *Pueblo en Linea*. Beijing, China. <http://www.spanish.peopledaily.com.cn> 6 de enero 2009.

¹⁴Para un análisis del temor por el gobierno chino que los EE.UU. busca bloquear su crecimiento como poder mundial, vea Suisheng Zhao, “China’s National Security Strategy and Diplomatic Engagement.” China-Latin América Task Force. University of Miami Center for Hemispheric Policy. http://www6.miami.edu/UMH/CDA/UMH_Main/0.1770.45362-1.51219-3.00.html. 12 de diciembre 2006.

¹⁵Sin contemplar bases chinas en América Latina, el precedente que las naciones de la región, a través de un foro multilateral que excluye a los EE.UU, tienen derecho a exigir garantías de Colombia sobre un tratado bilateral con los EE.UU., sirve los intereses de la RPCh. Vea, por ejemplo, Paúl Mena Erazo. “UNASUR acepta garantías de Colombia y EE.UU.” BBC Mundo. <http://www.bbc.co.uk/mundo>. 28 de noviembre de 2009.

En el marco estratégico descrito en los últimos párrafos, el valor de Colombia para China es ambiguo. Por un lado, dada a su alianza estrecha con los EE.UU., no sirve al interés de la RPCh para que Colombia ocupe un rol como líder y ejemplo en la región. En este sentido, el aislamiento de China por los países del bloque Alternativa Bolivariana de las Américas (ALBA) y el cuestionamiento por el UNASUR de su derecho de otorgar a los EE.UU. acceso a sus bases, ayuda a China evitar un hemisferio dominado por los Estados Unidos. Por otro lado, la percepción de una asociación demasiado estrecha con las iniciativas antiestadounidense del bloque ALBA, también pueden hacer daño a las metas estratégicas de China, a través de alimentar un sentimiento en los EE.UU. que la RPCh está buscando crear una alianza hostil a los intereses de los EE.UU. en la región, considerada su “patio trasero”, impulsando un consenso político en los EE.UU. activamente para resistir la presencia de la RPCh en América Latina.¹⁶

El Carácter de los Relaciones entre Colombia y la República Popular China.

Como las interacciones entre la China continental y los otros partes de América Latina, las relaciones entre la RPCh y Colombia durante los últimos años han tenido un carácter principalmente comercial. La figura 1 muestra el crecimiento de comercio entre Colombia y China desde el año 2002. Indica que, aunque las exportaciones desde Colombia hacia China y las importaciones chinas hacia Colombia han crecido durante los últimos años, las importaciones colombianas desde China han crecido más rápidamente, impulsando una balanza comercial cada vez más a favor de la RPCh.¹⁷

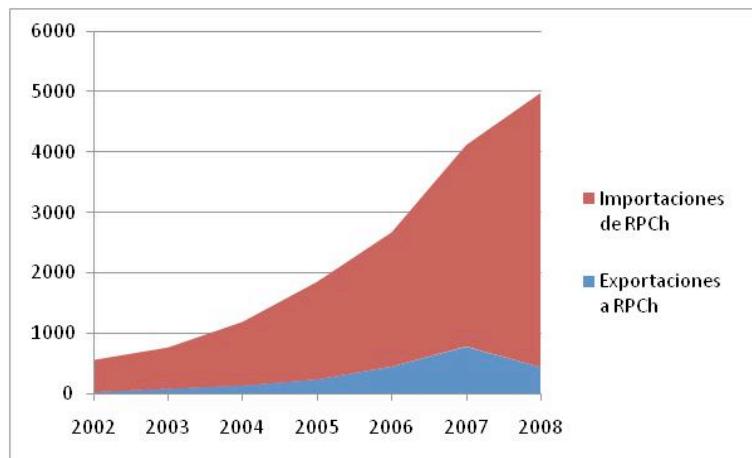


Figura 1 – Balanza Comercial Entre Colombia y China Continental 2002 - 2008

La siguiente figura muestra el comercio bilateral Colombia-China en relación al comercio bilateral Colombia-EE.UU., y como porcentaje de todo el comercio con el exterior. Consistente de la relación China-América Latina por lo general, aunque el tamaño de intercambio comercial entre Colombia y China es pequeña a la comparación con el comercio entre Colombia y los EE.UU., ha crecido el porcentaje del comercio de Colombia representado por China. También ha crecido el tamaño del comercio Colombia-China en relación al comercio Colombia-EE.UU., y como porcentaje del comercio de Colombia en lo general.¹⁸

16Un ejemplo concreto del tipo de problema que la RPCh quiere evitar, fue la inclusión indirecta de China como aliado diplomático de Venezuela en el juego de Guerra “Guaiacaipuro” hecho en 2007 por el Instituto de Altos Estudios de Defensa Nacional de Venezuela. El juego, postuló una invasión de Venezuela a la Guajira Colombiana. Entrevista con General Néstor Ramírez Mejía. Washington D.C. 13 de enero 2010. Vea también “Juego de Guerra ‘Guaiacaipuro’ Manual de Control. Instituto de Altos Estudios de Defensa Nacional (de Venezuela). División de Investigación. <http://www.scribd.com/doc/238387/La-3ra-Guerra-Mundial>. 1 de febrero 2007.

17International Monetary Fund. *Direction of Trade Statistics Yearbook 2009*. P. 152.

18International Monetary Fund. *Direction of Trade Statistics Yearbook 2009*. Pp. 151 - 152.

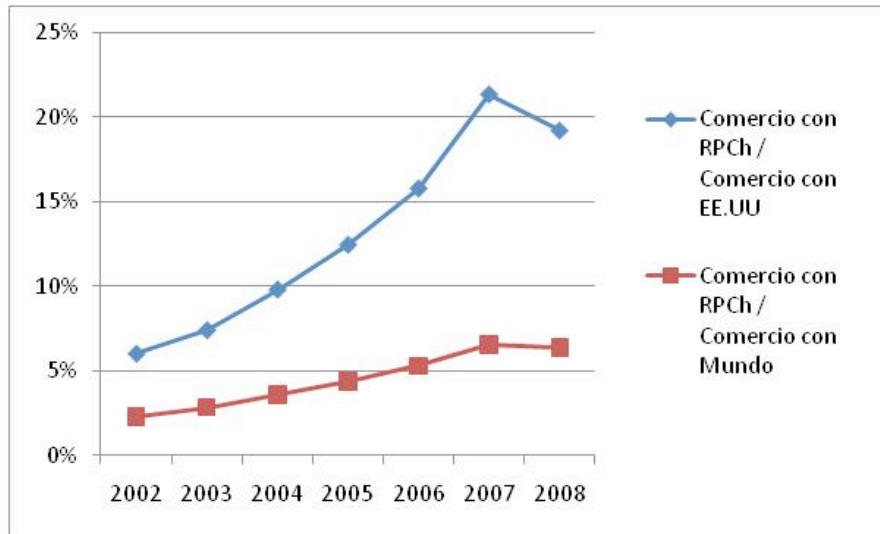


Figura 2 – Comercio Colombia-China Relativa a Comercio con EE.UU. y Mundo 2002 - 2008

La penetración de los productos chinos en los mercados locales de Colombia, en los últimos años ha sido impresionante. Como se ha indicado en la sección anterior, los empresarios chinos no solo han expandido sus ventas de productos de bajo valor agregado, como ropa, calzado y juguetes, sino también han usado las ciudades principales de Colombia como plataforma para introducir nuevos productos, como motos, teléfonos y videocámaras¹⁹, electrodomésticos, carros y computadoras.²⁰ En 2007, se registraron aproximadamente 4100 productos chinos distintos pagando aranceles para entrar Colombia.²¹ Aproximadamente 46% de los productos chinos entrando Colombia en 2007 fueron en la categoría “Maquinaria y Equipo,” representando computadores, teléfonos móviles e inalámbricos y apartos, de telecomunicaciones digitales, cámaras y videocámaras digitales y grabadoras.²²

En el caso del sector automotriz, la entrada en el mercado colombiano empezó en el 2005, aproximadamente el mismo tiempo en que estaban introduciendo sus autos en otras ciudades principales de Latinoamérica, como Santiago,²³ Lima,²⁴ y Buenos Aires.²⁵ Fueran introducidos por empresarios colombianos, como China Automotriz y Cinascar.²⁶ Con precios generalmente menores que la competencia, los carros chinos rápidamente crecieron en porcentaje de ventas nacionales.²⁷ Al llegar el fin del 2007, varias marcas chinas tuvieron una presencia en Colombia, que incluya a Great Wall Motors, Shanghái Automobile Industrial Corporation (SAIC), Wuling, Jac, Hefei, Changhe, Zotye, Chana, ZX Auto, y BYD.²⁸ También ha incluido las marcas Fotón, First Auto

¹⁹Un oferta de tecnología de punta videocámaras 3G por la empresa china ZTE en el mercado colombiano, por ejemplo, esta descrito en el artículo “Video En Tiempo Real En Su Teléfono Celular Cámara 3G”. *El Tiempo*. Bogotá, Colombia. <http://www.eltiempo.com>. 16 de junio 2009.

²⁰En octubre, 2008, por ejemplo, el fabricante principal de computadoras chinas, Lenovo, lanzó sus equipos portátiles en Colombia. “Lenovo Colombia entra a las cadenas de comercio.” *El Tiempo*. Bogotá, Colombia. <http://www.eltiempo.com>. 3 de septiembre 2009.

²¹En búsqueda de la inserción con Asia: China un socio potencial.” *Amigos de China*. op.cit., p. 49.

²²En búsqueda de la inserción con Asia: China un socio potencial.” *Amigos de China*. op.cit., p. 49.

²³“Se inicia la venta de autos de marca china.” *El Mercurio*. Santiago, Chile. <http://diario.elmercurio.com>. 24 de febrero 2007.

²⁴“Four Chinese Leading Auto Brands Debut in Perú.” *People's Daily Online*. Beijing, China. <http://english.people.com.cn>. 9 de noviembre 2006.

²⁵“China's Home-Grown Auto Brands Eager to Shed Low-Grade Image, Penetrate Overseas Markets (2).” *People's Daily Online*. Beijing, China. <http://english.people.com.cn>. 16 de julio 2007.

²⁶Diana Andrea Gómez Díaz, “La presencia china en Colombia.” *Amigos de China*. op.cit., p. 35.

²⁷“La llegada de automóviles chinos consolida la industria automotriz oriental en Colombia.” *El Tiempo*. Bogotá, Colombia. <http://www.eltiempo.com>. 18 de enero 2006.

Works (FAW), Geeley, Dongfeng, y Chery.²⁹ Sin embargo, la cantidad de marcas de carros chinos en Colombia ha bajado en los últimos dos años, desde 12, hasta 5, con la salida de algunos marcas que habían entrado durante la ola de entusiasmo inicial, pero no habían tenido una estrategia apropiada en el mercado colombiano.³⁰

Por el lado de exportaciones, aunque muchas empresas colombianas que han sonado con vender productos a la RPCh, hasta ahora, su éxito ha sido limitado. Aproximadamente 96% de las exportaciones colombianas hacia China se concentran en tres productos: ferroníquel, chatarra, y cueros y pieles.³¹

En 2005, la oficina de promoción de exportaciones colombianas Proexport abrió una oficina en Beijing, e identificó productos colombianos con posibilidades para entrar el mercado chino, tal como frutas exóticas, pulpa de fruta, y flores.³² Sin embargo, a pesar de una buena infraestructura de negocios, y el apoyo de organizaciones del gobierno tales como Proexport, la actividad principal de las empresas de Colombia hacia China, ha sido para facilitar la exportación de productos chinos a la región, y no en facilitar la exportación de productos colombianos hacia China.

En el sector agrícola, la experiencia de Colombia se parece a otros países de la región con climas y productos comparables, tales como Costa Rica y Ecuador. En Colombia, al igual como esos países, el éxito en vender productos tradicionales como café y banano, ha sido limitados. En algunos casos, Colombia ha logrado vender cantidades pequeñas de productos gourmet, a través de sus propias marcas, o a través de ventas a puntos de venta de terceros establecidos en China, tales como Starbucks. Sin embargo, iniciativas como la expansión de sucursales Juan Valdez de Colombia no han tenido éxito.

Hasta ahora, los productos agrícolas de Colombia han sido absorbidos por mercados más cercanos, como los EE.UU. A diferencia de países como Argentina, Brasil, y Paraguay, los productores en Colombia no han encontrado motivaciones económicas suficientes para poner grandes cantidades de tierra bajo cultivo para productos más rentable en el mercado chino, tal como soya.

Hasta ahora, el interés de las empresas chinas en invertir en Colombia ha sido bajo,³³ con un total de \$600 millones entre 2005-2008.³⁴ Enfocándose principalmente en los sectores de petróleo.³⁵ En 2006, la empresa china CNPC se asoció con su homóloga hindú ONGC Videsh para comprar la empresa petrolera canadiense Omnimex, creando una nueva empresa Mansarovar Energy Ltd. Mansarovar opera en la región del Magdalena Medio, en el centro del Colombia en asociación con la empresa estatal colombiana Ecopetrol. Su operación es relativamente conservadora, desarrollando yacimientos de petróleo pesado previamente conocido, pero no considerada económica cuando los precios de petróleo fueron más bajos. Tiene una meta de aumentar su producción desde 14 mil barriles/día cuando la compraron, hasta 100 mil barriles/día, de los que los primeros 20 mil barriles/

²⁸Santiago Posada Toro y Kenny Tsui. "Colombia, buen puerto para las inversiones Chinas." *Amigos de China*. op.cit, p. 53.

²⁹Los avances de empresas automotrices chinas en Colombia, no solo incluyen carros, sino también incluyen camiones ligeros. En julio de 2009, la empresa china Baw, comenzó a vender sus camiones agrícolas por primera vez en el mercado nacional. "Los Camperos Baw Ya Están En Colombia." *El Tiempo*. Bogotá, Colombia. <http://www.eltiempo.com>. 11 de julio 2009. Vea también Ellis, 2009.

³⁰Entrevista con David Barriga. Presidente, AsiaBConsulting. Bogotá, Colombia. 20 de enero 2010.

³¹Sin embargo, las ventas de estos productos a China se han aumentado en manera impresionante en los últimos años, con un 92% aumento anual promedio de exportaciones de ferroníquel, y un promedio de 85% aumento anual en exportaciones de pieles durante este periodo. "En búsqueda de la inserción con Asia: China un socio potencial." *Amigos de China*. op.cit, pp. 48-49.

³²Entrevista con Pablo Echavarría, ex embajador colombiano a la República Popular China. Medellín, Colombia. 11 de agosto, 2007.

³³"Inversión De China En Colombia Es Muy Baja." "Colombia no negociará TLC con China, pero apunta a atraer inversionistas de ese país." Mincomercio. *El Tiempo*. Bogotá, Colombia. <http://www.eltiempo.com>. 21 de julio.

³⁴Santiago Posada Toro y Kenny Tsui. "Colombia, buen puerto para las inversiones Chinas." *Amigos de China*. op.cit, p. 52.

³⁵Colombia no negociará TLC con China, pero apunta a atraer inversionistas de ese país." Mincomercio." *El Tiempo*. Bogotá, Colombia. <http://www.eltiempo.com>. 7 de septiembre de 2009.

día estará disponible para exportación. En el comienzo de 2010, estaba haciendo los primeros envíos de petróleo a China.³⁶

Por otro lado, en agosto del 2009, la empresa estatal china Sinochem acordó adquirir Emerald Energy por \$878 millones, con presencia en la exploración de gas y petróleo en Colombia.³⁷ También sucursales de CNPC han participado directamente en licitaciones para explorar o desarrollar yacimientos en Colombia, con un gran aumento en licitaciones programadas para 2010.³⁸

Empresas chinas proveedoras de servicios en el sector de petróleo también ha entrado al país, como el consorcio Kerui, y han ganado varias licitaciones para abastecer productos y servicios a empresas como Mansarovar.³⁹

En la minería, la exportación principal de Colombia a China es níquel,⁴⁰ aunque empresas chinas han mostrado interés en invertir en proyectos de carbón,⁴¹ hierro, cobre, y oro.⁴²

Otras inversiones significativas con capital chino en Colombia en los últimos años incluyen las de las empresas chinas de telecomunicaciones Huawei y ZTE para expandir sus operaciones en Colombia.⁴³ Huawei, por ejemplo, ha crecido con la presencia de unos representantes chinos operando en un espacio muy modesto en 2004, hasta una operación que emplea cientos de chinos y colombianos hoy.⁴⁴ También se han hecho inversiones de capital chino en algunas fábricas pequeñas en las zonas francas de Colombia, como el fabrica de motos Jicheng in Barranquilla.

Aunque las inversiones de China en Colombia en el sector extractivo se han beneficiado de un marco legal y una buena experiencia con el gobierno de Colombia como socio,⁴⁵ el tamaño de la inversión de empresas chinas en Colombia, ha sido relativamente modesto, en comparación a los proyectos en otros países de la región, tales como las \$16 billones para desarrollar el petróleo pesado en la faja de Orinoco de Venezuela, el préstamo de \$10 billones a Petrobras,⁴⁶ \$1.1 billón de inversión en una sociedad conjunta para desarrollar petróleo en Ecuador,⁴⁷ mas de \$3 billones en inversiones comprometidas de empresas chinas en las minas de Toromocho, Rio Blanco, y Shougang Hierro en Perú,⁴⁸ \$5 billones en la planta de acero Wuhan y EBX en Rio de Janeiro Brasil,⁴⁹ o su

³⁶Sin embargo, la posición de la empresa en Colombia es relativamente conservadora. Hay otros campos en el país más grandes, tales como Rubiales, en el sur del país, que produce 100 mil barriles por día. Hasta ahora, Mansarovar no ha buscado aumentar su posición en Colombia más que los yacimientos en que ahora opera. Entrevista con Ponce de Leon. Mansarovar Energy, Ltd. Bogotá, Colombia. 22 enero 2010. Vea también “ONGC and SINOPEC’s Joint Acquisition of Producing Colombian Oil Assets.” ONGC Videsh. Sitio Web oficial. <http://www.ongcvidesh.com>. 21 de septiembre 2006.

³⁷“Firma China Con Activos Petroleros En Colombia.” *El Tiempo*. Bogotá, Colombia. <http://www.eltiempo.com>. 17 de agosto 2009.

³⁸Colombia planea adjudicar 168 áreas petroleras en julio 2010, con interés expresado por los Chinos, entre otros, en participar en las licitaciones.

³⁹“China, Corea del Sur e India están interesadas en expandir sus operaciones petroleras en Colombia.” *El Tiempo*. Bogotá, Colombia. <http://www.eltiempo.com>. 12 de noviembre 2009. Vea también “En 2010 alcanzaremos los 800 mil barriles” de crudo: director de la ANH, Armando Zamora.” *El Tiempo*. Bogotá, Colombia. <http://www.eltiempo.com>. 16 de octubre de 2009.

⁴⁰Entrevista con Ponce de Leon. Mansarovar Energy Ltd. Bogotá, Colombia. 22 de enero 2010. Vea también Diana Andrea Gómez Díaz, “La presencia china en Colombia.” *Amigos de China*. op.cit, p. 35.

⁴¹“Firman China y Colombia 5 documentos de cooperación.” *Xinhuanet*. http://www.spanish.xinhuanet.com/spanish/2005-04/07/content_100364.htm. 4 de julio de 2005.

⁴²La viabilidad económica del exportación de carbón colombiano a China depende, en parte, en el proyecto para aumentar el canal de Panamá. “A Plan to Unlock Prosperity.” *The Economist*. 3 de diciembre 2009.

⁴³“Firmas Chinas Miran Hacia El Metro Y Tren De Cercanías.” *El Tiempo*. Bogotá, Colombia. <http://www.eltiempo.com>. 18 de noviembre 2009.

⁴⁴La empresa Huawei, por ejemplo, invirtió \$25 millones en Colombia en el 2007, y al llegar al fin del 2008, empleo 260 personas en el mercado local. Santiago Posada Toro y Kenny Tsui. “Colombia, buen puerto para las inversiones Chinas.” *Amigos de China*. op.cit, p. 52.

⁴⁵Reina, 2010.

⁴⁶Hasta ahora, por ejemplo, la experiencia de Mansarovar con los contratos de asociación con el petróleo estatal colombiano Ecopetrol, ha sido muy positivo. Entrevista con Ponce de Leon. Mansarovar Energy Ltd. Bogotá, Colombia. 22 de enero 2010.

⁴⁷Eric Watkins, “Petrobras signs \$10 billion loan with CDB.” *Oil & Gas Journal*. <http://www.ogj.com>. 5 de noviembre 2009.

⁴⁸“Ecuador y China formarán empresa mixta para desarrollo petrolero.” *El Universo*. Guayaquil, Ecuador. <http://www.eluniverso.com>. 24 de noviembre 2009.

⁴⁹Las inversiones solo de las mineras chinas Chinalco y Shougang en Perú podrían llevar más de \$3 billones de dólares a partir del 2010. “Chinalco y Shougang invertirán más de US \$3,000 millones en Perú a partir del 2010.” *Andina*. Lima, Perú. <http://www.andina.com.pe>. 23 de noviembre 2009.

⁵⁰Claudio Mendonca. “Construction of Wuhan, EBX steel plant JV to start in 2010 –Brasil.” *Business News Américas*. <http://www.bnamicas.com>. 30 de noviembre 2009.

interés en participar en el yacimiento de hierro El Mutún en Bolivia.⁵⁰

En parte, la presencia limitada de las empresas chinas en Colombia es un producto de la historia de la guerra en Colombia, que ha causado que la exploración de petróleo y minerales en Colombia haya sido mucho más limitada. Ahora, con una disminución de la violencia y muestras del potencial en el sector, el interés chino en petróleo y minería va en auge.⁵¹

Otra dimensión importante, y poco analizada en las relaciones comerciales entre China y Colombia, es el aumento en la provisión de servicios de empresas Chinas en Colombia. Empresas de telecomunicaciones como Huawei y ZTE, por ejemplo, han llegado a tener una presencia importante en el mercado nacional.⁵² En el sector aeroportuario, en el 2009, Colombia fue el primer país en que una empresa China ganó una licitación para modernizar y administrar aeropuertos en Rionegro, Medellín, y Carepa, entre otros.⁵³

Empresas chinas también han mostrado interés en participar en grandes proyectos de infraestructura en el territorio nacional, tal como la participación de China Railway Road en la competición para la carretera “Ruta del Sol,”⁵⁴ la Autopista de las Américas,⁵⁵ el metro de Bogotá,⁵⁶ y subcontratos para la modernización del aeropuerto capitalino El Dorado. En el sector energético, dos empresas chinas entraron en la licitación para el proyecto represa “Centro Energético Hidráulico Socomoso” en Santander,⁵⁷ y otra estuvo interesada en el proyecto hidroeléctrico de Ituango, con una valor de \$2,3 billón,⁵⁸ aun más grande que el proyecto que gano la empresa china Sinohydro en Ecuador.⁵⁹

Aunque todavía no se ha desarrollado, una posibilidad para el futuro, son los proyectos conjuntos entre empresas chinas y colombianas para fabricar productos en Colombia. Iniciativas del gobierno de Colombia, como las zonas francas, busca ubicar a Colombia como un eje de fabricación, importando componentes chinos y fabricando productos para exportación.⁶⁰ Sin embargo, hasta ahora pocas empresas con capital chino se han ubicado en las zonas francas de Colombia, como la conocida empresa de motos Jincheng,⁶¹ forzando al gobierno a repensar su estrategia.⁶² Sin embargo, la

⁵⁰“Bolivia gestiona con China explotar fabuloso yacimiento de hierro.” *El Universal*. Caracas, Venezuela. <http://www.eluniversal.com>. 27 de septiembre 2007.

⁵¹Luis Carlos Villegas, presidente de la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI) noto que “en materias primas Colombia es un poco territorio escondido” por culpa de la violencia que había azotado el país, inhibiendo estudios en el campo. “‘Colombia no negociará TLC con China, pero apunta a atraer inversionistas de ese país.’: Mincomercio.” *El Tiempo*. Bogotá, Colombia. <http://www.eltiempo.com>. 7 de septiembre de 2009.

⁵²La empresa Huawei, por ejemplo, es la operación china más grande en Colombia, con oficinas en Bogotá y Medellín. Ha construido numerosas redes GSM, incluso trabajos para una gama ancha de clientes, tales como Móvil, EDATEL, ETP, y EMTELSA. Zhao Xuemei. “Comercio e inversiones de China con América Latina.” Presentación a la cámara de comercio de Medellín. Medellín, Colombia. 10 agosto, 2007. En 2006, Huawei, en conexión con su socio local Global Net fue seleccionado para prestar servicio 3G a Colombia. “Llega 3G a Colombia.” *El Tiempo*. Bogotá, Colombia. <http://www.eltiempo.com>. 17 de julio 2006. Vea también “Buses Y Camiones Chinos Se Ensamblarán En Colombia.” *El Tiempo*. Bogotá, Colombia. <http://www.eltiempo.com>. 8 de abril, 2005.

⁵³“Acuerdo Para Que Llegue Inversión China.” *El Tiempo*. Bogotá, Colombia. <http://www.eltiempo.com>. 30 de marzo 2009.

⁵⁴“Cinco grupos de Colombia, Brasil, España, Argentina y China, en puja por Ruta del Sol.” *El Tiempo*. Bogotá, Colombia.

<http://www.eltiempo.com>. 28 de octubre 2009. Vea también “Cinco grupos de Colombia, Brasil, España, Argentina y China, en puja por Ruta del Sol.” *El Tiempo*. Bogotá, Colombia. <http://www.eltiempo.com>. 28 de octubre 2009.

⁵⁵“Déficit Con China Puede Ser Compensado Con inversión.” *El Tiempo*. Bogotá, Colombia. <http://www.eltiempo.com>. 17 de febrero 2009.

⁵⁶“Firmas Chinas Miran Hacia El Metro Y Tren De Cercanías.” *El Tiempo*. Bogotá, Colombia. <http://www.eltiempo.com>. 18 de noviembre 2009.

⁵⁷ Entrevista con Hon. Gao Zhengyue, Embajador de la República Popular China en la República de Colombia. Bogotá, Colombia. 20 de enero 2010. En el fin, ninguno de los dos ganó la licitación, aunque la oferta de una de las empresas fue \$130 millones menos que la ganadora.

⁵⁸“Firmas de seis países, interesados en la construcción de una hidroeléctrica en Colombia.” *El Tiempo*. Bogotá, Colombia. <http://www.eltiempo.com>. 25 de enero 2010. Vea también “Acuerdo Para Que Llegue Inversión China.” *El Tiempo*. Bogotá, Colombia. <http://www.eltiempo.com>. 30 de marzo 2009.

⁵⁹“Firma china construirá sola el Coca-Codo.” *El Comercio*. Quito, Ecuador. <http://www1.elcomercio.com>. 6 de Octubre 2009.

⁶⁰Tales incentivos no solo incluyen perdón de aranceles para insumos importados, sino también una disminución de impuestos de renta, generalmente 15% versus 31% en otros partes del país. Reina, 2010.

⁶¹Sitio oficial de Jincheng de Colombia. <http://www.jinchengdecolombia.com/empresa.html>.

⁶²“Había otras empresas chinas interesadas en establecer fábricas en Colombia, como la empresa automotriz china FAW, pero en aquel caso, la legislación de Colombia no permitió seguir en adelante con el proyecto. Reina, 2010.

aprobación del tratado de libre comercio entre Colombia y los EE.UU., estancado en el Congreso Estadounidense,⁶³ podría dar mejores incentivos en el futuro para la ubicación de empresas chinas en zonas francas de Colombia, permitiendo la entrada de productos fabricados en Colombia al mercado estadounidense con tarifas bajas o cero.⁶⁴

El clima de inversión y el interés personal por el liderazgo de Colombia ha sido importante en atraer inversiones de China a Colombia a pesar de la historia de guerra e inseguridad del país. En el ambiente legal, el gobierno ha trabajado para establecer un marco claro y seguro, pero no ha avanzado en convenios importantes. Por ejemplo, el gobierno negoció el Acuerdo de Protección de Inversiones recíproco (APPRI), y lo firmó durante la cumbre de la APEC en Perú en Noviembre 2008,⁶⁵ pero todavía no ha sido ratificado por el congreso de Colombia.⁶⁶

Por otro lado, el gobierno ha decidido no perseguir un tratado de libre comercio con la RPCh, y a diferencia de muchos otros países en América Latina, todavía no ha reconocido china como “economía del mercado.” Todavía no hay acuerdos fitosanitarios para facilitar la entrada de productos como carne de Colombia en el mercado chino.⁶⁹

Al respecto del liderazgo, el presidente Álvaro Uribe ha mostrado interés en viajar a China y promover negocios con el país desde su tiempo como gobernador de Antioquia. Viajó a China en 2005 para promover inversión en Colombia, y ha abogado por la inversión china en el país en otros momentos claves, tales como la visita del vicepresidente chino Xi Jinping a Colombia en Febrero del 2009. Sin embargo, el nivel de recursos dado a organizaciones como Proexport, y la falta de recursos dados a las pocas embajadas de Colombia en Asia no igualan el nivel de interés expresado por el presidente. En los últimos años, el gobierno de Colombia ha cerrado sus embajadas en Indonesia, Tailandia y Australia por motivos de costo, aunque decidió a re-abrir su embajada en Australia. La falta de recursos en los embajadas no solo limita la habilidad de colombianos de desarrollar negocios en China, sino también crean problemas para inversionistas chinos evaluando Colombia, tales como la dificultad en obtener visas. En una manera parecida, aunque más que mil personas asistieron a la III cumbre China-Latinoamérica de Noviembre 2009, y Colombia mostró su liderato a nivel regional, el gobierno nacional contribuyó con poco dinero para dicho evento, y solo se involucró de manera marginal.⁷⁷

El avance de empresas chinas en el sector de servicios muestra una creciente madurez de tales empresas, en adaptarse a las condiciones locales en América Latina; incluso, mantener relaciones complejas con abastecedores y clientes locales, interaccionar con gobiernos y fuerzas sociales locales,

⁶³Para el ultimo estatus, vea “Colombia FTA.” Office of the United States Trade Representative. <http://www.ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/colombia-fia>. Accesado el 16 de diciembre 2009. Vea también “Nuevo aire para el Tratado de Libre Comercio de Colombia con E.U. surge de la Cumbre de las Américas.” *El Tiempo*. Bogotá, Colombia. <http://www.eltiempo.com>. 20 de abril 2009.

⁶⁴Gao, 2010.

⁶⁵“Colombia no negociará TLC con China, pero apunta a atraer inversionistas de ese país.” Mincomercio.” *El Tiempo*. Bogotá, Colombia. 7 de septiembre 2009. Aunque un TLC con la RPCh es posible, en 2010, el gobierno de Colombia fue enfocado en negociaciones con Corea del Sur y Japón. Reina, 2010.

⁶⁶Barriga, 2010.

⁶⁷Gao, 2010.

⁷⁰“Uribe Pide A China Ayuda Contra El Terror.” *El Tiempo*. Bogotá, Colombia. <http://www.eltiempo.com>. 8 de abril 2005.

⁷¹“Uribe Pide Espaldarazo Chino.” *El Tiempo*. Bogotá, Colombia. <http://www.eltiempo.com>. 26 de noviembre 2009.

⁷²“Uribe y Vice De China Se Reunieron En Cartagena.” *El Tiempo*. Bogotá, Colombia. <http://www.eltiempo.com>. 16 de febrero 2009.

⁷³Echavarría, 2010. Vea también Reina, 2010.

⁷⁴Echavarría, 2010.

⁷⁵Reina, 2010.

⁷⁶Mas de 300 empresarios representando 150 empresas chinas asistieron la conferencia, mas 600 personas de Colombia y otros partes de América Latina. Gao, 2010.

⁷⁷Barriga, 2010.

al emplear personas locales en todo nivel de sus operaciones.⁷⁸ Aunque ni las empresas chinas ni las empresas colombianas desconocen la corrupción, la interacción entre los estilos de corrupción de los dos países probablemente van a anidar una dimensión distinta a las dinámicas de las interacciones comerciales por tales empresas operando en una manera íntima en el país.

Infraestructura Física, Humana y de Negocios para el Comercio entre China y Colombia

Hasta ahora, las empresas colombianas han tenido relativamente poco éxito en entrar a los mercados chinos. Este resultado destaca la condición paradójica, que Colombia cuenta con una combinación de las infraestructuras físicas más limitadas para promover el comercio con China, en combinación con unas de las mejores infraestructuras de negocios de la región.

Parte de la explicación está en la falta de infraestructura física que conecta Colombia con el océano Pacífico tiene que ver con el patrón histórico atípico de desarrollo de Colombia, desde el centro, hasta la costa, en combinación con el legado de medio siglo de guerra civil. Como resultado, la infraestructura que conecta el país al Océano Pacífico, es relativamente limitada. Buenaventura, la puerta principal de Colombia en el Pacífico, desde donde se mueve la mitad del comercio exterior del país,⁷⁹ ha padecido un cantidad significante de limitaciones. En comparación a los otros puertos de la costa pacífica de América Latina, a Buenaventura le hace falta equipo moderno para cargar y descargar barcos,⁸⁰ tiene una reputación de corrupción e inefficiencia que causa largas demoras, frecuentes pérdidas de cargas, y la introducción de drogas ilícitas y otras sustancias.⁸¹ Complicando aun más la situación, el acceso al puerto depende en un camino que corre en la base de una montaña, que es frecuentemente cerrado por deslizamientos de tierra durante la estación lluviosa, y posee un solo puente, el Puente del Pinar, que ha sido sujeto de ataques por parte de la guerrilla. Un plan para crear una ruta de acceso alternativo sobre la montaña ha sido aprobado, pero tiene una periodo de cumplimiento de diez años.⁸²

Más allá de los problemas de Buenaventura, la ausencia histórica de intercambio comercial entre Colombia y los países asiáticos, y la dominación del terreno por los mismos actores ilícitos, ha limitado el desarrollo de puertas alternativas. Por causa de tales limitaciones, la mayoría de comercio entre Colombia y Asia utiliza los puertos Barranquilla y Cartagena,⁸⁴ por la costa atlántica de Colombia, requiriendo a los empresarios a pagar los costos y sufrir las demoras de cruzar el canal de Panamá. Aunque el gobierno ha propuesto una total de 10 nuevas puertas en el país,⁸⁵ alternativas claves como la Bahía de Málaga,⁸⁶ y la puerta de aguas profundas Tribugá, todavía no han pasado la etapa de análisis.⁸⁷ La concentración en puertos en la costa atlántica es reforzada por intentos por el gobierno de Colombia de controlar contrabando. Por ley, importadores de textil, calzado y electrodomésticos de China, quienes no son calificados como Altos Exportadores (AE) o Usuarios Aduaneros Permanentes (UAPs), tienen que descargar sus productos en el puerto de Barranquilla, en la costa atlántica.⁸⁸ El aumento del Canal de Panamá, que estarán completo en 2014, bajará los

⁷⁸ Sin embargo, la operación de empresas chinas en el sector de servicio también muestra los peligros que se pueden encontrar cuando se involucran de una manera estrecha en la economía local. En el 2009, por ejemplo, la empresa Huawei fue descalificada de una licitación basada en acusaciones que tenía una relación estrecha con la empresa utilizada por el gobierno para evaluar la licitación. En octubre 2008, La Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá suspendió por dos semanas la firma del contrato ganado por Huawei, cuando se supo que M13, una empresa colombiana que había prestado asesoría técnica en el proceso de contratación, tenía una relación estratégica con Huawei. "Suspenderán polémico Contrato." *El Tiempo*. Bogotá, Colombia. <http://www.eltiempo.com>. 10 de octubre de 2008.

⁷⁹ "Desde China llegó un barco cargado de galletas para el puerto de Buenaventura." *El Tiempo*. Bogotá, Colombia. <http://www.eltiempo.com>. 17 de enero 2008.

⁸⁰ El equipo nuevo que llegó a Buenaventura en enero 2008 fue principalmente utilizado para remplazar equipo Viejo, sin un aumento significativo en capacidad. Entrevista con Claudia Hernández. Gerente de Operaciones de Asia. Bemel, Ltda. Bogotá, Colombia. 22 de enero 2010.

⁸¹ La naviera TMG, por ejemplo, decidió retirarse de Buenaventura por causa de problemas con la introducción de drogas ilícitas en sus cargas. "Le Bajaron Carga Al Puerto De Buenaventura." *El Tiempo*. Bogotá, Colombia. <http://www.eltiempo.com>. 26 de julio 1998.

⁸² Hernández, 2010.

⁸³ Hernández, 2010.

⁸⁴ Hernández, 2010.

⁸⁵ Hernández, 2010.

⁸⁶ "Buenaventura, Aquí Está El Futuro." *El Tiempo*. Bogotá, Colombia. <http://www.eltiempo.com>. 25 julio 2005.

⁸⁷ Echavarría, 2010.

⁸⁸ Hernández, 2010.

costos del uso de los puertos por la costa atlántica de Colombia, pero puede postergar el desarrollo de su infraestructura del Pacífico.

La combinación del subdesarrollo de infraestructura portuaria por el extremo del pacífico, y la falta de seguridad en el campo colombiano combinado con las tensiones política con Venezuela también ha postergado la evolución de Colombia como un puente de acceso en el pacífico para otros países de la región. Proyectos como un ferrocarril propuesto por un estudio de la Corporación Andino de Fomento (CAF), conectando Venezuela con Buenaventura en la costa pacífico de Colombia, y un oleoducto propuesto entre Maracaibo y la puerta colombiana de Tribugá, se han vuelto impensables por las tensiones políticas entre Venezuela y Colombia,⁸⁹ en contraste con proyectos como las carreteras interoceánicas norte y sur empezando en Perú,⁹⁰ y la carretera bioceánica empezando en el norte de Chile,⁹¹ conectando Asia con los mercados de Brasil a través de aquellos países.

A pesar de las limitaciones de la infraestructura física de Colombia, el país cuenta con un fuerte espíritu empresarial apoyado por una sólida infraestructura de negocios, que ha rendido una gama amplia de empresas de consultoría⁹² y logística⁹³ para hacer negocios en China, y que ha logrado que Colombia fuera sede de la III Cumbre Empresarial Latinoamérica-China, y una representación nacional en el Shanghái Expo 2010. Empresas grandes colombianas como Carvajal de Cali, Corona, y Grupo Corveta de Medellín tienen una presencia permanente en Beijing, incluso infraestructura para el control de calidad y la consolidación de carga para gestionar sus operaciones desde China.⁹⁴

También Colombia cuenta con 288 instituciones educativas, y una variedad de opciones para aprender chino mandarín.⁹⁵ El país cuenta con una amplia oferta de empresas de logística y consultoría, y una amplia gama de universidades que ofrece programas sobre china, e instrucción en el idioma chino mandarín, incluso institutos de Confucio para la estudio de la idioma y cultura china en la Universidad de los Andes y la Universidad EAFIT in Medellín,⁹⁶ y programas de Asia en la Universidad Nacional, Jorge Tadeo, y la Universidad del Norte en Barranquilla. Bogotá cuenta con un colegio, Nuevo Granada, que enseña chino con profesores de la RPCh bajo el programa “Classroom” administrado por el gobierno chino.⁹⁷

Sin embargo, tal infraestructura intelectual padece una serie de problemas que limita la habilidad del país en hacer negocios con China. Aunque los empresarios colombianos han crecido en su conocimiento de China y las posibilidades de hacer negocios con el país,⁹⁸ todavía se caracteriza de una insularidad que reflexiona su historia de desarrollo desde el centro hasta afuera. Tales actitudes podría ser vistas en la III cumbre empresarial en noviembre 2009, donde los empresarios colombianos llegaron más de una hora tarde a las sesiones, y solo un presidente de un banco colombiano llegó a tiempo para asistir a una reunión en que viajó desde China todo los presidentes de todo los bancos claves de la RPCh. Originalmente Colombia tampoco tenía interés en participar en el expo Shanghái en 2010, y solo lo hizo por la intervención de última hora de algunas personas de influencia quienes reconocieron que sería beneficioso para el país. En el sector financiero, en el comienzo de 2010, sólo

⁸⁸Entrevista con Pablo Echavarría, ex embajador de Colombia a la República Popular China. Medellín, Colombia. 11 de agosto, 2007. Además, la factibilidad de los proyectos de ferrocarril para cruzar Colombia se han sido dificultado por la geografía de Colombia, que requiere que tal ferrovial cruce tres cordilleras. Reina, 2010.

⁸⁹“Carretera Interoceánica.” Ministerio de Transportes y Comunicaciones de Perú. <http://www.mtc.gob.pe/portal/especiales/promesa.htm>. 2009.

⁹⁰Bolivia y Brasil firmaron acuerdo sobre corredor biomacánica.” *El Mercurio*. <http://www.emol.com>. 22 de agosto 2009.

⁹¹Consultorías en Colombia involucrados en analizar o facilitar negocios con China incluyen AsiaBConsulting, ANCLA, SmartGroupAsia, Ibarra y Araujo, y Accenture, entre otros. Benjamin Creutzfeldt. Coordinador Estudios de China Contemporánea. Universidad Externado de Colombia. Bogotá, Colombia, 18 de enero 2010.

⁹²Empresas colombianas facilitando el traslado de productos entre Asia y el país incluyen Blue Cargo, Interworld, Coltrans, Transborder, y Bemel, entre otros. Hernández, 2010.

⁹³Echavarría, 2010. Vea también Hernández, 2010.

⁹⁴Creutzfeldt, 2010.

⁹⁵En enero 2010, la Universidad EAFIT había firmado un contrato con la organización gobernador Hanban en China, y estuve esperando la llegada de sus primeros 3 profesores de Dailen University of Foreign Languages en marzo 2010. Echavarría, 2010.

⁹⁶Echavarría, 2010.

⁹⁷Reina, 2010.

había un banco en Colombia especializado en atraer capital de Asia, Helm Financial Services, aunque otros bancos en Colombia tenían programas nominales.⁹⁹

De igual manera, en el ambiente de educación, las escuelas colombianas con fuertes programas en la idioma Chino Mandarín no gozan de un programa igualmente fuerte en estudios asiáticos, y las universidades con programas para estudiar chino en relaciones internacionales, por lo general, son iniciativas de un grupo pequeño de facultad, sin una integración significativa con otros programas en la Universidad. En el caso de la Universidad Externado, que tiene un programa significativo en estudios de Asia en relaciones internacionales, no hay una estructura para apalancar esta capacidad en sus programas de administración de empresas.¹⁰⁰ Además, aunque ahora esta evolucionando, el enfoque de programas de Asia en Colombia han sido Japón y Corea del sur, y no de China. Hay programas de becas, administradas por la organización colombiana ICETEX, para qué, estudiantes chinos viajen a Colombia, y estudiantes colombianos viajen a China, aunque tales programas son limitados, con solo 20 estudiantes chinos en Colombia.¹⁰¹

Al considerar la infraestructura humana para sostener relaciones comerciales entre Colombia y la RPCh, la ausencia relativa de participación de la comunidad de etnidad china también es importante. La comunidad china en Colombia es relativamente pequeña. Cuenta con menos de 10,000 personas, incluye una fuerte comunidad en la ciudad portuaria de Barranquilla, que se estableció en el último siglo, una comunidad grande, pero más nueva en Bogotá, y comunidades más pequeñas en Cartagena, Medellín, Cali, y otras ciudades de Colombia.¹⁰² En Colombia, la comunidad china esta involucrada en la importación de productos en el sector al por menor, particularmente en los mercados de bienes baratos, como el San Andresito en Bogotá y el Hueco en Medellín.¹⁰³

Relaciones Militares entre China y Colombia

La relación militar entre China y Colombia en los últimos años ha sido limitada. Los primeros contactos entre Colombia y China en la época después de la segunda guerra mundial fueron como enemigos.¹⁰⁴ Colombia envió un batallón para ayudar los aliados contra los chinos en la guerra con Corea en los 1950s. En los 1970s, algunos se crearon que el gobierno de RPCh respaldaba los guerrillas del Ejército Popular de Liberación (EPL), por causa de su ideología maoista.¹⁰⁵ Sin embargo, en los últimos años, las relaciones militares han empezado a tomar un rumbo más positivo. En 1996, Colombia envió su primer agregado militar a la RPCh. Desde 2003, los FF.AA. mantienen un nivel modesto de intercambios de estudiantes, con algunos oficiales colombianos asistiendo un curso sobre defensa y seguridad en la RPCh.¹⁰⁶

Como en otros países en la región, varios líderes militares colombianos han visitado la RPCh en los últimos años, incluso comandante de los FF.AA. de Colombia, General Carlos Ospina, en enero de 2005. Los contactos militares fueron aumentado por un acuerdo firmado en ocasión de una reunión en junio 2006 entre el ministro de defensa de China Cao Gangchuan, y el ministro de defensa colombiano en aquel entonces, Juan Manuel Santos, y una visita a China por el comandante de los FF.AA. de Colombia General Freddy Padilla en Octubre 2008.¹⁰⁸

⁹⁹Antes, Helm Financial Services se llamo Banco de Crédito. Reina, 2010.

¹⁰⁰Creutzfeldt, 2010.

¹⁰¹Echavarria, 2010.

¹⁰²Gao, 2010.

¹⁰³Hernández, 2010.

¹⁰⁴General Carlos Ospina Ovalle. Presentación a la conferencia "Strategic Implications of China's Evolving Relationship with Latin America." Ft. Lesley McNair. Washington DC. 6 de noviembre 2009.

¹⁰⁵Ospina, 2009.

¹⁰⁷"Los Ministerios de Defensa de China y Colombia ampliarán cooperación." Radio Caracol. <http://www.caracol.com.co/nota.asp?id=299857>. 19 de junio 2006.

¹⁰⁸"China quiere aumentar cooperación militar con Colombia." *El Tiempo*. Bogotá, Colombia. <http://www.eltiempo.com>. 21 de octubre 2008.

En el ámbito de ventas militares, Colombia ha comprado cantidades modestas de bienes no-letales desde China, y ha recibido otros como donaciones, tales como gorros y guantes para los batallones de altas montañas. Tal ayuda ha tenido un valor total de aproximadamente \$1 millón cada año.¹⁰⁹

En su visita a China en 2005, Presidente Uribe invitó a China a ayudar Colombia en su lucha contra la FARC con armas.¹¹⁰ Los líderes militares chinos también han explorado la posibilidad de ventas de equipo como vehículos blindados. Sin embargo, hasta ahora, no ha vendido bienes significantes. A diferencia de países como Ecuador,¹¹¹ Venezuela,¹¹² Bolivia,¹¹³ y Perú¹¹⁴, Colombia hasta ahora no ha considerado de manera seria compras de aviones, camiones, tanques u otras armas chinas. En 2005, durante su visita a China, el comandante de los FF.AA. de Colombia General Carlos Ospina fue presentado opciones para comprar tanques y artillería fabricada por la empresa china Norinco, pero al fin, las FF.AA. de Colombia decidió desistir de esta opción.¹¹⁵

El Impacto de China en Colombia

Hay múltiples actores en Colombia beneficiados por los lazos crecientes con la RPCh, tales como los exportadores de productos primarios y los importadores y vendedores de productos chinos, y los fabricantes y consumidores quienes se benefician por productos más baratos. Por otro lado, la relación con China también genera varios desafíos para el país.

En cuanto a los dinámicas económicas, el aumento en importaciones chinas, perjudica directamente a varios sectores, como textil, calzado, y otros tipos de confección, a través de una competencia devastadora en el mercado nacional, y también en los mercados de exportación, tales como los EE.UU. En la industria de textiles, por ejemplo, después del vencimiento en enero del 2006 del acuerdo multifibre, que estableció cuotas para productos que ingresaran en el mercado estadounidense, el porcentaje representado por productos de Colombia cayó dramáticamente frente a la competencia de productos chinos.¹¹⁶ Tradicionales empresas de textiles, tales como Tejicondor, Fabricato y Coltejer ha quebrado por la competencia. Aunque algunas partes del sector se han adaptado a la competencia, y se ha alcanzado una competitividad de nivel internacional, otros se han quedado al margen.¹¹⁷ La perdida de trabajos y negocios ante la competencia china genera un impacto social, aunque con el tiempo, una porción de estas personas pueden ser re-integradas por partes de la economía beneficiada por el comercio con China.

El creciente comercio con China también crea nuevas oportunidades para grupos terroristas y delictivos. El ex congresista Óscar Túlio Lizcano, en su libro rememorando sus experiencias como

¹⁰⁹Ospina, 2009. Por lo general, el ministerio de defensa colombiano no destaca tales transacciones, y solo se han conocido cuando ha sido problemáticas, tal como cuando el Ministerio de Armas de RPCh, lanzó una queja pública sobre competencia injusta en la compra de 50,000 chalecos antibalas para el ejército colombiano. Casa de Nariño indaga queja de China sobre chalecos antibalas." *El Tiempo*. Bogotá, Colombia. <http://www.eltiempolcom>. 18 de diciembre 2007. Vea también "Licitación para compra de 50 mil chalecos antibalas fue aplazada por el gobierno." *El Tiempo*. Bogotá, Colombia. <http://www.eltiempo.com> 18 de Diciembre 2007.

¹¹⁰"Urbe Pide A China Ayuda Contra El Terror." *El Tiempo*. Bogotá, Colombia. <http://www.eltiempo.com>. 8 de abril 2005.

¹¹¹"Ecuador controlará frontera con Colombia con dos radares chinos." *El Universo*. Guayaquil, Ecuador. <http://www.eltiempo.com>. 13 de julio del 2009.

¹¹²"Gobierno considera comprar aviones L-15 de fabricación china." *El Universal*. Caracas, Venezuela. <http://www.eluniversal.com>. 19 de junio, 2009.

¹¹³Las ventas y regalos de equipo militar por la RPCh a Bolivia ha sido modesta, pero continuo. Incluyen barcos de asalto, municiones, cascos y gafas de visión nocturna en 2006. "China donó equipos a las fuerzas armadas." *Los Tiempos*. Cochabamba, Bolivia. <http://www.lostiempos.com>. 16 de diciembre 2006. También incluye el alquiler de 2 MA-60 aviones de transporte militar en 2007. "El gobierno decide potenciar la fuerza aérea." *La Razón*. La Paz, Bolivia. <http://www.la-azon.com>. 19 de febrero 2007. Más tarde en 2007, la RPCh donó 34 camiones y 5 buses en 2007. "China regaló 43 vehículos a las fuerzas armadas." *El Deber*. Santa Cruz, Bolivia. <http://www.eldeber.com.bo>. 11 de septiembre 2007.

¹¹⁴En diciembre 2009, el ejército de Perú anuncio negociaciones para comprar un número no especificado de tanques chinos, de modelo MBT-2000, que representa la primera compra de vehículos blindados chinos por un país en América Latina. "Giampietri: Fiscalización de Contraloría y Congreso garantizan transparencia en compra de tanques." *Andina*. Lima, Perú. <http://www.andina.com.pe>. 14 de diciembre 2009.

¹¹⁵Entrevista con el General Carlos Ospina Ovalle. Ex Comandante de las Fuerzas Armadas Colombianas. Washington D.C. 26 de enero 2010.

¹¹⁶"Gobierno impuso salvaguardia temporal a las importaciones de ropa interior china." *El Tiempo*. Bogotá, Colombia. <http://www.eltiempolcom>. 10 de febrero 2006.

¹¹⁷Entrevista con Mauricio Reina. Secretario Técnico. Fedesarrollo Bogotá, Colombia. 19 de enero, 2010.

rehén de los FARC, escribe de siete vuelos por helicópteros que pertenecían a una sucursal de la petrolera china CNPC, transportando doctores, medicina y personas a los campamentos del frente ‘Aurelio Rodríguez’ del FARC entre 2006 y 2008.¹¹⁸ Aunque la ayuda brindada a las FARC por CNPC probablemente fue una ‘vacuna’ para evitar problemas, y no una política del gobierno chino,¹¹⁹ tales acciones complican los esfuerzos del gobierno colombiano para mantener el control sobre el territorio nacional.

Aparte del caso del CNPC, hay indicaciones que empresas de China representan una opción de compra de armas para las FARC, aunque sin indicaciones que el gobierno del RPCh esté involucrado. Un investigación de la fiscalía colombiana, por ejemplo, implicó al Venezolano Amílcar Figueroa, en visitar la fábrica de misiles antiaéreos Norinco en China, con una lista de armas buscadas por las FARC.¹²⁰ En otras ocasiones, vendedores de armas internacionales han vendido armas chinas a las FARC, levantando dudas sobre el nivel de control en China sobre el destino final de sus armas. En un caso, un envío de fusiles fabricado en China fue encontrado en Colombia con un certificado de usuario final falsificado.

El comercio con China ha alimentado grupos delictivos de una manera indirecta a través del tráfico humano y el contrabando. Un flujo importante de chinos indocumentados pasa por Colombia, incurriendo en gastos de las organizaciones tales como el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), para detenerlos y deportarlos. Desde el 2006 al 2008, por ejemplo, el número de chinos expulsados desde Colombia por el DAS saltó desde 40 hasta 551.¹²¹

El impacto negativo en Colombia también está relacionado con las políticas de visas, y las de sus vecinos. En enero 2007, Colombia abandonó el requisito de visas para visitantes de la RPCh, causando problemas migratorios tan severos que el país fue forzado a reponer sus requisitos para visas dentro de un plazo de cuatro meses.¹²² En el próximo año, 2008, Ecuador abandonó su requisito de visas para visitantes de la RPCh, impulsando una auge de chinos entrando por Ecuador, y luego, pasando por Colombia en camino a los EE.UU.¹²³

En adición al tráfico de personas, productos de contrabando chino, desviados desde Panamá, también atraviesan Colombia, alimentando a los grupos delictivos locales.¹²⁴

En el vecindario de Colombia, aunque no es necesariamente una política deliberada de la RPCh, la ayuda económica y militar que la RPCh da a Venezuela, Ecuador, y Bolivia perjudican a Colombia indirectamente, dada a la hostilidad que aquellos regímenes tienen hacia Colombia.

La ayuda más significante que China brinda a los rivales de Colombia es de naturaleza económica, con impactos perjudiciales indirectos en Colombia. Tal ayuda que la RPCh da a Venezuela, Ecuador y Bolivia sirve para mantener la viabilidad de tales regímenes, librando recursos para que sus gobiernos compren armas y persigan un proyecto hostil de los intereses de Colombia y los EE.UU. en la región.

¹¹⁸“Lizcano dice que petrolera daba apoyo logístico a las Farc.” *Tierra*. Bogotá, Colombia. <http://www.terra.com.co>. 15 de Julio 2009.

¹¹⁹“China bribed FARC to use land: ex hostage.” *Colombia Reports*. <http://colombiareports.com>. 29 de junio 2009.

¹²⁰“Colombia pide la captura de un diputado venezolano por ‘Farcopolítica.’” *El Tiempo*. <http://www.eltiempo.com>. 5 de diciembre 2009. Vea también “Fiscalía colombiana ordena detención de diputado venezolano Figueroa.” *El Comercio*. Quito, Ecuador. <http://www.elcomercio.com>. 6 de diciembre 2009.

¹²¹“Deportaciones y expulsiones de ciudadanos chinos se dispararon en 2008, según datos del DAS.” *El Tiempo*. Bogotá, Colombia. <http://www.hotmail.com>. 22 de diciembre 2008. Vea también “Aparecen chinos por todo lado.” *El Tiempo*. Bogotá, Colombia. <http://www.eltiempo.com>. 1 de octubre 2008.

¹²²“En búsqueda de la inserción con Asia: China un socio potencial.” *Amigos de China*. op.,cit., p. 50.

¹²³“Deportaciones y expulsiones de ciudadanos chinos se dispararon en 2008, según datos del DAS.” *El Tiempo*. Bogotá, Colombia. <http://www.eltiempo.com>. 22 de diciembre 2008. Vea también “Deportan 13 chinos a Ecuador; Iban hacia Estados Unidos.” *El Tiempo*. Bogotá, Colombia. <http://www.eltiempo.com>. 3 noviembre 2009.

¹²⁴Vea, por ejemplo, “El Contrabando Llega A Los Centros Comerciales.” *El Tiempo*. Bogotá, Colombia. 5 de julio 2005.

La ayuda económica brindada por China incluye \$8 billones que el Banco de Desarrollo Chino ha dado al fondo pesado de Venezuela; \$4 billones más en camino,¹²⁵ por la participación de empresas chinas en operar yacimientos de petróleo maduro, e inversiones chinas para desarrollar yacimientos nuevos, incluso un compromiso de invertir \$16 billones para desarrollar el petróleo pesado en la faja de Orinoco, y casi \$4 billones para Ecuador, que incluye un préstamo de \$1 billón a Petroecuador para ayudar al gobierno en mantener su posición de solvencia fiscal,¹²⁶ \$1.1 billón para crear una empresa petrolera conjunta,¹²⁷ y otros \$2 billones para financiar la creación del 1.5 GW hidroeléctrico Coca-Coda Sinclair.¹²⁸

En asuntos militares, la significancia de la venta de armas de China, dependen en las intenciones y la estabilidad de los regímenes que los compra. Las compras de radares chinos del gobierno de Ecuador, por ejemplo, que serán desplegados en la frontera con Colombia.¹²⁹ Los aviones chinos K-8 y L-15, comprados por los venezolanos,¹³⁰ aunque principalmente para entrenamiento, pueden capacitar pilotos, o ser usados en acciones directas contra Colombia en una futura guerra. De una manera parecida, el satélite Simón Bolívar, lanzado por China para el gobierno de Venezuela en 2008,¹³¹ y el satélite Túpac Katari, programado por ser lanzado por la RPCh para Bolivia en marzo 2010,¹³² podría llevar comunicaciones militares contra fuerzas colombianas en un conflicto del futuro.

A pesar de los efectos perjudiciales, no es cierto que los impactos netos de China en Colombia sean negativos. Si los regímenes de los vecinos de Colombia hacerse menos hostil, los mismos radares, satélites y otros sistemas chinos podrían contribuir a una colaboración más eficaz en el control fronterizo.

El Triangulo Colombia-China-EE.UU.

Las relaciones entre Colombia, China y los EE.UU., se pueden entender como un triángulo, en el que las acciones en cada eje impactan los otros dos.

La relación estrecha entre Colombia y los EE.UU. impacta la orientación de Colombia hacia China en varias maneras. En el ambiente económico, la perdida por Colombia de oportunidades para exportar a los EE.UU., por causa de la recesión mundial aumenta la importancia de China como mercado y fuente de inversión. Por otro lado, la aprobación del tratado de libre comercio entre Colombia y los EE.UU. puede incentivar la colocación de más fábricas de capital chino en zonas francas de Colombia, orientado a exportar sus productos hacia los EE.UU.¹³³

En el ambiente militar, la relación estrecha entre Colombia y los EE.UU., incide en decisión de Colombia de profundizar su relación militar con la RPCh. La estrecha relación entre Colombia y los EE.UU. implica que Colombia no tiene temores significativos de perder acceso a las armas

¹²⁵“Tramitan tercer préstamo con China por \$4 millardos.” *El Universal*. Caracas, Venezuela. <http://www.eluniversal.com>. 4 de julio 2009.

¹²⁶Joffre Campaña Mora, “Simulación en la venta anticipada de petróleo?” *El Universo*. Guayaquil, Ecuador. <http://www.eluniverso.com>. 10 de diciembre 2009. Vea también “Ecuador busca de inversión privada en sector energético.” *El Universo*. Guayaquil, Ecuador. <http://www.eluniverso.com>. 10 de diciembre 2009.

¹²⁷“Ecuador y China formarán empresa para petróleo.” *El Universo*. Guayaquil, Ecuador. <http://www.eluniverso.com>. 24 de noviembre 2009.

¹²⁸La hidroeléctrica, cuando terminado, abastecerá mas de la mitad de todo la electricidad en el país. “Correa: Inversión china de \$ 2.000 millones es histórica.” *El Universo*. Guayaquil, Ecuador. <http://www.eluniverso.com>. 10 de octubre 2009.

¹²⁹“Ecuador controlará con dos radares chinos frontera con Colombia.” *El Comercio*. Quito, Ecuador. <http://www.elcomercio.com>. 13 de julio 2009.

¹³⁰“Gobierno considera comprar aviones L-15 de fabricación china.” *El Universal*. Caracas, Venezuela. <http://www.eluniversal.com>. 19 de junio 2009.

¹³¹“Venezuela inicia operaciones del Satélite Simón Bolívar.” *El Universal*. Caracas, Venezuela. <http://www.eluniversal.com>. 10 de enero 2008.

¹³²“Primer paso rumbo al Satélite.” *La Razón*. La Paz, Bolivia. <http://www.la-azon.com>. 24 de octubre 2009.

¹³³Sito oficial de Jincheng de Colombia. <http://www.jinchengdecolombia.com/empresa.html>.

¹³⁴Aunque las armas chinas son frecuentemente mas baratas que sus contrapartes norteamericanas, europeas, o rusas, su calidad generalmente no esta probada en el campo de batalla.

estadounidenses en el futuro, y por esto, no necesita buscar abastecedores alternativos con productos de rendimiento desconocido.¹³⁴ Reforzando esta consideración, los equipos chinos serían difíciles de mantener dentro del sistema de logística de Colombia, que está orientado a apoyar equipo occidental.¹³⁵ También a nivel personal, la confianza que las FF.AA. de Colombia han tenido en el trabajo con sus contrapares americanos en apoyar y mantener los sistemas de guerra de Colombia los dieron pausa en empezar una relación con un país distinto, separado de los colombianos por idioma y cultura.¹³⁶

Con respecto al impacto de las relaciones Colombo-chinas en los EE.UU. en temas de seguridad, la creciente presencia de empresas chinas en Colombia, como la abastecedora de infraestructura de telecomunicaciones Huawei y ZTE, y el fabricante de carros FAW, hacen más complicado la planificación y realización de operaciones para los EE.UU. en conjunto con sus homólogos colombianos en territorio nacional. Como ejemplo, unas de las bases en que los EE.UU. tiene acceso bajo su acuerdo con el gobierno de Colombia, en Bahía Málaga, es a poca distancia de Buenaventura, la puerta principal por la llegada de bienes desde China, incluso la operación de navieras como China Shipping.¹³⁷

En un futuro distante, la importancia de China como socio económico para Colombia podría impactar la interpretación del interés nacional, donde hay un conflicto entre intereses de EE.UU. que desea en Colombia, y los de la RPCh. Sin embargo, dada a la importancia que China pone en el desarrollo económico y acceso a mercados y tecnología global, es poco probable que la RPCh utilizara su influencia en Colombia para acciones que directamente amenaza los EE.UU.¹³⁸

Con respecto a los EE.UU., la atención dada al país por las relaciones entre China y América Latina ha aumentado en una manera significativa desde la cumbre de APEC de noviembre 2004, cuando el discurso del presidente de los EE.UU. George W. Bush, no mencionó las promesas de comercio e inversión multibillonaria que su homólogo chino Hu Jintao estaba haciendo.¹³⁹ Las audiencias públicas convocadas por la Cámara de Representantes el 6 de abril 2005, y el Senado el 20 de septiembre 2005, indicaron que los tomadores de decisión en Washington D.C., habían llegado a comprender la significancia de las actividades chinas en la región. Sin embargo, las declaraciones públicas de oficiales como el Secretario de Defensa Adjunto para el Hemisferio Occidental, Rogelio Pardo-Maurer, y del Secretario de Estado Adjunto para el Hemisferio Occidental, Roger Noriega indicaron que los EE.UU. estaban “monitoreando” el fenómeno, pero no podrían concluir que los lazos constituyan amenazas a la seguridad de los EE.UU.¹⁴⁰ El testimonio por la secretaria del Estado Hillary Clinton antes del congreso en mayo 2009, que expresó una preocupación por las acciones de Irán y China en el hemisferio occidental,¹⁴¹ evidenció la inquietud dada por muchos de los tomadores de decisión en los EE.UU. por el avance de China en una hemisferio, anteriormente considerado el “patio trasero” de los EE.UU.

¹³⁵Entrevista con el General Carlos Ospina Ovalle. Ex Comandante de los Fuerzas Armadas Colombianas. Washington D.C. 11 de diciembre 2009.

¹³⁶Entrevista con General Carlos Ospina Ovalle. Ex Comandante de los Fuerzas Armadas Colombianas. Washington D.C. 26 de enero 2010.

¹³⁷En hablar de su conversación con su homólogo chino, ministro de Relaciones Exteriores de Colombia Canciller Jaime Bermúdez sintió la necesidad de hacer hincapié que los líderes chinos “no se ha tratado en ningún momento el acuerdo militar entre Estados Unidos y Colombia...” “Canciller Jaime Bermúdez expuso China las bondades comerciales de Colombia.” *El Tiempo*. Bogotá, Colombia. <http://www.eltiempo.com>. 7 de septiembre de 2009.

¹³⁸Como dice Juan Gabriel Tokatlian, “El reapproachment por China con Colombia ha sido cauteloso, indicando que Beijing entiende que significa Bogotá para Washington hoy día. Juan Gabriel Tokatlian, “A View from Latin América.” in *China’s Expansion into the Western Hemisphere*.” Riordan Roett y Guadalupe Paz, eds. Washington DC: Brookings Institution Press, 2008, pp. 59-89.

¹³⁹Cuando el presidente Estadounidense George W. Bush asistió a la cumbre de la APEC en noviembre de 2004, sus comentarios estuvieron enfocados en los problemas de terrorismo, Corea del norte y en el déficit presupuestario federal, indicando que no anticipó en aquel momento, la importancia de las iniciativas de su homólogo chino en la cumbre, ni la resonancia que tendría en la región. “Las claves del discurso de Bush: terrorismo, impuestos y déficit fiscal.” *El Mercurio*. Santiago, Chile. <http://www.elmercurio.com>. 21 de Noviembre 2004. Vea, también, “China Opacó A E.U. En Cumbre.” *El Tiempo*. Bogotá, Colombia. <http://www.eltiempo.com>. 22 de noviembre 2004.

¹⁴⁰“China’s Influence in the Western Hemisphere.” Audiencia antes del Subcomité del Hemisférico Occidental del Comité en Relaciones Internacionales. Cámara de Representantes. 109th Congreso. Primer Sesión. No. 109-63. 6 de abril de 2005.

En el 6 de noviembre 2009, la evolución de una política más refinada hacia China en el hemisferio, podría ser visto en la oratoria de Dr. Frank Mora, el nuevo Secretario de Defensa Adjunto para el Hemisferio Occidental, en una presentación ante una conferencia sobre el tema en Washington D.C. En su presentación, el Dr. Mora reconoció que las iniciativas económicas, e incluso las ventas militares, podrían avanzar en la gobernabilidad y desarrollo de la región, aunque hizo hincapié que los términos de intercambio comercial entre los EE.UU. y América Latina, fueron los más beneficiados para la región que entre China y América Latina. Dio la bienvenida a la cooperación entre China y los EE.UU. sobre asuntos de la región, pero también pidió a los chinos más transparencia en sus acciones.¹⁴²

Posibilidades para Colaboración entre China y Colombia

A pesar de los desafíos generados para Colombia por sus lazos crecientes con China, y sus implicaciones por los EE.UU., hay una variedad de áreas en que Colombia y China pueden colaborar en el futuro de manera beneficiosa para ambos, en una manera consistente con su buena relación con los EE.UU.

En el ambiente del crimen organizado, la RPCh puede ocupar un papel importante para ayudar a Colombia, en luchar contra el tráfico humano proveniente de Asia, y con este gesto, jugar un rol constructivo en temas de seguridad, en una manera que complemente los intereses de los EE.UU. en la región.¹⁴³ Aunque la embajada China ayuda a Colombia en tareas administrativas para devolver los expulsados a su país, hasta ahora, no existe un convenio de cooperación entre los dos gobiernos en asuntos de tráfico humano.¹⁴⁴ Cooperación brindada por el gobierno de la RPCh, podría incluir traductores, y un aumento en el comportamiento de inteligencia, incluso representantes del gobierno chino en Colombia, quienes podrían brindar acceso a información tomado por agencias policiales en China para ayudar a identificar los orígenes de los emigrantes y desarrollar operaciones por los dos lados contra las redes de tráfico humano. De igual manera, hay oportunidades para la RPCh, en aumentar su cooperación con las autoridades colombianas en cuanto al acceso a bancos chinos para combatir el lavado de dinero.

El futuro de las relaciones entre China y Colombia dependerá de una dinámica compleja, que tiene que ver con las decisiones de los líderes políticos y empresariales en Colombia, sus homólogos chinos, la política y acciones claves de los EE.UU., y lo que pase con el proyecto político de los vecinos de Colombia tales como Venezuela y Ecuador. Un factor importante será el curso político que tome Colombia en los años por venir, que determinará, en parte, si las relaciones que la RPCh mantiene con los vecinos de Colombia impacta en una manera negativa la seguridad nacional.

Los que en los EE.UU. y Colombia quienes buscan planes funestos provenientes de la RPCh hacia Colombia están aplicando una estándar equivocado. La realidad es que, en el transcurso de desarrollo de sus intereses nacionales legítimos en Colombia y otros países de América Latina, China va a transformar el país y región de una manera profunda. Es difícil de conceptualizar todo las implicaciones de un mundo en que China es un actor dominante para Colombia, no solo por los productos que entran a sus mercados, sino en sus sectores extractivos, en su comunidad de negocios nacional, en los impulsores de su comercio con sus vecinos, y en el poder blando que mueve y limita las relaciones con sus vecinos. Cuando los colombianos de aquel futuro revisan el momento histórico en que se encuentra Colombia ahora, la pregunta será si ellos captaban la significancia de los cambios implicados, las oportunidades y las amenazas, para posicionar el país de una manera eficaz, para el futuro por venir.

¹⁴¹“Clinton warns of Iranian, Chinese gains in Latin America.” CNN. <http://www.cnn.com>. 1 de mayo 2009.

¹⁴²Dr. Frank Mora. Secretario de Defensa Adjunto para Asuntos del Hemisférico Occidental. Presentación antes de la Conferencia “The Evolution of China’s Engagement with Latin America.” Ft. Leslie McNair. Washington D.C. 6 de noviembre 2009.

¹⁴³Dr. Frank Mora, el Secretario de Defensa Adjunto para Asuntos del Hemisférico Occidente, en unas de las primeras presentaciones de la administración presidencial de Barak Obama sobre el asunto, reconoció que había casos en que los intereses de la RPCh y los EE.UU. podrían coincidir en temas de seguridad regional, y que los dos podrían trabajar conjunto para el tema. Mora, 2009.

¹⁴⁴Gao, 2010.

El modelo de asignación de recursos para las inversiones en defensa chileno: Impactos y comparaciones regionales

Alejandro Arévalo Sarce

RESUMEN

El actual modelo de asignación de recursos para la adquisición de sistemas de armas en Chile, está basado en la Ley N° 13.196 sobre Reservas del Cobre (LRC) y sus consiguientes modificaciones, que responden a un contexto histórico específico; los últimos registros consignados en documentos de carácter público se realizaron en 1941 cuando se creó el Consejo Superior de la Defensa (CONSUDENA). Los modelos comparados de asignación de recursos para la defensa nacional ostentan una estructura orgánica sólida dentro del Poder Ejecutivo, que está aparejada con una vinculación permanente con el Poder Legislativo. Las características de los ciclos de adquisición de sistemas de armas y sus tiempos de implementación nos señalan que, los recursos asociados no pueden responder a criterios circunstanciales y que por lo tanto, un modelo plurianual de adquisición de recursos ofrece los elementos necesarios que permiten lograr la planificación estratégica de las adquisiciones de material y equipamiento bélico de las fuerzas armadas de la región.

Introducción

La teoría económica proporciona una base conceptual adecuada para comprender las particularidades del bien público defensa. Desde el paper “*The Pure Theory of Public Expenditure*” de Paul Samuelson (1954) hasta las últimas investigaciones realizadas bajo el enfoque de la Escuela de pensamiento económico del “*Public Choice*”, no cabe duda que la defensa nacional es un bien público puro y que por sus particularidades es el Estado quien debe proveerlo. Por tanto, la preocupación del Estado, a partir de la naturaleza especial del gasto en defensa y su importancia estratégica para el desarrollo de un país, deben ser objeto de un permanente análisis: el cómo se financia y cuáles son los mecanismos de asignación.

El Modelo de adquisición para las inversiones en defensa¹ en Chile está basado en la denominada Ley N° 13.196 Reservada del Cobre (LRC), cuyo nivel de recursos depende directamente del 10% de las ventas al Extranjero de cobre que realiza la Corporación Nacional del Cobre (CODELCO). La conveniencia de utilizar los recursos derivados de la venta de commodities para adquisición de inversiones en defensa resulta arriesgada, puesto que sus precios están vinculados a las fluctuaciones del mercado internacional y en especial frente a la actual crisis financiera mundial, donde el precio del cobre ha manifestado una variabilidad durante el 2008 y primer trimestre de 2009.

El presente trabajo pretende demostrar que dada la correlación elevada entre las variables “Precio del Cobre” y “Rendimiento de la Ley Reservada del Cobre” en el modelo de asignación de recursos para las inversiones en defensa de Chile, lo que implica que las variaciones del precio de cobre tienen un impacto directo en el rendimiento de la Ley Reservada del Cobre, por tanto, desde una perspectiva estratégica un alto nivel de dependencia de las fluctuaciones del precio del cobre nos señalan riesgos directos en las asignaciones de recursos para las inversiones en defensa. Asimismo, la comparación de modelos de la región, demuestran la influencia del modelo de asignación chileno, en lo referido a generar impuestos específicos que excluyan del debate presupuestario corriente, la renovación y mantenimiento de los sistemas de armas².

¹Las inversiones en defensa se define como aquellos recursos que permiten la adquisición de sistemas de armas, tales como renovación de material aéreo, renovación de buques, renovación de caballería blindada, etc.

²Entenderemos por este concepto todos aquellos elementos físicos (Hardware) o lógicos (software) que pueden usarse directamente por las Fuerzas Armadas para llevar a cabo las misiones de combate.

Existe numerosa literatura que trata de explicar los fundamentos y los efectos del gasto militar. Tipológicamente estás de podrían clasificar en tres categorías: 1) modelos de carrera de armamentos basados en el trabajo de Richardson (1960), 2) modelos de *Public Choice* centrados en aspectos políticos, burocráticos y organizativos, y 3) modelos de demanda de gasto en defensa que analizan los efectos de una combinación de variables económicas, políticas y geoestratégicas, sobre el presupuesto militar (Alonso et al. 2007). Respecto de la demanda por sistemas de armas dependen de distintas variables entre las que se destacan la percepción de seguridad que posee un país, las amenazas externas, el Producto Interno Bruto (PIB) y el precio, estas variables condicionan la toma de decisión de los Estados (García-Alonso et al. 2007).

En esta materia, considerando la percepción de seguridad o factores geoestratégicos el nivel de gasto militar de un país puede ser especialmente sensible a la inversión en defensa de los países de su entorno (ya sean aliados o rivales), y de las grandes potencias (Alonso et al. 2007), para el caso de Latinoamérica los países con mayores niveles de incremento del gasto en defensa según datos del SIPRI se encuentran Venezuela, Ecuador y Chile.

Finalmente, este trabajo intenta proponer algunos elementos constitutivos, de un modelo de asignación de recursos para las inversiones en defensa, desde un enfoque político, estratégico y financiero, que se fundamente en la estabilidad y a su vez permita el cumplimiento de las misiones de las Fuerzas Armadas de la región.

Chile y su modelo de asignación de recursos basado en la Ley No. 13.196 Reservada del Cobre (LRC)

1. Origen del Modelo Actual

El modelo de asignación de recurso para la adquisición de sistemas de armas en Chile, proviene de un contexto histórico distinto a la situación actual. Para dichos efectos si analizamos los referentes fundacionales del modelo debemos considerar el debate parlamentario de la ley N° 7.144, del 31 de diciembre de 1941³ que Crea el Consejo Superior de la Defensa Nacional (CONSUDENA), que señala potestades especiales y de ejecución inmediata tendientes a determinar las más urgentes necesidades de la defensa nacional (Patillo et al. 1996). Si bien existen referentes normativos anteriores a esa fecha, se propone este cuerpo normativo como línea de base para efectos del análisis posterior.

En la década del 40 del siglo pasado, este cuerpo legal fue una respuesta a la preocupación surgida de la extensión de la Segunda Guerra Mundial hacia el Océano Pacífico (Patillo et al. 1996). El debate desarrollado al interior del Congreso Nacional no estaba exento de las influencias del contexto internacional, principalmente por la Segunda Guerra Mundial (Fernandois 2005). En la compilación textos oficiales del debate parlamentario respecto a la Ley N° 7.144, cuya principal razón del envío por parte del Ejecutivo al Congreso de este proyecto era el permanente déficit para mantener en condiciones óptimas la defensa nacional de Chile. Resulta interesante conocer los distintos enfoques plateados por los parlamentarios en las sesiones ordinarias de la Cámara de Diputados donde se discute la creación del Consejo Superior de la Defensa, aparecen interesantes propuestas respecto de los recursos destinados para la defensa, por ejemplo en la Sesión del lunes 25 de agosto de 1941 (BCN 2001), un Diputado plantea que:

junto con crear el Consejo Superior de la Defensa, se instituyera un fondo permanente de defensa que permita a nuestras Fuerzas Amadas abordar el desarrollo técnico en forma progresiva y armónica

³Algunos autores señalan como fecha de esta ley, febrero de 1942 (Patillo y Navarro 1996; Polanco, 2005), pero, de acuerdo a la *Compilación de Textos Oficiales del Debate Parlamentario (2001)* de la Biblioteca del Congreso Nacional, se señala como fecha de publicación en el Diario Oficial el 31 de diciembre de 1941, lo que efectivamente se comprueba en el texto.

Y siguiendo con el análisis de dicho Diputado:

con referencia a la necesidad de crear este fondo permanente, hice hincapié en que, a mi juicio, los recursos que proporciona el proyecto del Supremo Gobierno, que es el mismo aprobado por las Comisiones Unidas de Defensa y Hacienda, son del todo insuficientes para dar solución a este problema de la defensa nacional. La verdadera solución del financiamiento de esta Ley, consiste en destinar el producto de un impuesto extraordinario al cobre que se produce en el país.

Pareciera ser que en torno a estos debates parlamentarios que duraron alrededor de todo el año 1941, permiten establecer los orígenes de los primeros fundamentos para recurrir a un impuesto sobre la producción del Cobre, considerando además que las apreciaciones respecto de fijar un impuesto extraordinario al cobre, se fundamentan en que desde fines de la década de 1940, las empresas de la Gran Minería del Cobre (GMC) introdujeron profundos cambios en la forma de producción, organización de la fuerza de trabajo y labores administrativas. Estos cambios formaron parte de un esfuerzo modernizador que emprendió el empresariado minero norteamericano en Chile. La apuesta por la modernización fue concebida como una respuesta a las nuevas exigencias del mercado internacional de aumentar los niveles de productividad y eficiencia, a la baja en la calidad del cobre chileno, al alza en los costos de la mano de obra y a las presiones pro industrialización del Estado. En última instancia, las compañías norteamericanas de cobre buscaban reducir los costos de producción y aumentar la competitividad del cobre chileno en un mercado internacional cada vez más difícil y volátil (Vergara 2004), por tanto, dado el nivel eficiencia que presentaban la industria del cobre en esos año, los actores políticos consideraron como una alternativa viable incorporar un impuesto específico para solventar la profunda carencia que mantenía la Defensa Nacional.

Estos elementos en el análisis nos dan cuenta de la preocupación del Congreso Nacional para mejorar las condiciones de financiamiento de las Fuerzas Armadas, sin embargo la participación del Poder Legislativo en una materia de suma relevancia para el desarrollo nacional de país, durante las décadas subsiguientes queda disminuida, parece de suma relevancia traer a la actualidad estos análisis realizados en la década del 40, porque señalan un elemento consustancial a los recursos destinados a la Defensa Nacional, que es su cuestionamiento desde diversas perspectivas, ya sea para aumentarlos o bien para disminuirlos, además dado que sólo tenemos acceso al debate de la Ley N° 7.144, porque en el caso de la Ley N° 13.196 de 1958 su carácter reservado, nos impide conocer las distintas posiciones de los parlamentarios del período en su aprobación, no es de acceso público los debates parlamentarios que permitieron sustituir el origen de los fondos destinados a la Defensa Nacional, como plantea Guillermo Patillo “no sabemos cuánto fue la tasa de impuesto que se aplicó y tampoco se sabe porque esa ley es reservada” (Hales 2006). Sin embargo, de acuerdo a la investigación realizada por Manuel Concha y Eduardo Santos (Concha et al. 1997), en el período de gobierno del Presidente Eduardo Frei M., el porcentaje de las utilidades destinadas a la Ley Reservada del Cobre establecía que el aporte a las Fuerzas Armadas alcanzaba el 15% de las utilidades de las minas de la gran minería del cobre.

Tabla 1.1

Aporte Ley Reservada durante la administración del Presidente Eduardo Frei M. (Miles de US\$ del año)

Impuestos Empresas Gran Minería	1965	1966	1967	1968	1969	1970	Total
Chuquicamata	79.078	106.374	99.391	98.840	136.339	74.174	594.196
El Salvador	3.914	13.056	18.662	27.666	28.125	21.416	112.839
El Teniente	53.406	99.335	46.540	25.700	40.082	29.256	294.319
Total Impuestos	136.398	218.765	164.593	152.206	204.546	124.846	1.001.354
15% Impuesto LRC	20.460	32.815	24.689	22.831	30.682	18.727	150.204
Aporte Real (Según Carlos Villar)	15.976	19.440	26.629	26.125	31.130	30.201	149.501

Fuente: (Concha et al. 1997)

La Tabla 1.1, demuestra que el aporte a las Fuerzas Armadas era del 15%, sin embargo, el Aporte Real de acuerdo a Carlos Villar (Villar 1992) presenta una diferencia, señalando que:

“las cifras presentadas corresponde a lo efectivamente aportado a las Instituciones, pero en ese periodo el rendimiento de la Ley fue superior” (p.119).

La Ley Reservada N° 13.196 de 1958, reemplazó en parte a la Ley N° 7.144, principalmente en lo referido a la aplicación de un impuesto específico a la Gran Minería de Cobre, se especula que la tasa de impuesto que se aplicó oscila entre un rango del 15 al 7.5 % (Hales 2006). Desde la aplicación de los efectos de la Ley Reservada N° 13.196, ésta tuvo variadas modificaciones, entre ellas una modificación a fines del año 1973, disponiéndose un impuesto de 10% de la totalidad de lo recaudado por las ventas de cobre al exterior (Patiño et al. 1996). De acuerdo con Guillermo Patillo, existió posteriormente otra modificación al sistema. En el año 1985, la ley N° 18.445, introdujo varias modificaciones nuevas al texto vigente de la ley N° 13.196.

Los distintos enfoques de análisis sobre la Ley Reservada del Cobre, han planteado por una parte, que el modelo de asignación vigente ha permitido una estabilidad al sistema de financiamiento de capital para la defensa. Cuya consecuencia principal es la planificación futura de las Fuerzas Armadas, permitiendo de esta manera establecer programas de adquisición de largo plazo independientes de las situaciones estratégicas, e incluso financieras, del corto plazo (Patiño et al. 1996).

2. Descripción del Modelo

Como señala Eugenio Lahera, algunos países han establecido pisos o niveles mínimos de gasto militar, basado principalmente en el ingreso de las ventas de recursos naturales no-renovable. En Chile, por ejemplo, a través del 10% de las ventas de CODELCO, en Ecuador con el “canon petrolero” que entregaba el 15% de su ingreso de las ventas de petróleo (Lahera et al. 1999) y en el caso de Turquía con el denominado “impuesto al pecado” (tabaco, licores, etc.). La conveniencia de utilizar los recursos derivados de la venta de commodities, resulta arriesgada puesto que sus precios están fuertemente influidos por las fluctuaciones del mercado internacional.

Sin duda en términos de accountability o rendición de cuentas la Ley N° 13.196 representa un modelo que excluye el debate público y parlamentario, básicamente porque el sistema superior de toma de decisiones sobre el financiamiento de las FF.AA., se basa principalmente en una instancia colegiada radicada en el ejecutivo, muy distinta a las respuestas institucionales que han desarrollado algunos países que se analizaran con mayor detalle en el capítulo siguiente.

De acuerdo a la Constitución Política de la República de Chile en su artículo N° 32, número 17, el Presidente de la República tiene la facultad de “disponer de las fuerzas de aire, mar y tierra, organizarlas y distribuirlas de acuerdo con las necesidades de la seguridad nacional”. La manifestación expresa de esta facultad especial del Presidente de la República se concreta a través del Plan de Alistamiento para las Fuerzas Armadas, que básicamente establece las misiones que cada una de las ramas debe cumplir con la finalidad de garantizar la soberanía nacional, mantener la integridad territorial y proteger a la población, instituciones y recursos vitales del país frente a cualquier amenaza o agresión externa.

El Plan de Alistamiento implica para las ramas de las Fuerzas Armadas adquirir las capacidades requeridas, mediante el desarrollo de modelos de planificación. Esto genera los “Planes de desarrollo institucionales”, donde se establecen las necesidades en el largo plazo. Los Planes de desarrollo de cada rama de las Fuerzas Armadas requieren de la definición de proyectos de adquisiciones, los cuales son evaluados por el Ministerio de Defensa y el CONSUDENA, de acuerdo al Sistema de Evaluación de proyectos de inversiones en Defensa. Una vez que ha sido evaluado y aprobado los proyectos presentados por las FF.AA., la Dirección de Presupuestos (DIPRES) realiza el análisis financiero,

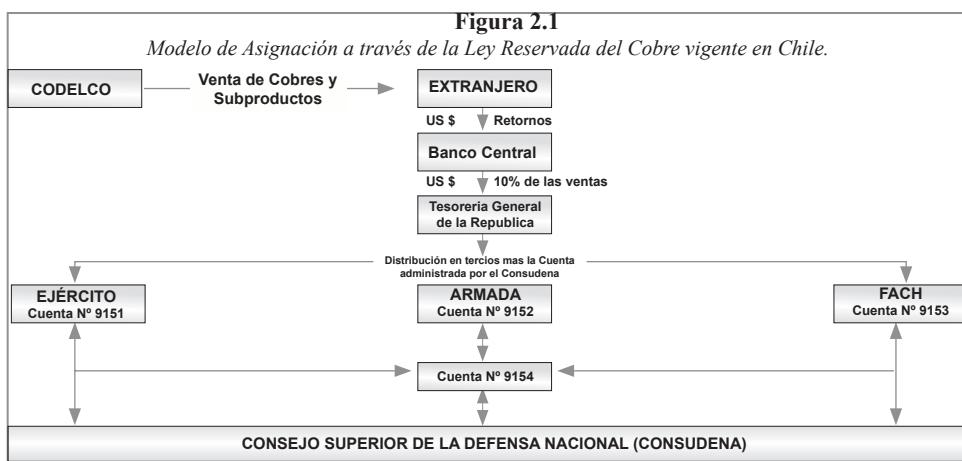
una vez concluida esta etapa en el proceso, se elabora el Decreto Supremo que autoriza la adquisición para la Defensa, este Decreto Supremo es enviado a la Tesorería General de la República la cual gira los recursos o garantiza los créditos. El procedimiento de adquisición presenta tres escenarios posibles la adquisición se da a través de una propuesta pública, privada o por trato directo de acuerdo a las particularidades de las adquisiciones. Una vez que las adquisiciones son realizadas estos son dados de alta por la respectiva rama de las FF.AA., los sistemas de armas son probados mediante ejercicios y maniobras, comprobándose si la capacidad requerida es adecuada a la misión recibida.

Los recursos para el adecuado desarrollo de lo anteriormente planteado se basa en un modelo de asignación derivados de venta del cobre (Ver Figura 2.1), CODELCO exporta cobre y sus subproductos al extranjero, de donde ingresan los pagos al Banco Central, este organismo retiene el 10% de las ventas y los deposita en tercios iguales, en las cuentas reservadas de las FF.AA. que administra la Tesorería General de la República, de las cuales el Consejo Superior de la Defensa Nacional (CONSUDENA) autoriza el egreso, mediante un Decreto y a propuesta de los Comandantes en Jefe Institucionales. Esta última instancia es virtual, pues muy rara vez se reúne y el procedimiento habitual es “sacar la firma” de los integrantes. El Consejo Superior de la Defensa Nacional, tiene como función principal el control de las adquisiciones que se hagan con cargo a la Ley Reservada del Cobre, las que deben ser autorizadas por Decreto Supremo. Es presidido por el Ministro de Defensa Nacional y está integrado por:

- Ministro de Relaciones Exteriores
- Ministro de Hacienda
- Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas
- Subsecretarios de Guerra, Marina y Aviación
- Jefes de Estados Mayores de las Fuerzas Armadas
- Jefe del Estado Mayor de la Defensa Nacional

Actúa como Secretario un oficial superior (en retiro), especialista en Estado Mayor (MINDEF 1992).

A solicitud del CONSUDENA, la Tesorería General de la República también puede deducir un monto fijado por la Ley para traspasar a la Cuenta N° 9154, que financia proyectos tridimensionales. A partir de un dictamen de la Contraloría General de la República que dispone lo siguiente; “si bien el 10% de las ventas se deposita en las tres cuentas respectivas, no necesariamente dichos fondos deben ser ejecutadas en la rama respectiva, es decir frente a un proyecto se podrían reasignar fondos que provengan de otra rama, por ejemplo, con los fondos asignados al Ejército se puede financiar un proyecto de la Armada, siempre que la situación lo amerite y sea una propuesta del CONSUDENA”

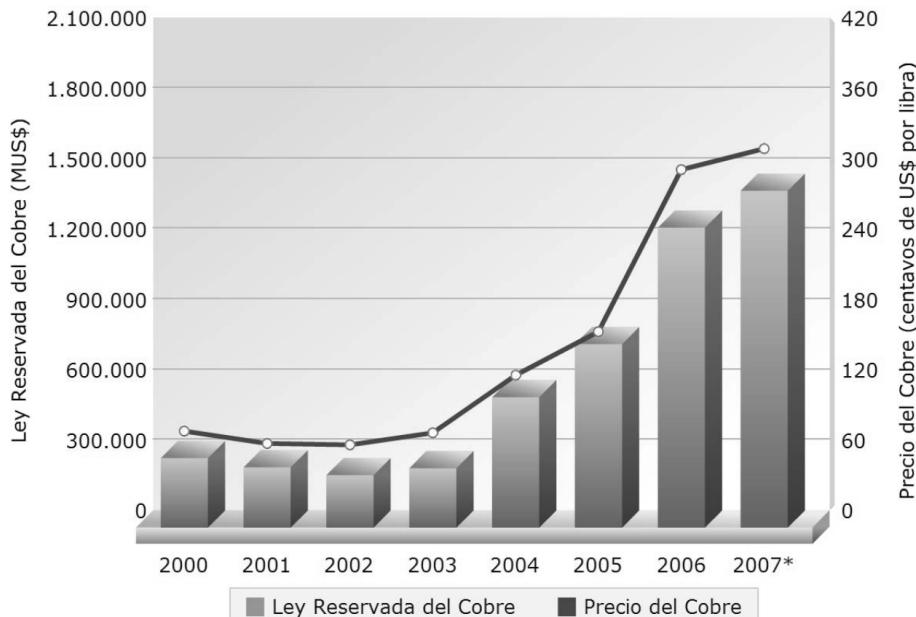


Fuente: Concha et al. 1997, 16

Los cuestionamientos a este modelo de asignación en los últimos años se han supeditado en la alta demanda que actualmente manifiesta el cobre a nivel mundial, particularmente desde China y la India, esto ha provocado que el precio del cobre manifieste actualmente una tendencia al alza, por ende el rendimiento de la Ley Reservada del Cobre ha aumentado durante los últimos años en Chile de acuerdo a la Figura 2.2, por la condiciones de funcionamiento del modelo de asignación podemos señalar que existe una alta correlación entre las variables Precio del Cobre y el rendimiento de la Ley Reservada del Cobre, esto se podría entender en el sentido que ambas variables se verían afectadas de manera similar por los cambios en el mercado de metales, en términos estadísticos podríamos decir que las variables presentan un nivel de correlación importante.

Figura 2.2

Evolución del Rendimiento de la Ley Reservada del Cobre y el Precio del Cobre (2000-2007)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de CODELCO y la Dirección de Presupuestos (DIPRES).

(*). El año 2007 considera el valor real (MUS\$ 1.435) incluido los intereses ganados.

Estas estimaciones del precio del cobre de la Dirección de Presupuesto (DIPRES) son extremadamente conservadoras, pero del análisis de los informes se puede corroborar que no se están gastando todos los recursos generados de la Ley Reservada del Cobre, principalmente porque existen otras reglas macro-económicas que se contraponen a la ejecución del total de los fondos destinados a la adquisición de sistemas de armas. Del mismo modo, sus rigideces han impedido la obtención de rentabilidad de mercado para los cuantiosos recursos almacenados, tal como se observa en la Tabla 2.1.

Tabla 2.1*Ley Reservada del Cobre años 2004 al 2008 rendimiento devengado y ejecutado (MMU\$ del año)*

Año	Precio Libra de Cobre (US\$)	Devengado			Ejecutado	Ahorrado
		Transferencias CODELCO	Interés (*)	Total		
2004	1,30	556	5	561	322	239
2005	1,67	782	13	795	410	385
2006	3,05	1.262	16	1.278	507	771
2007	3,23	1.389	46	1.435	641	794
2008	1 ^{er} Trimestre	3,52	374	15	389	84
	2 ^{do} Trimestre	3,84	405	141	451	11
Total		4.768	46	4.909	1.975	2.934

(*) Hasta el primer trimestre de 2008, los intereses promediaron una rentabilidad del 2,7% anual, en comparación con cerca del 12% anual de rentabilidad de los otros Fondos del Estado. Para el segundo trimestre de 2008, los intereses muestran una rentabilidad cercana al 8% anual, valor similar a la obtenida por los demás Fondos del Estado.

Por otra parte, si bien la Ley Reservada del Cobre provee principalmente de los recursos para el gasto en inversiones en defensa, el gasto operacional de las Fuerzas Armadas se financia en su totalidad vía Ley de Presupuesto. Para compatibilizar ambos aspectos, durante los últimos años las Fuerzas Armadas, con la autorización del Ministerio de Defensa han recurrido a los fondos de la Ley Reservada del Cobre, para financiar también los estándares básicos de operación, pues una vez que son adquiridos los sistemas de armas y estos son dados de alta por las respectivas instituciones, sólo mediante los ejercicios y maniobras, se puede comprobar si la capacidad recibida es adecuada a la misión requerida.

3. Principales deficiencias del Modelo LRC

Desde un enfoque político-teórico en una sociedad democrática, la asignación de recursos estatales está fuertemente influida por la opinión del electorado, y dentro de los gastos con mayor influencia en su asignación se encuentra los gastos en defensa (Hartley et al. 1992). Esta observación también fue expresada por Anthony Downs en términos generales, señalando que los gobiernos asignarían presupuestos más pequeños si el electorado tuviera la información completa respecto de la asignación del gasto público (Downs 1960).

De acuerdo a las principales características señaladas en el subcapítulo anterior, la Ley Reservada del Cobre no sólo se asocia con las inversiones en defensa sino también ha contribuido al financiamiento de los insumos denominados como críticos para el adecuado funcionamiento de las Fuerzas Armadas, tales como combustible, municiones, repuestos y horas de entrenamiento. Como señala Thomas Scheetz, el nivel de adquisiciones en defensa realizadas por Chile en las últimas décadas, de por sí, no es capaz de explicar todas las adquisiciones, como lo señalan los autores del estudio de la CEPAL denominado *“Metodología estandarizada común para la medición de los Gastos de Defensa”* (Scheetz 2004). Estos problemas en cuanto a los fines de la Ley N° 13.196, han sido generados básicamente porque la ley vigente no ha sufrido cambios desde su última modificación desde 1985 (Meneses 1999). Las principales deficiencias de la Ley Reservada del Cobre las podríamos agrupar desde tres enfoques:

Enfoque Político

La Ley N° 13.196 excluye el debate público y parlamentario de las materias referidas a las inversiones en defensa, asimismo el desconocimiento de la actual realidad en el financiamiento de las Fuerzas Armadas, no permite que los actores políticos posean todos los elementos de análisis para sostener una opinión fundamentada de su posición respecto al tema. Por tanto, el diseño de una política pública adecuada para el gasto en defensa en Chile, no se encuentra dentro de las prioridades de las autoridades elegidas por votación directa. A mediano y largo plazo, la adquisición de sistemas de armas específicos, se decide en función de la planificación del desarrollo de la fuerza. Ambas materias son de responsabilidad exclusiva del Ejecutivo. Por tanto la participación en el debate del Poder Legislativo, en una primera etapa estaría supeditada al conocimiento de dicha planificación.

Enfoque Financiero

En la actualidad el gasto operacional real de las Fuerzas Armadas se financia principalmente vía presupuesto, sin embargo el estándar básico de operación se ha disminuido significativamente. Los déficits del gasto operacional son absorbidos por los recursos provenientes de la Ley N° 13.196. Sin duda esto afecta los fondos para la renovación de material.

Enfoque Estratégico

Frente a la situación actual, si los niveles operativos de las ramas de las Fuerzas Armadas poseen estándares de operación disminuidos, esto sin duda afecta la disuasión, la cual es el sustento de toda la política de defensa de Chile. Por otra parte, los desarrollos institucionales de las Fuerzas Armadas requieren de una presencia en el ámbito internacional, tanto en las habilidades para interoperar con otras fuerzas armadas en operaciones de paz u otras misiones de cooperación internacional. Respecto al recurso humano, los sofisticados sistemas de armas pueden generar una asimetría entre las aspiraciones de remuneraciones de quienes operan estos equipos avanzados.

Los altos ingresos percibidos por el precio del cobre y los compromisos de Hacienda en cuanto a mantener la regla Superávit Fiscal, ha generado que la cuenta N° 9154 del CONSUDENA posea un remanente de recursos por invertir, de acuerdo a los datos recabados a través del Ministerio de Defensa el techo de gasto aprobados por el Ministerio de Hacienda para el año 2006 fue de US\$ 417 millones, lo que corresponde a un tercio de la disponibilidad de recursos percibidos por el rendimiento de la LRC durante el año 2006, de acuerdo a las proyecciones del Ministerio de Defensa, en cuanto al comportamiento de la cuenta del CONSUDENA la proyección de los saldos iniciales de la cuenta N° 9.154, considerando los rendimientos de la Ley, la disponibilidad anual se incrementaría considerablemente en el 2013, llegando a la cifra de M. US \$3.199.258.

4. La derogación y reemplazo de la LRC

En el análisis de la Ley Reservada del Cobre y la diversa literatura que trata el tema, aún no existe consenso respecto de la pertinencia de seguir con un modelo de estas características, pero sin embargo, desde la perspectiva estratégica hay que tomar en consideración que este debate está siendo observado con mucha atención por los países vecinos (Hales 2006). Por otra parte el Libro de la Defensa 2002, expresa una visión clásica de la Defensa Nacional, que justifica la necesidad de modernizar y promover la adquisición de sistemas de armas. Es así que resulta de suma relevancia conocer cual ha sido el tratamiento del tema en los medios de comunicación chilenos y en la opinión de sus actores políticos.

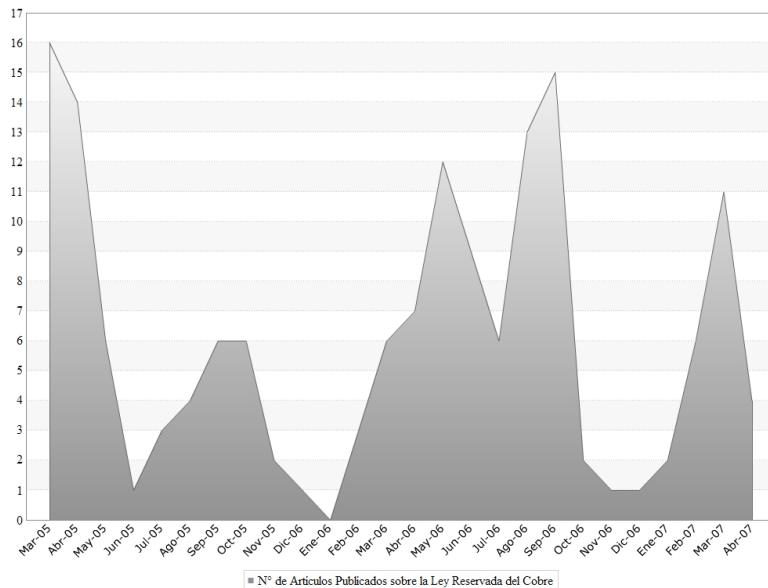
El reemplazo de la Ley Reservada del Cobre es parte de las iniciativas consideradas en el Programa de Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet, que señala lo siguiente (Bachelet 2005):

....derogaremos la Ley del Cobre y desarrollaremos un sistema de financiamiento de largo plazo para las necesidades de las Fuerzas Armadas. Así como el país necesita más educación, más salud, más vivienda y mejor previsión, también requiere una defensa disuasiva, moderna y respetada internacionalmente. En consecuencia, tenemos que darle los medios que necesita para cumplir su función. Reemplazaremos el actual sistema de asignación de recursos por uno que garantice una asignación plurianual eficiente. Esta asignación se guiará por la planificación estratégica nacional supervisada y autorizada por el gobierno y por el desarrollo de programas de adquisiciones de largo plazo. Pondremos en marcha un sistema centralizado de gestión y evaluación de proyectos en el Ministerio de Defensa. (p.103)

Es importante a su vez contrastar los planteamientos de este Programa de Gobierno con la cobertura de este tema en los medios de comunicación de Chile, considerando los alcances planteados por la Teoría de Política de los Medios de Comunicación, desarrollada por el científico político John Zaller, que señala la importancia e influencia de los medios de comunicación en la política (Zaller 1999). Para tales efectos se tomó una muestra de los medios de comunicación escrito (*El Mercurio*, *La Tercera*, *La Nación* y el Diario Electrónico *El Mostrador*) desde Marzo del 2005 en que parten las campañas presidenciales en Chile, principalmente relacionadas con las eventuales primarias de la Concertación hasta el mes de Abril de 2007. De acuerdo a la Figura 4.1, los niveles de cobertura mediática relacionados con la Ley Reservada del Cobre, presenta alzas asociadas principalmente a las coyunturas políticas del momento, se observa que durante el año 2006, se concentró el debate en torno al eventual proyecto de Ley que se sería presentado por la Ex Ministra de Defensa Sra. Vivianne Blanlot, sin embargo, este proyecto aun no ha sido presentado para su debate en el Congreso, en este contexto uno de los compromisos asumidos por el Ejecutivo frente a la Comisión Mixta de Presupuesto del Congreso y ratificado a través del “Protocolo de acuerdo que acompaña el despacho del Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2008”⁴, en el punto 1.3 se establece que durante el año 2008, se debe legislar de manera de contar con una normativa que permita modernizar los procesos de adquisiciones y contar con un presupuesto de inversiones de largo plazo para las Fuerzas Armadas.

Figura 4.1

Cobertura sobre la Ley Reserva del Cobre en los medios de prensa escrita en Chile (Marzo 2005-Abril 2007).



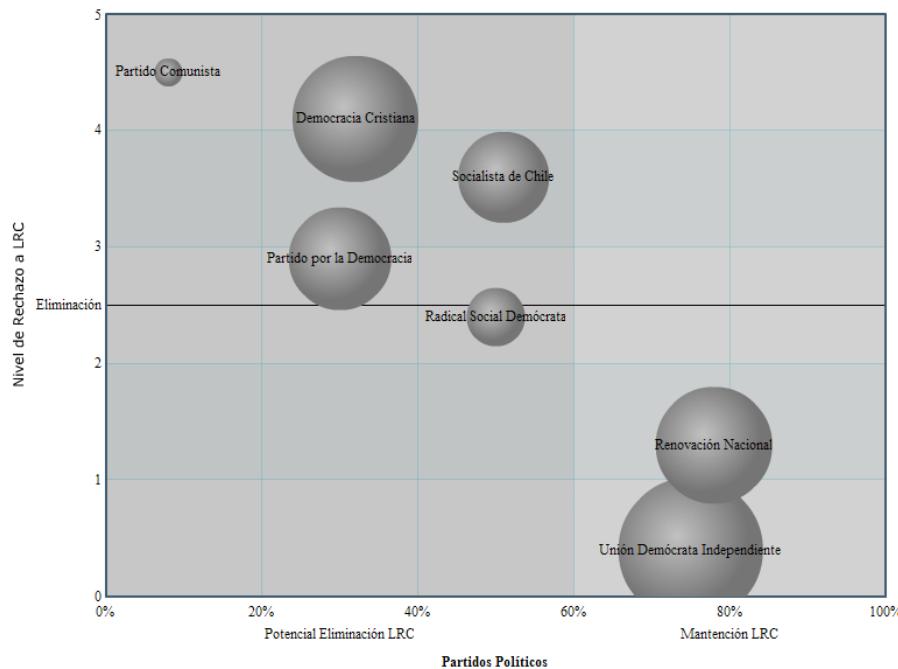
Fuente: Elaboración propia a partir de la recopilación de artículos referidos a la Ley Reservada del Cobre en *El Mercurio*, *La Tercera*, *La Nación* y el Diario Electrónico *El Mostrador*.

⁴Ver Anexo 1

El interés por el reemplazo de la Ley Reservada del Cobre tuvo su principal alza debido a la realización del Seminario: “Compras, Militares, Ley del Cobre y Transparencia” organizado por la Comisión de Defensa de la Cámara de Diputados durante octubre de 2006. Este Seminario permitió conocer las distintas posiciones de los principales Partidos Políticos de Chile respecto de la LRC, la futura propuesta de modificación de la LRC que presentará eventualmente al Congreso el Ejecutivo, sin duda se deberá contar con un fuerte lobby para aunar criterios y posiciones divergentes respecto del reemplazo de la LRC, en la Figura II.4, se recoge la posición de cada uno de los partidos políticos, estableciendo como método de diferenciación su opinión respecto a la mantención modelo actual de asignación de recursos vía la LRC y su potencial eliminación.

Figura 4.2.

Posición de los Partidos Políticos Chilenos respecto de la Ley Reservada del Cobre



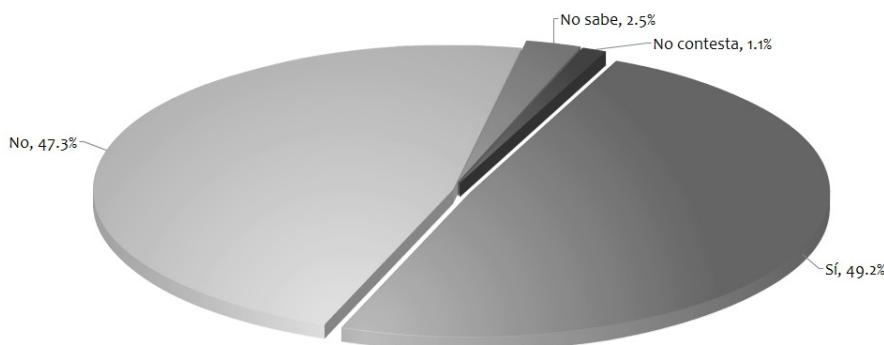
Fuente: Elaboración propia, diseñado a partir del análisis de las ponencias presentadas por los Presidentes de Partidos Políticos de Chile en el Seminario: “Compras Militares, Ley de Cobre y Transparencia”. Comisión de Defensa de la Cámara de Diputados, Octubre 2006 (Hales 2006).

De acuerdo a Figura 4.2., los Partidos Políticos que conforman la “Concertación de Partidos por la Democracia” están más abiertos a eliminar la Ley Reservada del Cobre, por el contrario los Partidos que conforman la “Alianza por Chile” tiene la posición de mantener dicha Ley, adecuando los procedimientos de asignación de recursos para las FF.AA.. Respecto a la posición del Partido Comunista de Chile, manifiesta un alto nivel de rechazo a la LRC, no obstante actualmente dicho partido no cuenta con representación en el Congreso Nacional.

Es interesante conocer la opinión pública en Chile la cual según un estudio realizado por FLACSO manifiesta una “franca polaridad de opiniones cuando se consulta ¿Cree usted que las FF.AA. deberían seguir recibiendo parte de los ingresos de las exportaciones del cobre chileno? Así, un 49,2% opina que sí frente a un 47,3% que opina lo contrario” (Varas, et al. 2008).

Figura 4.3.

Aporte de CODELCO por ventas de cobre para las FF.AA. (2007). Pregunta: ¿Cree usted que las FF.AA. deberían seguir recibiendo parte de los ingresos de las exportaciones del cobre chileno?



Fuente: Varas, et al. 2008, 79

En cuanto a la transparencia de los recursos y transparencia económica un 74,8% los entrevistados creen que las Fuerzas Armadas deberían proveer dicha información, asimismo, aquellas materias referidas a las operaciones militares un 52,1% de los encuestados se manifiesta favorablemente para se proporcione al público (Varas, et al. 2008).

5. Comparación de modelos de asignación de recursos de la región

Si enfocamos nuestro análisis a las asignaciones presupuestarias para el sector defensa, desde la perspectiva del proceso de toma decisiones, nos permiten configurar cuatro características universales del presupuesto en defensa en las democracias occidentales. Primero, la naturaleza y etapas del proceso presupuestario son muy similares. Por una parte la periodicidad en la definición del presupuesto, se establece el total del gasto gubernamental, una vez definido el marco presupuestario, posteriormente se define el gasto en defensa. Segundo, el presupuesto anual es el reflejo de un programa financiero de mediano plazo, el programa financiero como en el presupuesto se establece las prioridades y se asignan los recursos globales a los sectores. Tercero, el presupuesto siempre manifiesta un comportamiento incremental, aunque generalmente estos incrementos son marginales. Cuarto, el presupuesto de defensa es estratégicamente ambiguo. El análisis presupuestario sobre la defensa se desarrolla en un contexto de gran incertidumbre sobre las eventuales amenazas y la adecuada respuesta a las mismas, esto tiene como consecuencia que el proceso de asignación presupuestaria se encuentra influido por una variedad de factores, tales como, alianzas estratégicas entre estados, los conflictos internacionales, la situación económica del país, las prioridades gubernamentales, entre otros factores (Eichenberg et al. 2003).

Ahora bien las metodologías más recurrentes en la gestión presupuestaria, que permiten elaborar el presupuestos del sector público pueden ser replicadas en la mayoría de los ámbitos del aparato estatal, sin embargo éstas suelen ser insuficientes para el caso del sector defensa, el cual debe desarrollar su propios sistemas de control de gestión. Los Ministerios de Defensa demandan para su funcionamiento de una red de puertos y aeropuertos de uso exclusivamente militar, de una red propia de asistencia sanitaria, lista para activarse en situaciones de conflicto, de talleres de reparación y mantenimiento de todo tipo equipos, muchos de ellos de alta tecnología y, muchos de ellos, de uso exclusivamente militar, o de redes independientes de comunicaciones (CEDESEN 2005).

Estas complejidades propias del sector defensa han permitido a su vez un desarrollo de metodologías y modelos presupuestarios los cuales tienen su origen en las particularidades del sector defensa, los países diseñan metodologías presupuestarias sofisticadas, que básicamente responden al debate en torno a la asignación “presupuestaria incremental versus la estratégica”. Esta diferenciación también se da entre distintos países, en los países desarrollados el presupuesto no es un instrumento de desarrollo, como lo es para los países en vías de desarrollo como es el caso de los países de Latinoamérica. La estabilidad en los países desarrollados permite sin mayores dificultades financiar los programas establecidos (incluso cuando tienen déficits), por tanto el proceso presupuestario es fundamentalmente un proceso de continuidad de los gobiernos.

A partir de la década del 50 el proceso presupuestario ha desempeñado una importancia significativa en la administración financiera estatal. Desde los Sistemas de Planificación, Programación y Presupuesto (PPBS) en los años 60⁴, a la elaboración del los Presupuesto de Base Cero en los 70 y el Presupuesto por Resultados en los años 80 y 90, los gobiernos han procurado hacer que el proceso sea un poco menos incremental y más sensible a los cambios en las prioridades nacionales. Así, cada quiebre en la implementación de unos de los modelos establece el escenario para la siguiente reforma. En la actualidad, los anti-incrementalistas colocan sus acciones en el Presupuesto con base en el desempeño y en marcos temporales de gastos a mediano plazo. Sin embargo, incluso las reformas fallidas colocan algunos de sus procedimientos y orientación en la práctica de la preparación de presupuestos. No obstante, de acuerdo a la evidencia empírica el incrementalismo ha triunfado en Occidente, a pesar del amplio aumento de los datos sobre programas y desempeño (BID 2005).

6. Gasto Militar en Latinoamérica

De acuerdo a datos del SIPRI el gasto militar de Latinoamérica durante el año 2007 se incrementó en un 7% respecto al año 2006 (SIPRI 2008), de acuerdo a esta misma fuente, durante el período 1998-2007 el incremento real es de un 34% uno de los más altos comparados con otras regiones de mundo.

En el período comprendido entre los año 2003-2007, Venezuela, Ecuador y Chile han sido los países de Sudamérica que mayormente han incrementado su gasto militar con porcentajes del orden de 78%, 43% y 49% respectivamente.

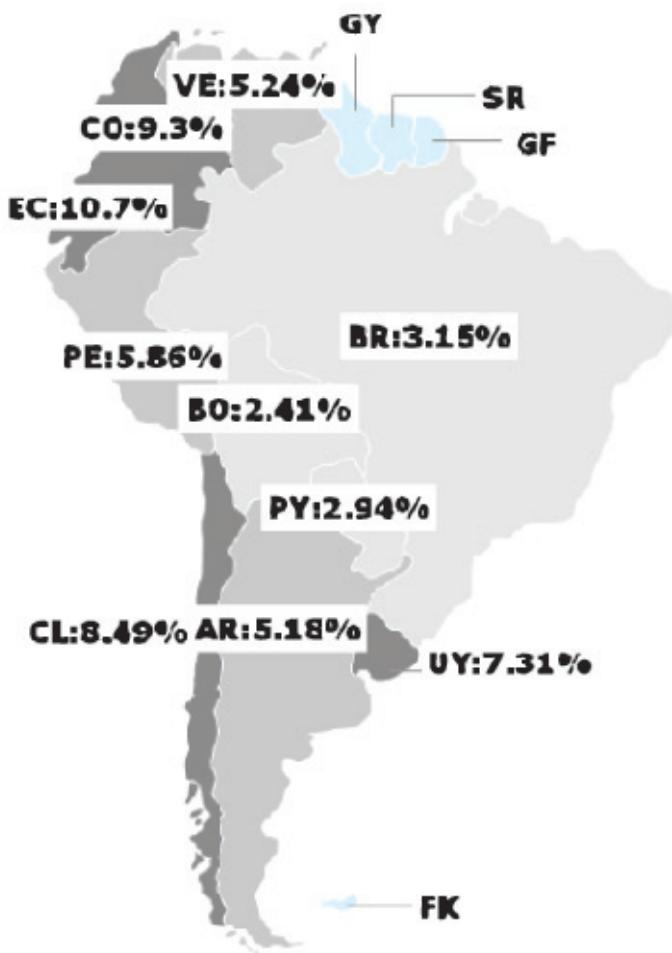
El caso chileno es significativo porque durante los últimos años el incremento de las transferencias de armas ha permitido que dentro de los países importadores de armas a nivel mundial avance desde el lugar N° 38 en período 1998-2002 al lugar N° 12 durante el período 2003-2007, lo que lo ubica como el mayor importador de armas de Sudamérica (SIPRI 2008, 305).

En cuanto al porcentaje de los Presupuestos de Defensa respecto al Presupuesto del Estado, de acuerdo al Atlas comparativo de la defensa en América Latina⁵: Edición 2008 (Donadio 2008), los países con un mayor porcentaje de Presupuesto en Defensa dentro del Presupuesto Estatal, se encuentra Ecuador (10,7%), Colombia (9,3%), Chile (8,49%) y Uruguay (7,31%).

⁴Se considera como Presupuesto de Defensa, todos aquellos recursos destinados a satisfacer las necesidades del sistema de defensa, independientemente de la clasificación institucional específica expresada en los presupuestos. Se incluye administración central, organismos descentralizados y de seguridad social.

Figura 6.

Elaboración propia distribución geográfica de los Presupuesto de Defensa 2008 de los Paises Latinoamericanos (% respecto al Presupuesto del Estado) (Donadio 2008, 49)

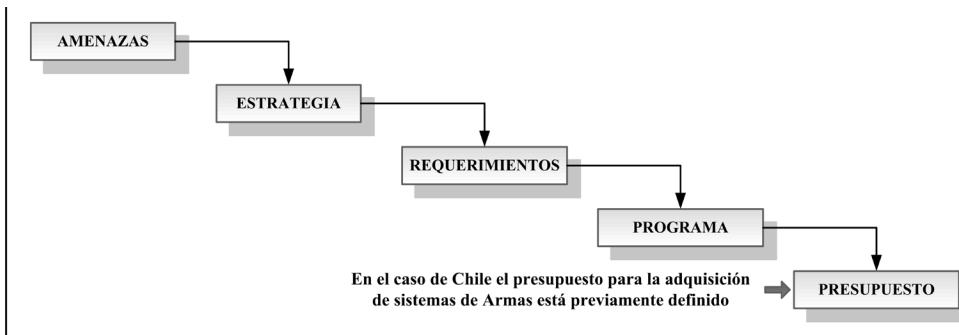


(Nota: Los países de color más oscuro son aquellos cuyo porcentaje del Presupuesto de Defensa representa un mayor porcentaje respecto al Presupuesto Estatal.)

7. Transparencia presupuestaria del sector defensa y el modelo chileno

Como se ha señalado en el Capítulo II, el modelo chileno de asignación de recursos para la adquisición de sistema de armas, manifiesta fuertes debilidades tanto en el diseño institucional como el mecanismo de obtención de recursos, donde la preeminencia está dada en la certidumbre de contar con un fondo permanente de recursos financieros, generando una distorsión en la planificación de la fuerzas, cuyas etapas deberían desarrollarse de acuerdo a la secuencia de la Figura 7.

Figura 7.



(Nota: Disponible en: http://www.ott.navy.mil/refs/ntsd_mpt/two.htm; traducción del Autor)

No obstante, uno de los principales cuestionamientos de la LRC se vinculan con los inadecuados mecanismos de transparencia del proceso de asignación, el *Report on the Observance of Standards and Codes- Fiscal Transparency de 2003* del Fondo Monetario Internacional (FMI), señalaba que “uno de los desafíos del sistema presupuestario de Chile, será continuar mejorando la transparencia de los recursos hacia las FF.AA. específicamente en la autorización de fondos que provienen de la Ley Reservada del Cobre”⁶, si bien en el artículo 71º inciso segundo, del Decreto Ley N° 1.263 de Administración Financiera del Estado⁷ establece que: “para efectos de consolidar la información de sobre las Estadísticas de la Finanzas Públicas que publique la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, el Consejo Superior de Defensa Nacional proporcionará a dicha Dirección, durante el mes de enero de cada año, un informe anual que contenga los ingresos y egresos correspondientes al año anterior…”, esto referido a las cuentas N° 9.151, 9.152 y 9.153 que corresponden al Ejército, Armada y Fuerza Área de Chile y Cuenta N° 9.154 cuya administración se encuentra bajo el Consejo Superior de la Defensa Nacional (CONSUDENA).

A nivel de países latinoamericanos los mecanismos de asignación presupuestaria cuentan con distintos niveles de transparencia, sin embargo, actualmente no existe un procedimiento reservado en el proceso de asignación de recursos como es el caso de Chile, no obstante el caso de Ecuador hasta el año 1999 se mantenía una asignación vía la venta de la exportaciones de petróleo la cual su nivel de recursos fluctuaba de acuerdo al precio internacional del petróleo y a los niveles de producción estatales y privadas, lo que en porcentajes del PIB representaba un punto porcentual (García 2002). Por tanto, dado los avances en materias de transparencia presupuestaria que manifiestan los países latinoamericanos es complejo aventurar que el modelo chileno sea un referente válido, puesto que son los mismo organismos internacionales quienes cuestionan el modelo chileno.

Desde una perspectiva política, la posibilidades que los actores políticos interfieran en materias de asignación de recursos para las inversiones en defensa se vincula directamente con los beneficios que reportarían en términos electorales. La Tabla 7.1. demuestra que las plataformas programáticas de los partidos políticos no consideran estos temas, principalmente por el peso específico del electorado vinculado con el sector defensa.

⁶International Monetary Fund.Chile: Report on Observance of Standards and Codes—Fiscal Transparency. Agosto2003 [Fecha de consulta: 13 de octubre 2004] Disponible en: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2003/cr03237.pdf>.

⁷Ver en <http://www.ben.cl/leyes/6536>

Tabla 7.1*Comparación de 5 países de civiles en defensa versus universo de votantes (datos al año 2003)*

Países	Civiles en Defensa (Sector Privado)	Universo de Votantes	% Votantes que trabajan en el Sector Defensa
Estados Unidos	2.700.000	156.421.000	1.7
Argentina	5.000	24.735.000	.02
Brasil	15.000	115.254.000	.01
Chile	5.000	8.075.000	.06
México	5.000	52.789.000	.009
Perú	3.000	14.906.000	.02

Fuente: (Pion-Berlin y Trinkunas 2007, 88)

Esto refleja que en términos pragmáticos, es complejo sostener en los países de la región un modelo de asignación similar al chileno basado en la venta de comodities, cuyos recursos sean de carácter reservado y con participación exclusiva del Ejecutivo. Por tanto, es preciso señalar que los principales aportes desde la experiencia chilena, es a partir del contexto histórico de la normativa vigente, proponer mecanismos de asignación de recursos más transparentes, cuya modificación está pendiente en el caso de Chile.

8. Elementos constitutivos de un modelo plurianual de asignación de recursos para la defensa nacional

Como se ha señalado anteriormente durante la década de los años sesenta del siglo pasado, se concibió que la asignación del presupuesto gubernamental pudiera ser principalmente reducido a un proceso de carácter científico, los sistemas de Planificación Programación y Presupuesto (PPBS) o el Presupuesto Base Cero (ZBB), se aplicaron ampliamente en distintos países. Sin embargo, los resultados obtenidos no lograban lo esperado por tres razones principales. Primero, para la mayoría de las políticas públicas, no sólo depende de un adecuado análisis sino también del pragmatismo político y la oportunidad de implementar una política pública, que responda a los requerimientos reales y las expectativas generadas a partir de su implementación. Segundo, las demandas de información para implementar estos Sistemas Presupuestarios se podrían asemejar a un modelo de economía centralizada lo cual se torna inmanejable, así como, la determinación de los costos queda sólo en manos de los Ministerios que posteriormente ejecutarán el presupuesto, no pudiendo determinar los costos de implementación de las políticas públicas. Tercero, la estructura de poder implícita dentro del gobierno para aplicar estos sistemas requería de un fuerte centralismo con claros déficits de delegación de poder más local (OECD 2002).

A partir de las problemáticas que se enfrentan los modelos antes señalados, la realidad nos señala que la elaboración del presupuesto entre un Ministerio y el Ejecutivo se realiza a través de una negociación basada principalmente en las prioridades gubernamentales, por tanto los presupuestos exploratorios presentados por los Ministerios dependen de las prioridades y coyunturas políticas que nos permiten deducir que este proceso no posea una sucesión lógica de análisis, dado que las decisiones no necesariamente son sistemáticas. Sin embargo, la calidad del argumento en esta negociación política depende crucialmente del análisis realizado en meses o años anteriores.

Las características de los sistemas de armas analizadas en los capítulos anteriores, nos permiten deducir que las inversiones en defensa necesitan más de un año para el levantamiento de la información y por tanto, no necesariamente se pueden hacer coincidir con el ciclo presupuestario. Como lo señala la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo(OECD) los programas y el análisis

de los proyectos de defensa necesitan tener un período de formulación más extenso y distinto al presupuesto gubernamental (OECD 2002).

Estos argumentos han permitido a muchos países desarrollar presupuestos plurianuales, los que tienen su origen en los sistemas presupuestarios de los años setenta, ochenta y los cuales posteriormente al año 2000 se han implementado de manera más universal. En algunos países, las estimaciones plurianuales se traducen en programas detallados, en otros países, ellos operan a un nivel más agregado.

El período de la planificación normalmente de los modelos plurianuales de presupuesto abarca entre tres a cinco años. La preparación de estimaciones plurianuales forma parte de la formulación del presupuesto anual y se ve como un instrumento de la determinación del gasto.

La literatura respecto a la elaboración presupuestaria describe la vinculación entre el gasto anual y el presupuesto plurianual. Prever la estimación de los recursos presupuestarios futuros y los requerimientos de gasto, implica que la formulación de metas y políticas públicas deben proyectar el gasto en el mediano plazo, lo que implica que la disciplina fiscal supere en algunos casos los períodos presidenciales, como señalan Richard Allen y Daniel Tommasi (2001) esto involucra una interacción de cuatro factores:

- Definir una política fiscal y declarando explícitamente cómo el gobierno la llevará a cabo en un horizonte de tiempo de mediano plazo; lo cual definirá el máximo del gasto fiscal.
- Proveer información de calidad respecto de los costos a mediano plazo de la propuesta de gasto. Esto sirve para imponer la autodisciplina respecto de la propuesta de nuevos gastos y para alertar al gobierno de que las decisiones políticas deben enmarcarse dentro de la política fiscal definida.
- Dar prioridad a la transformación del presupuesto, lo cual significará el esfuerzo que abarcará más de un año presupuestario y suministrar instrumentos de medición para supervisar su puesta en marcha.
- Esclarecer las implicancias presupuestarias de las decisiones del presente sobre los presupuestos de los años futuros (Allen et al. 2001).

Además, se deben proporcionar las herramientas para que no sólo el gobierno central contribuya a la implementación de un presupuesto plurianual, sino que también todo el sector público lo que contribuye a mejorar implementación de este modelo presupuestario.

El presupuesto plurianual se percibió principalmente en los años setenta como un instrumento para identificar los nuevos programas y asignar los fondos para ellos en los presupuestos del futuro. Según la OCDE, en los países que implementaron el modelo de presupuestos plurianuales se presentaron dos problemas:

- a) La tendencia a sobreestimar el crecimiento económico y recursos disponible en el período proyectado; y
- b) La tendencia del Sector Público de ver como un derecho el gasto en el mediano plazo

Asimismo, las deficiencias técnicas y el insuficiente compromiso de algunos gobiernos respecto de la disciplina fiscal, que explica el por qué de las experiencias pasadas de presupuesto plurianual no siempre lograron los resultados esperados. Por ejemplo, en Inglaterra, en los años 70', los presupuestos de muchos años fueron expresados en términos reales en vez de presentarlos en términos nominales, cuando el crecimiento económico cayó, la inflación aceleró el gasto rápidamente, las proyecciones fueron ajustadas automáticamente y esto generó una presión adicional sobre finanzas públicas (Allen y Tommasi 2001).

Una debilidad frecuente en la plurianualidad es la vinculación entre las necesidades y la definición del presupuesto, en que algunas ocasiones no son consistentes debido a las bajas del crecimiento económico de un país. Para asegurar la previsibilidad de los recursos, las estimaciones plurianuales deben ser divididas entre el gasto operativo de los distintos sectores y los programas.

En varios países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el modelo presupuestario considera la integración entre presupuesto anual y el presupuesto plurianual lo que requiere de los siguientes procedimientos:

- Las estimaciones Plurianuales preparadas en el año anterior son el punto de partida del proceso de elaboración de presupuesto anual. El ministerio de Hacienda o Finanzas determina las estimaciones plurianuales que se prepararon el año anterior, teniendo en cuenta ciertos parámetros del desarrollo económico, la ejecución presupuestaria y la revisión del gasto.
- Se deben establecer los límites del gasto Sectorial durante cada año del presupuesto plurianual, en base a las políticas gubernamentales existentes y los cambios de la política propuestos.
- Continuidad de las políticas públicas las cuales están claramente separadas del diseño de nuevas propuestas y cambios de las políticas (Allen et al. 2001).

La Figura 8. presenta algunas de las principales tareas en la preparación de los cálculos plurianuales, cuyas etapas consideran lo siguiente:

Primero: se actualiza el cálculo del gasto, el cual es preparado el año previo;

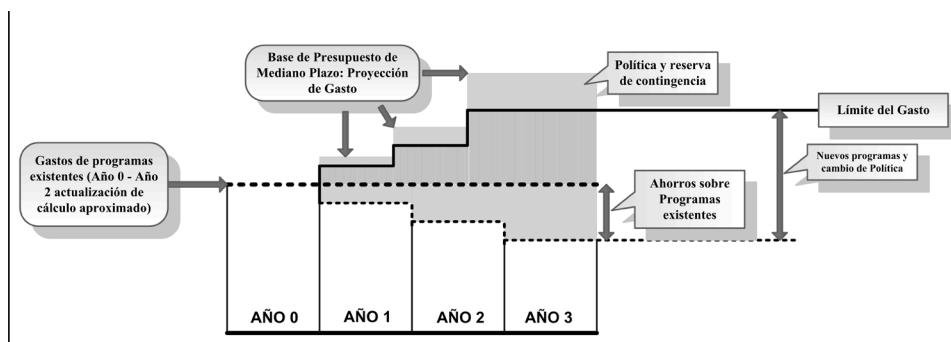
Segundo: se prepara el presupuesto de mediano plazo, realizando una proyección del gasto;

Tercero: fijar el límite del gasto debajo del nivel proyectado del gasto total, permitiendo mantener una reserva de contingencia desde el primer año

Cuarto: identificar los ahorros sobre los programas en curso; y

Quinto: programar y presupuestar bajo el contexto de una doble restricción, la que resulta del límite del gasto y el gasto de las políticas existentes.

Figura 8.
Preparación Plurianual de la estimación del gasto



(Fuente: Allen et al. 2001)

En el caso de las inversiones en defensa desde una perspectiva sectorial del presupuesto, deberían contar con fondos concursables, tales como el que se ha establecido en Chile para la implementación de programas específicos, en este caso se desarrolla una competencia entre los proyectos sectoriales, lo que les permite obtener recursos adicionales. Los ministerios y servicios públicos compiten por estos recursos mediante la presentación de iniciativas que concuerdan con las prioridades del gobierno.

Los fondos concursables funcionan mejor cuando proporcionan capital para inversiones lo que obliga a los ministerios a cambiar sus patrones de comportamiento presupuestario y define nuevas prioridades de gastos. No obstante, es probable que su impacto sea limitado cuando se perciben como una fuente de dinero adicional.

En algunos países (tales como Chile y Uruguay), la preparación de presupuestos es el proceso dominante y las asignaciones que se hacen a través de ella no se encuentran mayormente limitadas por planes aprobados previamente. Sin embargo, en estos y otros países orientados hacia el presupuesto, se han hecho esfuerzos significativos para alargar el marco temporal de la preparación de presupuestos. En Uruguay, por ejemplo, se adopta un presupuesto quinquenal (sujeto a un ajuste anual al principio de cada período presidencial); Chile se ha orientado a un marco de gastos de mediano plazo (BID 2005).

El presupuesto es un reflejo de la política de un gobierno, las prioridades, la planificación y los procesos de puesta en marcha para la entrega de bienes y servicios. Es también el arte y la ciencia de balancear las demandas ciudadanas con los recursos escasos (Fubbs 1999). Esta conceptualización es más compleja para el caso de las inversiones en defensa donde concurren en su formulación distintos actores, en cuyo caso en Chile, participan las Fuerzas Armadas, el Ministerio de Defensa Nacional, el Ministerio de Hacienda, la Tesorería General de la República y la Contraloría General de la República, manteniéndose aún excluida la participación del Congreso Nacional.

Desde la perspectiva presupuestaria la vinculación entre el Ejecutivo y Legislativo responde a diversas tipologías (Wehner 2001), el impacto del poder legislativo en la política presupuestaria se puede clasificar de acuerdo a la Tabla IV.1 de la siguiente manera:

Tabla 8.

Una tipología del impacto del Poder Legislativo en la política presupuestaria

Legislativo con capacidad de formular el Presupuesto (Budget-making)

Con capacidad de modificar o rechazar la propuesta de presupuesto del ejecutivo, y la capacidad de formular y sustituir una propuesta presupuestaria propia.

Legislativo con capacidad de influir en el Presupuesto (Budget-influencing)

Con capacidad de modificar o rechazar la propuesta de presupuesto del ejecutivo, pero no posee la capacidad de formular o sustituir por un presupuesto propio.

Legislativo con poco o nula influencia en el Presupuesto (No Budgetary Effect)

No posee la capacidad de modificar o rechazar la propuesta de presupuesto del ejecutivo, asimismo no puede formular o sustituir por un presupuesto propio. Sólo se pone en conocimiento del presupuesto cuando es presentado por el ejecutivo.

(Fuente: Wehner 2001)

La participación del Congreso en un Modelo de Presupuesto Plurianual para las Inversiones en Defensa, sin duda transfiere mayores espacios de debate en torno a las inversiones en defensa, esta eventual participación o injerencia del Congreso, no desarticula la función de planificación del desarrollo de las fuerzas basadas en la adquisición de sistemas de armas en el mediano y largo plazo, función de responsabilidad exclusiva del Poder Ejecutivo.

Conclusiones

Desde el comienzo de la década de los 90 en Chile se ha debatido con mayor regularidad la eventual eliminación de la Ley N° 13.196 Reservada del Cobre. Este debate no ha quedado exento de visiones fuertemente ideologizadas, las cuales contribuyen a un neutralismo en la toma de decisión de los actores políticos. Sin embargo, en virtud del Protocolo de acuerdo que acompaña el despacho del Proyecto de Ley de Presupuesto del Sector Público para el año 2008 en Chile⁸, prontamente debiera darse un debate parlamentario respecto de la derogación y reemplazo del modelo de asignación de recursos para las inversiones en defensa basado en la Ley N° 13.196 Reservada del Cobre.

El modelo vigente de asignación de recursos para la adquisición de sistemas de armas en Chile, basado en la Ley N° 13.196 Reservada del Cobre, ha tenido un mayor cuestionamiento en los últimos años debido al comportamiento del precio del cobre, cuya alza significativa ha tenido como consecuencia un mayor nivel de recursos en virtud de esta Ley. Sin embargo, de acuerdo a la regla de superávit fiscal establecida por el Ministerio de Hacienda, estos recursos no han sido mayormente ejecutados. No obstante lo anterior, los medios de comunicación chilenos, en especial en los cierres semestrales de la ventas de CODELCO, han planteado el tema de la Ley Reservada del Cobre y su eventual modificación, incorporando los elementos conceptuales del “Presupuesto Plurianual” como una alternativa a la LRC, representan una oportunidad no sólo para Chile, sino también para los países de la región.

⁸Ver Anexo 1.

Anexo 1

PROTOCOLO DE ACUERDO QUE ACOMPAÑA EL DESPACHO DEL PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTOS DEL SECTOR PÚBLICO PARA EL AÑO 2008

12 de noviembre de 2007

Senadores y Diputados de la Comisión Especial Mixta de Presupuestos, Parlamentarios y el Gobierno, representado por el Ministerio de Hacienda, suscriben el presente protocolo, el que recoge los acuerdos surgidos en el marco de la discusión del Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el Año 2008 y representan la voluntad común por aumentar permanentemente la calidad de nuestras políticas públicas.

Las materias incluidas, y que a continuación se detallan, abarcan tanto ámbitos referidos a la transparencia y a la eficiencia de la gestión del sector público, como ámbitos sectoriales particulares. Así mismo, el presente protocolo especifica las evaluaciones que el sistema de evaluación y control de gestión de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda compromete para el 2008.

1. EFICIENCIA EN LA GESTIÓN DEL SECTOR PÚBLICO

1.1 Proyecto de Ley de Transparencia Fiscal

El Gobierno y los parlamentarios se comprometen a dar prioridad al Proyecto de Ley de Transparencia Fiscal que, entre otros temas, establece el sistema de Auditoría Interna del Gobierno y fortalece normas de transparencia en la gestión de los servicios públicos.

1.2 Proyecto de Ley de Reforzamiento Institucional de la Contraloría General de la República

La Contraloría General de la República ha anunciado la presentación de una propuesta de modernización institucional. En base a esa propuesta, el Gobierno enviará al Congreso Nacional, durante el primer semestre del año 2008, un proyecto de ley que refuerce las capacidades institucionales de la Contraloría General de la República.

1.3 Presupuesto de Inversiones de Largo Plazo para las Fuerzas Armadas.

El Gobierno y los parlamentarios se comprometen a legislar en 2008 de manera de contar con una normativa que permita modernizar los procesos de adquisiciones y contar con un presupuesto de inversiones de largo plazo para las Fuerzas Armadas. Para estos efectos, perfeccionarán la regulación vigente sobre la materia.

Bibliografía

Allen, Richard, y Daniel Tommasi. "Managing Public Expenditure A Reference Book for Transition Countries." World Bank. 2001. www1.worldbank.org/publicsector/pe/oecdpmehandbook.pdf (último acceso: 20 de Junio de 2007).

Alonso Neira, Miguel A., y Antonio Martínez González. "Los determinantes del gasto militar en los países europeos de la Alianza Atlántica: un estudio a través de un modelo de datos de panel para el período 1975-2005." Abril de 2007. <http://www.uam.es/otros/ixrem/Comunicaciones/12-09-%20ALONSO-MARTINEZ%20GONZALEZ.pdf> (último acceso: 24 de Enero de 2009).

Bachelet, Michelle. "Programa de Gobierno Michelle Bachelet 2006-2010." 18 de Octubre de 2005. <http://www.michellepresidente.cl/download/bachelet.006.pdf> (último acceso: 12 de Marzo de 2006)

BCN. *Compilación de Textos Oficiales del Debate Parlamentario, Actas de las Sesiones Parlamentaria de la Ley N° 7.144*. Santiago: Biblioteca del Congreso Nacional, 2001.

BID. "Una Agenda para la Gestión Presupuestaria. 2005." <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=620555> (último acceso: 24 de Junio de 2007).

CEDESEN. "El Esfuerzo de Defensa. Racionalización y Optimización." Febrero de 2005. http://www.ceseden.es/centro_documentacion/monografias/076.pdf (último acceso: 23 de Abril de 2006).

Concha, Manuel, y Eduardo Santos. *Alternativas a la Ley Reservada del Cobre. Trabajo de Investigación*. Santiago: ANEPE, 1997.

Donadio, Marcela. *Atlas comparativo de la defensa en América Latina*. Buenos Aires: Ser en el 2000, 2008.

Downs, Anthony. "Why the Government Budget is Too Small in a Democracy." *World Politics* 12, nº 4 (July 1960): 541-563.

Eichenberg, Richard C., y Richard Stoll. "Democratic Control of the Defense Budget in the United States and Western Europe." *Journal of Conflict Resolution, Vol. 47 N° 4, August* , 2003: 399-422.

Fernandois, Joaquín. *Mundo y fin de mundo: Chile en la política mundial 1900-2004*. Santiago: Universidad Católica de Chile, 2005.

Fubbs, Joan. "The Budget Process and Good Governance." *United Nations Development Programme*. 1999. www.undp.org/governance/eventsites/policy_dialogue/11_Budget_Process_AWEPA.pdf

García, Bertha. "Transparencia del Presupuesto en Defensa de Ecuador." RESDAL - *Red de Seguridad y Defensa de América Latina.*, 2002. <http://www.resdal.org/presupuestos/caso-ecuador.pdf> (último acceso: 22 de Marzo de 2007).

García-Alonso, María, y Paul Levine. "Arms Trade and Arms Races: A Strategic Analysis." En *Handbook of Defense Economics, Volume 2: Defense in a Globalized World*, de Todd Sandler y Keith Editors Hartley, 941-971. North-Holland: Elsevier Science & Technology Books, 2007.

Hales, Patricio. "Compras militares, ley del cobre y transparencia: debate publico." Santiago: Cámara de Diputados, 2006. 186.

Hartley, Thomas, y Bruce Russett. "Public Opinion and the Common Defense: Who Governs Military Spending in the United States?" *The American Political Science Review*, December 1992: 905-915.

Lahera, Eugenio, y Marcelo Ortúzar. "Military Expenditures in Latin America and the Caribbean." En *Trends and Issues in the Analysis of Public Expenditures*, de United Nations, 53-78. New York: United Nations, 1999.

Meneses, Emilio. "La Política de Adquisición de armamentos en Chile: historia de una crisis anunciada." Editado por Universidad de Chile Departamento de Ingeniería Industrial. *Revista Perspectivas* 3, nº 1 (1999): 141-162.

MINDEF. *Libro de la Defensa Nacional de Chile* . Santiago: Ministerio de Defensa Nacional, 1992.

OECD. “Models of Public Budgeting and Accounting Reform.” 2002. www.oecd.org/dataoecd/30/0/33684121.pdf (último acceso: 10 de Junio de 2007).

Patillo, Guillermo, y Miguel Navarro. “Asignación de Recursos para Equipamiento de las Fuerzas Armadas: una propuesta.” Junio de 1996. <http://www.institutolibertad.cl/ModifAsig.pdf> (último acceso: 5 de Mayo de 2007).

Pion-Berlin, David, y Harold Trinkunas. “ATTENTION DEFICITS: Why Politicians Ignore Defense Policy in Latin America.” *Latin American Research Review* 42, nº 3 (October 2007): 77-100.

Scheetz, Thomas. Una evaluación del documento cepalino: Metodología estandarizada común para la medición de los gastos de defensa. *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad* Año 18, nº 1-2 (2004): 107-122.

SIPRI. *Yearbook 2008, Armaments, Disarmament and International Security*. London: Oxford University Press., 2008.

Varas, Augusto, Claudio Fuentes, y Felipe Agüero. *Instituciones cautivas: opinión pública y nueva legitimidad social de las Fuerzas Armadas*. Santiago: Catalonia, 2008.

Vergara, Ángela. “Conflicto y Modernización en la Gran Minería del Cobre (1950-1970).” *HISTORIA*, nº 37 (julio-diciembre 2004): 419-436.

Villar, Carlos. “Gasto militar, tema de reflexión.” *Memorial de Ejercito*, Abril 1992: 102-121.

Wehner, Joachim. “Reconciling Accountability and Fiscal Prudence?, A Case Study of the Budgetary Role and impact of the German Parliament. *The Journal of Legislative Studies* 7, nº 2 (Summer 2001): 57-78.

Zaller, John. “A Theory of Media Politics. How the Interests of Politicians, Journalists, and Citizens Shape the News.” 24 de October de 1999. [http://www.uky.edu/AS/PoliSci/Peffley/pdf/ZallerTheoryofMediaPolitics\(10-99\).pdf](http://www.uky.edu/AS/PoliSci/Peffley/pdf/ZallerTheoryofMediaPolitics(10-99).pdf) (último acceso: 5 de Noviembre de 2007).

“Dilemas antiguos y modernos en la inteligencia estratégica en Sudamérica.”

Carlos Maldonado*

RESUMEN

En Sudamérica se suceden sin pausa los intentos por establecer una nueva institucionalidad en inteligencia. Probablemente junto a las serias falencias que muestran los cuerpos policiales, la estructuración de servicios de inteligencia profesionales es uno de los temas pendientes en la consolidación democrática en seguridad en la región. La mayoría de estas organizaciones son dirigidas por militares y policías, aunque entre sus miembros aumenta crecientemente el número de empleados civiles.

Se pueden identificar dos grupos bien diferentes de países. Por un lado, están aquellos que cuentan con organizaciones antiguas y consolidadas, al menos en apariencia, aunque no necesariamente legitimadas (SIDE en Argentina, ABIN en Brasil y DAS en Colombia). Por otro, hay una serie de países con servicios de inteligencia en gestación y en busca de legitimidad y profesionalismo. Es el caso de ANI en Chile y DINI en el Perú, mientras los gobiernos de Bolivia, Ecuador y Venezuela intentan establecer, mediante reformas legislativas, organizaciones de inteligencia completamente nuevas.

En todo caso, perdura la falta de profesionalismo, el uso de malas prácticas—muchas veces mediante el uso político de los servicios—y, en algunos casos, el bajo nivel de eficiencia y éxitos, además de la persistencia de pugnas intestinas por poder, influencia y recursos entre civiles, militares y policías.

Introducción

En Sudamérica se suceden sin pausa los intentos por establecer una nueva institucionalidad en inteligencia. El develamiento de escándalos relacionados con escuchas telefónicas o seguimiento de personalidades de la vida política o social, que estallan de tiempo en tiempo, revela que los intentos de reforma no siempre son exitosos. Probablemente junto a las serias falencias que muestran muchos cuerpos policiales, la estructuración de servicios de inteligencia profesionales es uno de los temas pendientes en la consolidación democrática en seguridad en la región. La mayoría de estas organizaciones son dirigidas por militares y policías, aunque entre sus miembros aumenta crecientemente el número de empleados civiles.

En el marco de esta ponencia, se entiende por inteligencia estratégica de Estado la tarea de desarrollar conocimiento útil y actualizado que permita pronosticar escenarios futuros y anticiparse a las amenazas o riesgos y colaborar en la toma de decisiones de las máximas autoridades del Estado, en particular del Ejecutivo. Últimamente se sostiene que un aparato de inteligencia también debería contribuir a la identificación de las oportunidades que se les presentan a las autoridades nacionales. En términos prácticos, se trata de una disciplina de escrutinio y validación, cuyas técnicas de análisis deberían estar determinadas especialmente por un enfoque prospectivo.¹

La “democratización” de los servicios de inteligencia estatal o pública, como algunos autores definen al proceso de reforma, entre otras cosas, “consiste en una evolución en cada país de un sistema de inteligencia nacional a través de una gama que corre desde la utilización del andamiaje institucional de inteligencia para enfrentar las amenazas primariamente internas a la supervivencia de oficiales principales del estado (en un Estado de Seguridad) hasta su uso para efectuar la supervivencia de los principios democráticos (Estado de Derecho) de la patria frente a los países del mundo”. Un desarrollo pleno de la inteligencia pública sólo podrá surgir y florecer al alero de

* Las opiniones vertidas en la presente ponencia son de exclusiva responsabilidad del autor, y no comprometen de ninguna forma las políticas oficiales del Ministerio de Defensa Nacional de Chile.

¹José Luis Díaz, “La ley de la ANI: Un breve análisis”, *Avances*, N° 44, Santiago, abril 2003, p. 17.

proyectos nacionales y democráticos a largo plazo, por lo que el comportamiento de los servicios de inteligencia podrá convertirse perfectamente en un rasero para medir la calidad de la democracia y sus instituciones en cada uno de los países de nuestra región.²

Todos los especialistas coinciden en señalar que todavía perviven algunas características distintivas del conflicto este-oeste. “Tales huellas van consolidando un patrón de estructura de inteligencia que es típico de la región, y que muestra en su concepción rastros ... de las ideas preconizadas por Sherman Kent respecto de la agencia central y de la estructura de inteligencia estadounidense anterior a la reforma de 2004”³.

La presente ponencia tiene el objeto de describir los dilemas de organización, estructura y objetivos que enfrentan las instituciones estatales de inteligencia estratégica de nuestra región sudamericana. El trabajo contiene un resumen, la presente introducción, dos capítulos, algunas conclusiones y una bibliografía lo más amplia y actualizada posible.

El primer capítulo expone lo que podríamos denominar los “dilemas antiguos”. Muchos de estos dilemas tienen que ver con la incapacidad para resolver fallas o problemas que siguen prevaleciendo en la actualidad. Estas situaciones son:

- a) *Falta de legitimidad. Eso implica que la función estatal denominada inteligencia todavía no adquiere razón de ser en la población y en la clase dirigente;*
- b) *Desprofesionalización. Muchos servicios se debaten en una competencia feroz, hay duplicidad de funciones y existe rotación de jefes y analistas;*
- c) *Falta de un Sistema Nacional de Inteligencia. En varios países todavía no se ha instalado un sistema nacional que organice y dé sentido a las diversas agencias que ejercen la inteligencia.*
- d) *Militarización. Los militares y su lógica de guerra siguen prevaleciendo en la actividad;*
- e) *Policialización. Los policías y su trabajo de pesquisas en contra de la delincuencia organizada predominan y tienen rango de “inteligencia estratégica”, y*
- f) *Politización. En plena democracia, muchos servicios siguen actuando como policías políticas.*

El segundo capítulo tiene que ver con los denominados “dilemas modernos”, o sea aquellos que han surgido desde el año 2000 en adelante, y que muchas veces se suman a los antiguos. Estos dilemas son:

- a) *Injerencia extranjera. Países extranjeros se involucran en los servicios de inteligencia sudamericanos;*
- b) *Remilitarización. Algunos países reforman sus sistemas de inteligencia apostando por el reforzamiento de sus dispositivos castrenses, aunque no todos han tenido éxito;*

²Russell G. Swenson y Susan C. Lemozy, “El marco de una teoría axiológica de la inteligencia nacional”; Russell G. Swenson y Susan C. Lemozy (compiladores), *Democratización de la función de inteligencia. El nexo de la cultura nacional y la inteligencia estratégica*, National Defense Intelligence College, Washington D.C., 2009, pp. xii y xix.

³José Manuel Ugarte, “América Latina, inteligencia y el rumbo hacia la institucionalización”; Andrés Gómez de la Torre Rotta, “*SIN Arcana imperii*”. *Inteligencia en democracia*, Foro Libertad & Seguridad, Lima 2007, pp. 189-190. Para Sherman Kent, el ideal era la existencia de un cuerpo de especialistas de inteligencia estratégica muy sofisticado, divorciado del mundo político y enfocado solamente al exterior. Por su parte, Washington Platt hizo hincapié en una estructura de inteligencia militar a nivel estratégico.

c) Inteligencia privada o privatización de la inteligencia. Ex militares y agentes de servicios de seguridad de las dictaduras compiten con los servicios estatales, muchas veces al margen de la ley, y

d) Reformas truncas o fallidas. En varios países, las reformas post guerra fría y post dictaduras avanzan con mucha lentitud, han tenido fuertes retrocesos o simplemente han fracasado.

Dilemas Antiguos

Falta de Legitimidad

Un primer gran problema es la falta de legitimidad. Todavía se discute en Sudamérica la razón de existir de la función inteligencia. Eso habla de la permanencia de fuertes anticuerpos y prejuicios contra la actividad. En varios países existe todavía una fuerte resistencia en la élite política. Eso se traduce en la tendencia a entregarle a esta función estatal las menores atribuciones posibles.

Por ejemplo, entre los años 2001 y 2004, durante la discusión sobre el proyecto de ley que creaba la Agencia Nacional de Inteligencia de Chile (ANI), parlamentarios tanto de bancadas gobiernistas como de oposición objetaron incluso el término inteligencia, alegando que se le estaba usurpando a la universidad.⁴ Luego de aprobada la ley y establecido el servicio, las críticas y objeciones no se han detenido. Algunas son implacables. Refiriéndose a la flamante ANI, creada recién hace cinco años, una especialista afirma que “esta institución, conformada por un pequeño grupo de analistas, más parece un centro de investigación universitario que una central de inteligencia de alto rendimiento”.⁵

En el Perú, ocurre otro tanto. Hoy en día, muchos consideran despectivamente que la inteligencia estratégica “suele ser una forma de describir el arte de leer, recortar periódicos y vestir la inutilidad con empaques de importancia”.⁶ Por su parte, ex miembros del gobierno del Presidente Alejandro Toledo han criticado con dureza al servicio de inteligencia existente en ese momento: “La situación del CNI [Consejo Nacional de Inteligencia] a mediados del 2002 era calamitosa. Los informes que producía y entregaba al Presidente de la República y al gabinete ministerial eran completamente inútiles y objeto de burla”.⁷

Las críticas provienen de diversos sectores, tanto de la izquierda y las ONG de derechos humanos como de partidos de derecha con predisposición al achicamiento del Estado o defensores de las prerrogativas y del rol tutelar de los militares en el tema de inteligencia. También los motivos pueden ser muy diversos. Éstos van desde el miedo a la represión política, a la intervención telefónica indiscriminada, al chantaje político, hasta la vulneración de la vida privada, del secreto bancario y de la libertad de desplazamiento.

⁴El senador derechista Hernán Larraín señaló que “desde el comienzo, a uno, como simple civil, le choca que estas actividades se llamen de inteligencia . Por eso, deberíamos trabajar el tema de otra manera, innovar en algo que parece absolutamente sorprendente y extraño. La universidad también podría reclamar ciertos derechos sobre esa denominación”. Algo similar adujo el senador oficialista Nelson Ávila: “Desde luego, rechazo el concepto mismo. Pienso que ha sido usurpado de los claustros universitarios, de las comunidades científicas y de los círculos intelectuales.... Yo no sé por qué tiene necesariamente que llamarse Agencia Nacional de Inteligencia . Podría ser de Astucia , por ejemplo, y tal vez estaría más acorde con las labores y prácticas que lleva a cabo”. En Carlos Maldonado, “Cultura política e inteligencia estratégica en Chile”, Russell G. Swenson y Susan C. Lemozy (compiladores), *op. cit.*, pp. 206-207.

⁵Lucía Dammert, “Qué hacemos con la ANI?”, *Poder*, FLACSO-Chile, Santiago, noviembre 2008, p. 20.

⁶Gustavo Gorriti, “Inteligencias e investigaciones”, *Caretas*, N° 2066, Lima, 19/2/2009.

⁷Carlos Basombrio y Fernando Rospigliosi, *La seguridad y sus instituciones en el Perú a inicios del siglo XXI: Reformas democráticas y neomilitarismo*, IEP, Lima, 2006, p. 269.

Desprofesionalización

En la región hay servicios de inteligencia bien organizados y otros en vías de serlo. Pero en muchos casos hay elementos comunes que complotan contra su profesionalismo. Las falencias más recurrentes son una competencia desatada e inorgánica, una duplicidad de funciones y una fuerte rotación de jefes y analistas.

La competencia desatada e inorgánica, producto inicialmente de la necesidad de especialización frente a determinados delitos o amenazas, complota contra los esfuerzos por otorgar coherencia y eficiencia al trabajo de inteligencia. La experiencia muestra que se consolida una tendencia al surgimiento de innumerables agencias de inteligencia, lo que un autor llama “feudalización” de la inteligencia. Esto obviamente engendra mayor competencia, duplicidad de funciones, aumento en los costos, atomización y casi paralización funcional. En el caso colombiano, por ejemplo, la competencia autodestructiva entre directores y jefes de servicios “puede llegar a distorsionarse con la subordinación de los intereses superiores a los que debería servir cada agencia a la necesidad de su director de medrar y de alcanzar posiciones superiores”.⁸

Otra falencia grave es la rotación de directores y personal, que un autor la atribuye a vendettas políticas –incluyendo actos de revancha contra los militares-, lo que explicaría en parte al menos las carencias en la profesionalización de los servicios de inteligencia.⁹ Hay algunos casos extremos. Por ejemplo, desde 2000 hasta 2009 la central de inteligencia peruana ha visto pasar a doce directores (!). Algunos de ellos permanecieron en el cargo sólo algunas horas. Un promedio de diez meses por director. Además, casi todos los analistas que trabajaron en el Servicio de Inteligencia Nacional (SIN) de Vladimiro Montesinos fueron despedidos y prácticamente ninguno vuelto a reincorporar. En Colombia, desde 2005 hasta 2009 ha habido tres jefes del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS). Un promedio de 15 meses por director.¹⁰ En Argentina, en el año 2000 el gobierno de Fernando de la Rúa produjo drásticos cambios en la Secretaría de Inteligencia, conocida como SIDE. Éstos consistieron en la reducción de casi el 50% de los funcionarios –más de mil personas, en su mayoría informantes y personal subalterno- y el consiguiente recorte del presupuesto institucional.¹¹

En los casos de Argentina y Colombia, todos los directores han sido civiles. En el ejemplo peruano, han sido cuatro oficiales del Ejército (coroneles y generales), cuatro oficiales de la Marina (contralmirantes y almirantes), un general de la Policía y tres civiles.

Esta rotación tan severa viene acompañada, en la mayoría de las ocasiones, de fuertes rasgos clientelísticos o corporativos, que se expresan en el ingreso al servicio de sendos contingentes de militares, marinos, policías o civiles, generalmente desplazando a puestos secundarios o sencillamente eliminando al sector anteriormente favorecido. Este tipo de prácticas obviamente complota contra el profesionalismo y la carrera funcional, que necesitan obligatoriamente permanencia y estabilidad laboral.

Falta de un Sistema Nacional de Inteligencia

El sistema nacional de inteligencia es el esquema organizacional que ordena y dirige las actividades de las diversas agencias de inteligencia de los países. Generalmente está dirigido por el Presidente de la República o el Jefe de Estado, o en su defecto por un miembro importante del gabinete (Primer Ministro, Ministro de Defensa o del Interior). Esta estructura permite, en la teoría al menos, que las diversas agencias actúen en forma coordinada y en cooperación horizontal.

⁸Vicente Torrijos, “Seis claves para entender la cultura de inteligencia en Colombia (y sus dificultades)”, Russell G. Swenson y Susan C. Lemozy (compiladores), op. cit., pp. 282.

⁹Jorge Serrano Torres, “Comentario invitado”, Russell G. Swenson y Susan C. Lemozy (compiladores), op. cit., p. xliv.

¹⁰En cambio, la duración de los Ministros de Defensa en sus cargos es bastante más larga. En el caso del Perú, el promedio es de 23 meses, y en Colombia de 21. En RESDAL, *Atlas comparativo de la defensa en América Latina*, Buenos Aires, 2007, pp. 148 y 264.

¹¹Carlos Maldonado, “Servicios de inteligencia en Sudamérica. Estado de situación en una perspectiva comparada”, Instituto de Cooperación para la Seguridad Hemisférica (WHINSEC), Fort Benning, 2002, p. 8, en <http://www.fas.org/irp/world/chile/maldonado.html>.

En una buena cantidad de países no existe un sistema nacional de inteligencia moderno, dirigido, supervisado y liderado por el jefe de Estado. Y en los que existe, no están incorporadas áreas claves del Estado moderno, tales como los Ministerios de Relaciones Exteriores, Economía, Comercio Exterior y Finanzas.

Un ejemplo de ello es Bolivia. “Aunque en Bolivia existen subsistemas de inteligencia plenamente conformados y otros en proceso de conformación, éstos trabajan de manera aislada ya que el país carece de un sistema de inteligencia nacional integrado, lo que constituye una grave falencia para la seguridad y la defensa de los intereses nacionales”.¹²

Reconocidos autores de Colombia y Paraguay también consideran que en sus países no hay un sistema nacional de inteligencia que centralice las demandas, los esfuerzos de búsqueda y los resultados de esta función, o que, en su defecto, la actual estructura simplemente no funciona o no está al nivel de las exigencias.¹³

Varios autores han insistido en la necesidad de que los países adopten un sistema nacional de inteligencia o modernicen sus actuales estructuras, dominadas generalmente por una lógica militar. Según uno de estos especialistas, el sistema nacional de inteligencia “tendría la responsabilidad de coordinar el sistema y generar la información de alto nivel que optimice el proceso decisional de mediano y largo plazo, insertándose en la cúspide del Sistema de Inteligencia e integrando a los restantes subsistemas y elementos constitutivos ya existentes. En esta aproximación, entonces, será posible identificar subsistemas compuestos por los organismos de las Fuerzas Armadas, los de orden y seguridad que incluye la Policía, los organismos sectoriales o especializados donde se incorporan, por ejemplo, los asociados a la agricultura, Cancillería, asuntos tributarios y aduanas, entre otros. Para cada grupo de estos organismos se forma un sistema de coordinación en su respectivo nivel, quedando todos con su espacio de operaciones pero sometidos a la coordinación y conducción general del Sistema dependiente del Jefe de Estado”.¹⁴

También hay una vasta literatura que se centra en la necesidad de la existencia de controles de la actividad de inteligencia. Como se sabe, estos controles pueden ser de carácter político, presupuestario, judicial, administrativo y, no por estar al final el menos importante, social, que es aquél que se ejerce a través de la prensa y la sociedad civil organizada.

Militarización

Desde sus orígenes, la función inteligencia ha sido ejercida en nuestra región casi exclusivamente por las Fuerzas Armadas. Su principal misión ha sido la defensa y la preparación para eventuales guerras exteriores. Sin embargo, en períodos de fuerte conflictividad interna o de dictaduras civiles o militares las agencias de inteligencia castrense han ejercido actividades de inteligencia interior o simple represión política. Como es sabido, en el ciclo de los régimen autoritarios de los años setenta y ochenta los servicios de inteligencia –o al menos buena parte de ellos- mudaron en “servicios de seguridad”, haciéndose responsables de gravísimos atropellos a los derechos humanos.

En períodos de mayor normalidad, la inteligencia estratégica sigue siendo ejercida por los militares en la mayoría de los países. Esto ocurre en Bolivia, Ecuador, Paraguay, Uruguay y Venezuela. En Ecuador, por ejemplo, “el Consejo de Seguridad Nacional es el organismo que orienta las actividades e incluye a todas las instituciones e integrantes del Sistema”.¹⁵

¹²Contralmirante Raúl Mejía, “La inteligencia militar y nacional. Su importancia en la vida del estado boliviano”, Russell G. Swenson y Susan C. Lemozy (compiladores), op. cit., p. 291.

¹³Vicente Torrijos, “Seis claves para entender la cultura de inteligencia en Colombia (y sus dificultades)”, op. cit., p. 288. Para el caso paraguayo, véase al coronel Derlis Chamorro, *El sistema nacional de inteligencia y sus implicancias en la defensa y el desarrollo nacional*, Tesis doctoral, Universidad Metropolitana de Asunción, Asunción, 2006, p. 20 y sig.

¹⁴Holzmann, Guillermo, “La inteligencia estratégica en países emergentes”, Andrés Gómez de la Torre Rotta, “SIN Arcana imperii”, op. cit., p. 304.

¹⁵Coronel Jaime Castillo, “La influencia en la estructura de inteligencia nacional en el Ecuador”, Russell G. Swenson y Susan C. Lemozy (compiladores), op. cit., pp. 97 y 107.

Según algunos autores, “no sorprende que las instituciones de inteligencia a nivel nacional se basen en la inteligencia militar... Lo que sí sorprende es que en algunos casos el sistema de inteligencia nacional se distancia de estas tendencias.... Se nota que en Argentina está vigente una ley de inteligencia desde 2001, que exige la preparación de profesionales civiles en el tema de inteligencia estratégica, en la Escuela Nacional de Inteligencia”¹⁶

Pero incluso en países con mayor trayectoria institucional la situación dista de ser satisfactoria. Por ejemplo, en Chile, que ha llevado a cabo una reforma militar más o menos consolidada, la proliferación de agencias militares es evidente e imponen su sello distintivo sobre la actividad.¹⁷ Otro tanto ocurre en Colombia, donde, pese a que una agencia de inteligencia civil hace de cabeza de la inteligencia estratégica del país, se asegura, hay una inteligencia militarizada, pues allí ha sido tradicional manejar una “concepción estrecha, estadocéntrica y de clara extracción realista acerca de la seguridad.”¹⁸

Policialización

Otra seria falencia es la elevación de la inteligencia policial o criminal a categoría de inteligencia estratégica de Estado. Esta confusión ha servido para que las Policias adquieran un rol tutelar o sobredimensionado en el proceso de toma de decisiones o, lo que probablemente es más grave, que las agencias de inteligencia estratégica hayan adquirido características policiales, incluyendo potestades para portar armas de diverso calibre, detener personas, poseer recintos de reclusión e interrogatorio, etc.

Por su función específica de recolección de información abierta o clasificada, los servicios de inteligencia no tienen como fin colaborar con la Justicia, como sí es el caso de los organismos policiales. El secreto que protege fuentes y métodos impide que brinden las garantías necesarias a la defensa penal. Además, el ejercicio de la función policial los somete en definitiva a todos los riesgos que para los organismos de inteligencia representan la publicidad y las eventuales investigaciones judiciales, en caso de cuestionarse su accionar en un juicio penal.¹⁹ Por el contrario, su tarea principal es prevenir y evitar actos ilícitos y asesorar a la instancia política. En la mayoría de los casos, los servicios de inteligencia tienen capacidad para investigar a las personas, pero en general no pueden detener ni interrogar sospechosos. En muchos casos, surgen dificultades y fenómenos de competencia e interferencia entre los servicios, precisamente cuando las Policias desarrollan departamentos de inteligencia propios, con el objeto de no depender de la información que entregan los organismos de inteligencia.

Politización

La politización o partidización de los servicios de inteligencia es un hecho recurrente tanto en la historia como en la actualidad sudamericana. Esto se expresa en la tendencia al clientelismo político que convierte a las agencias de inteligencia, como muchas otras reparticiones del Estado, en botines de ciertas fracciones de los partidos o las coaliciones gobernantes. En casos extremos, los servicios de inteligencia, con todo su acervo instrumental (escuchas clandestinas, espionaje selectivo, informantes pagados, etc.), son transformados en una policía política al servicio de un cierto gobierno y en desmedro de sus opositores.

En todo caso, el efecto más perverso de la politización de la función de inteligencia, por lo que se refiere al analista, se pone de manifiesto en la elaboración de informes que vienen a decir lo que

¹⁶Russell G. Swenson y Susan C. Lemozy, “El marco de una teoría axiológica de la inteligencia nacional”, op. cit., p. xviii.

¹⁷En Chile, el sistema nacional de inteligencia está compuesto por siete agencias, seis de las cuales son militares (cuatro) y policiales (dos). En Carlos Maldonado, “Desafíos de los servicios de inteligencia en la región andina”, Andrés Gómez de la Torre Rotta, “*SIN Arcana imperii*”, op. cit., p. 280.

¹⁸Vicente Torrijos, “Seis claves para entender la cultura de inteligencia en Colombia (y sus dificultades)”, op. cit., p. 285.

¹⁹José Manuel Ugarte, “América Latina, inteligencia y el rumbo hacia la institucionalización”, op. cit., p. 192.

sus receptores esperan oír. De esta manera, la presupuesta objetividad de los servicios de inteligencia queda en entredicho por la tendencia, observada en sus informes, a atribuir más probabilidades de materializarse a sucesos que coinciden con las previsiones propias del pensamiento político dominante en cada momento.

Hay un sinnúmero de malos ejemplos. Se acumulan serias denuncias contra los servicios de inteligencia de Ecuador, Colombia y Venezuela, entre otros. En el Perú, por ejemplo, el jefe del CNI fue obligado a renunciar en 2004 a raíz del escándalo develado por la prensa, según el cual el director de contrainteligencia era responsable de vigilar y ejecutar un complot para difamar al Ministro del Interior en ejercicio, Fernando Rospigliosi.²⁰

Ni siquiera los países con mayor institucionalidad se libran de este mal. Es sabido que la Agencia Brasileña de Inteligencia (ABIN), ha estado involucrada en casos de espionaje mediante seguimientos y escuchas telefónicas ilegales. Incluso los propios mandatarios y sus familias no han podido escapar de estas prácticas. Otro tanto ha aquejado endémicamente a la Secretaría de Inteligencia de Argentina. Su mayor escándalo fue el pago de sobornos, utilizando indebidamente los gastos reservados de la institución, a un grupo de senadores para que apoyaran un controvertido proyecto de ley del gobierno. Lo curioso es que ocurrió durante el gobierno del Presidente De la Rúa, quien asumió el poder preconizando el combate frontal contra la corrupción.²¹ Más recientemente, en el año 2004, en espectaculares declaraciones que le valieron su salida del gabinete del Presidente Néstor Kirchner, el Ministro de Justicia, Gustavo Béliz, denunció que “la SIDE constituye un Estado paralelo y una policía secreta” a “la que nadie parece controlar” y de la que el Gobierno es “rehén o cómplice”.²²

Por lo expuesto, hay consenso entre los especialistas en que la inteligencia no puede usurpar las funciones de la Policía ni tampoco sus métodos de acción. Esto significa que la inteligencia “debería ser empleada en el propio territorio exclusivamente en relación con las reales amenazas al Estado y al sistema democrático, con un criterio de *excepcionalidad y no de generalidad*”.²³

No hay dudas de que sociedades políticamente más abiertas y vigilantes de sus derechos exigen servicios de inteligencia que primariamente miren hacia afuera, a lo foráneo. También es cierto que fenómenos contemporáneos como la globalización, especialmente por el surgimiento de intereses económicos cada vez más sólidos con otros países y regiones del mundo, puede servir como acicate para que los gobiernos comiencen a cambiar sus prácticas y centren sus intereses en el extranjero, como fuente de oportunidades y también de riesgos.

Dilemas Modernos

Injerencia extranjera

Un fenómeno relativamente nuevo, y que se ha incrementado en los últimos años, especialmente después del 11 de septiembre de 2001, es la injerencia foránea en el financiamiento, entrenamiento y hasta dirección de los servicios de inteligencia de la región, sobre todo de los policiales. Estados Unidos había adoptado esta metodología para apoyar con mayor energía sus esfuerzos de erradicación de cultivos de coca, la interdicción del tráfico de narcóticos y el combate al terrorismo internacional. Un ejemplo paradigmático es el conocido y también criticado Plan Colombia. Para ello ha desarrollado una amplia infraestructura de contactos, bases operativas y financiamiento en la región. En este esfuerzo participan agencias tan disímiles como la DEA, la USAID, la NAS

²⁰Gino Costa, “Fuerzas del mal”, *Ideele*, N° 162, Lima, abril 2004, p. 30.

²¹Más detalles en Carlos Maldonado, “Servicios de inteligencia en Sudamérica. Estado de situación en una perspectiva comparada”, *op. cit.*, pp. 8, 12 y 13.

²²El Gobierno desliza que Béliz cometió un delito al violar un secreto de Estado”, *Clarín*, Buenos Aires, 26/7/2004.

²³José Manuel Ugarte, “Las estructuras de inteligencia en América Latina”, *Foreign Affairs en Español*, Primavera 2002, p. 60.

(antinarcóticos), la Guardia Costera, el Comando Sur, el FBI, etc. Como se sabe, esta cooperación con los organismos policiales, militares y de inteligencia de los países sudamericanos no siempre ha sido sencilla. En algunas ocasiones ha habido fricciones (hasta el ametrallamiento de aviones estadounidenses) y muchas sospechas de infiltración por parte de organismos de derechos humanos y de la opinión pública informada. En todo caso, hay que señalar que esta asistencia estadounidense fue tolerada y muchas veces solicitada por las autoridades de la región.

Más recientemente, esta presencia extrajera ha dado pie a la fuerte reacción de gobiernos nacionalistas, que incluso han procedido a la expulsión de funcionarios y la caducidad de acuerdos para el funcionamiento en sus países de agencias gubernamentales de Estados Unidos.

El gobierno de Evo Morales en Bolivia ha iniciado una campaña de denuncia de las actividades de la inteligencia de Estados Unidos; en el caso de la CIA, acusándola de intentar derrocarlo; respecto de la DEA, denunciándola de someter a sus designios a la Fuerza Especial de Lucha contra el Narcotráfico (FELCN), dependiente de la Policía Nacional. Como ha sido de público conocimiento, este organismo ha contado desde hace años con el financiamiento de la embajada de Estados Unidos.²⁴

En Ecuador ocurre otro tanto. El Presidente Rafael Correa también ha denunciado a la CIA y otras autoridades estadounidenses de estar detrás del ataque colombiano a territorio ecuatoriano en marzo de 2008, a propósito de la desarticulación de un campamento de las FARC, y de infiltrar los servicios militares y policiales de inteligencia del país. Más específicamente, Quito acusa a Washington de financiar y controlar la Unidad de Investigaciones Especiales (UIES) de la Policía Nacional.²⁵ Según el Ministro de Defensa, Javier Ponce, la UIES y la Dirección Nacional de Antinarcóticos (DNA) se presentan como los servicios más influenciados y penetrados. Además, denunció que militares ecuatorianos vendieron información a agentes estadounidenses sobre la frontera norte, la cual pudo ser utilizada en el Plan Colombia o por el servicio de espionaje de ese país.

Siguiendo el ejemplo boliviano, el gobierno ecuatoriano ha expulsado a un diplomático estadounidense y prohibido las actividades de agencias de ese país.

Paralelamente, está ocurriendo algo similar con la presencia de países de un signo ideológico diametralmente distinto. Existe un sinnúmero de denuncias de la presencia de agentes de inteligencia de Cuba operando en Venezuela y de Venezuela en Bolivia. En el caso venezolano, el gobierno caraqueño ha debido desmentir en varias oportunidades una supuesta infiltración de agentes de la inteligencia cubana en organismos policiales y de inteligencia del país.²⁶ Otras tantas denuncias se han sucedido en Bolivia debido a la presencia creciente de venezolanos.²⁷

Remilitarización

En parte, debido a la reacción contra la presencia estadounidense, en parte también por la radicalización de los procesos políticos internos, se está produciendo una suerte de remilitarización en los servicios de inteligencia de algunos países. Y es que el proceso de reforma al sistema de inteligencia de Bolivia y Venezuela no contempla la actuación de civiles. Sorprende bastante que gobiernos dirigidos por civiles impulsen una remilitarización de los servicios de inteligencia.

²⁴Contralmirante Raúl Mejía, “La inteligencia militar y nacional. Su importancia en la vida del estado boliviano”, *op. cit.*, p. 296.

²⁵Según un informe pedido por el gobierno, los agentes de la UIES eran reclutados y recibían remuneración directa de la embajada estadounidense. Esta unidad recibió US\$ 700.000 anuales para gastos operacionales, además de US\$ 1,4 millones en infraestructura, capacitación, equipos, vehículos y comunicaciones, la mayor parte de la legación de Estados Unidos en Quito. En “Policía anticipa sanción por infiltrados de CIA”, *El Universo, Guayaquil*, 1/11/2008.

²⁶Gobierno niega que cubanos supervisarán políticas”, *El Universal*, Caracas, 22/2/2009.

²⁷Por ejemplo, el prefecto de Beni, Ernesto Suárez, denunció la presencia venezolana en su departamento. En “Protagonistas”, *Los Tiempos*, Cochabamba, 14/12/2007. El mismo año, el prefecto de Cochabamba, Manfred Reyes Villa, denunció a la INTERPOL la presencia de muchos “misteriosos venezolanos” en Bolivia. En www.noticias24.com, 11/9/2007.

Estos dos casos contradicen claramente la tendencia creciente de desplazar el centro neurálgico de las instituciones de inteligencia de la lógica militar a la política –y por extensión civil-. Esto viene ocurriendo tanto en países de la región sudamericana como en el área de América Central.

En Bolivia, en medio del fragor de una fuerte disputa entre los partidarios de Evo Morales y los departamentos autonomistas, en la mayoría de las ocasiones apoyados por la oposición parlamentaria, el gobierno central ha planteado la necesidad de la creación de una nueva central de inteligencia con militares y policías.

En noviembre de 2008, el Ministro de Defensa, Walker San Miguel, anunció la creación de una Agencia Nacional de Inteligencia. Precisó que la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas, que cuentan con sus respectivos organismos de inteligencia, alimentarán con sus profesionales y técnicos el trabajo del organismo de inteligencia, pero que su conducción y sus finalidades las dará el poder político. Ratificó que la nueva agencia comenzará operaciones en 2009 y estará integrada por miembros de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional.

También expresó que la nueva Agencia suministrará la información necesaria para la protección de los recursos naturales, la lucha contra el crimen y el narcotráfico.

Simultáneamente, el gobierno boliviano ha estado tomando contacto con otros países para buscar apoyo para la formación de la nueva agencia de inteligencia. Ya habría un acercamiento con Francia. Otro tanto estaría ocurriendo con Rusia, país al cual se le comprarán helicópteros para que suplan la asistencia estadounidense en el combate al narcotráfico y los cultivos ilegales de coca.

Un intento frustrado de remilitarización se produjo el año 2008 en Venezuela, cuando el Presidente Hugo Chávez debió echar pie atrás frente al cúmulo de críticas provenientes de la sociedad civil.

En mayo de 2008, aprovechando los últimos días de vigencia de la ley habilitante que permitió a Chávez aprobar decretos con fuerza de ley sin sanción ni discusión de la Asamblea Nacional, el gobierno publicó una nueva ley de inteligencia y contrainteligencia. Inmediatamente, este cuerpo legal recibió gran cantidad de críticas de diversos sectores. Éstas descalificaron la nueva ley aduciendo que copiaba al pie de la letra el modelo canónico de inteligencia de Estado. De ese modo, se advertía, el gobierno buscaba silenciar “legalmente” a sus más ácidos críticos, sobre todo periodistas, intelectuales y políticos.

Especialmente objetado fue el artículo 2º que obligaba no sólo a los funcionarios estatales sino que a cualquier ciudadano a cooperar con los organismos de inteligencia. Lo mismo ocurrió con el artículo 16º que considera como “órganos de apoyo” de la inteligencia a los funcionarios públicos, redes sociales y otras organizaciones de participación popular y comunidades organizadas ajenas al Estado. Asimismo, este artículo señalaba que las personas que negaran su cooperación serían perseguidas por la Ley Orgánica de Seguridad de la Nación, “en virtud de que dicha conducta atenta contra la seguridad, defensa y desarrollo integral de la Nación”.²⁸

Probablemente lo más grave de esta ley era que no contemplaba ningún tipo de controles para la actuación de los servicios de inteligencia, hecho absolutamente contrario a la tendencia universal, también presente en nuestra región, de establecer controles ajenos al Ejecutivo para garantizar imparcialidad y observancia de la legalidad por parte de las organizaciones y los funcionarios de inteligencia. Tampoco contemplaba algún procedimiento para que los tribunales aprueben y

²⁸“Texto completo de la Ley del Sistema Nacional de Inteligencia y Contrainteligencia (derogada)”, en <http://www.radiomundial.com.ve/vyke/noticia.php?6269>.

supervigilen las acciones intrusivas (allanamientos, escuchas telefónicas, detenciones, etc.) realizados por las agencias de inteligencia.

Un caso intermedio lo representa Ecuador. Luego de la debacle producida por el ataque militar colombiano sobre un campamento de las FARC en su territorio, el Presidente Correa anunció la reestructuración completa de los servicios de inteligencia militares y policiales. La acusación más fuerte contra estos servicios era su penetración y colaboración con la inteligencia de Estados Unidos. El Ministerio de Defensa fue encargado de la tarea de crear una nueva institucionalidad en esta área.

Aunque con menor estridencia mediática, el develamiento de un incidente de espionaje interno también contribuyó a decidir la reforma de la estructura de inteligencia del país. En mayo de 2008, el Ministro de Defensa denunció la llamada “Operación Montecristi”, un intento para espionar a la Asamblea Nacional Constituyente. El gobierno pudo establecer que dos militares al mando de un capitán de navío que comandaba el Grupo de Inteligencia del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, operaron en Ciudad Alfaro, sede del Parlamento, durante cinco días, y, haciéndose pasar por periodistas, intentaron recoger información sobre propuestas legislativas concernientes al futuro status constitucional de las instituciones castrenses.

En mayo de 2008, el Ministro Ponce planteó ante la Asamblea Nacional Constituyente reformar integralmente el sistema de inteligencia militar. Para este fin se formó una comisión compuesta por civiles y militares.²⁹ Su misión consistiría en adelantar una reforma del sistema de inteligencia, basado en la redefinición conceptual y estructural de lo que se entiende por inteligencia y la creación de un sistema en el cual el poder político y el poder civil, tengan el control de los aparatos de inteligencia.

Una de las primeras medidas adoptadas como consecuencia de este hecho, fue disolver la Unidad de Inteligencia del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas.

El informe de la comisión fue presentado en noviembre de 2008. Éste recomendó subsanar la desconexión existente entre el nivel político estratégico y los subsistemas de inteligencia de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, los excesivos niveles de discrecionalidad de los organismos de inteligencia, y realizar una reestructuración profunda de los organismos castrenses de inteligencia, evaluando los convenios de cooperación, suspendiendo y prohibiendo toda colaboración financiera internacional sin el aval del poder político. Asimismo, señaló la necesidad de promulgar una ley de inteligencia que impulse un nuevo sistema de conducción política dependiente de la Presidencia de la República.³⁰

Por sugerencia de la comisión civil-militar, el Ejecutivo está elaborando un anteproyecto de ley que considera el establecimiento de un sistema nacional de inteligencia que será dirigido por una Comisión de Inteligencia, de corte eminentemente político, que deberá asesorar al Presidente de la República en materias de inteligencia y aprobará el Plan Nacional de Inteligencia. Este organismo estará integrado por los Ministros de Defensa, Relaciones Exteriores –una completa novedad en la región-, Gobierno y Policía (Interior) y el Secretario Nacional de Inteligencia, quien la presidirá. El sistema nacional de inteligencia estará conformado por una Secretaría Nacional de Inteligencia (SIN), de carácter civil, y los subsistemas de inteligencia militar y policial.

²⁹Sus miembros fueron Gustavo Vega, presidente del Consejo Nacional de Educación Superior (Conesup); Adrián Bonilla, director de Flaco; Gustavo Jalkh, Ministro de Justicia; Doris Solis, Ministra de Patrimonio Natural y Cultural; José Luis Cortázar, ex secretario de Anticorrupción; el general de Policía Ángel García; y los generales de Ejército Leonardo Moreno y Bolívar Mena. La coordinación estuvo a cargo del Ministro Ponce y su colega el Ministro de Gobierno (Interior), Fernando Bustamante.

³⁰En todo caso, extraña que precisamente uno de los miembros de la comisión, en un trabajo previo sobre el tema, no encontrara mayores falencias: “El sistema de inteligencia ecuatoriano opera a lo largo del período de gobiernos civiles iniciado en 1979 en un marco altamente institucionalizado, para un contexto como el ecuatoriano, que se explica por un largo período de profesionalización y de autonomía política de las Fuerzas Armadas”. En Adrián Bonilla y Cristina Camacho, “El sistema de inteligencia ecuatoriano y su contexto político”, *REDES 2001*, Center for Hemispheric Defense Studies, Washington, D.C., 2001, p. 24.

La SIN estará adscrita a la Presidencia de la República y su director tendrá rango de Ministro de Estado. No tendrá un presupuesto propio, pues sufragará sus gastos mediante aportes de los Ministerios componentes de la Comisión de Inteligencia.

Como no está prevista, al menos en la fase inicial, la creación de una escuela de inteligencia, pero sí la presencia de militares y policías en comisión de servicio en la SIN, está por verse si el componente civil tendrá real preeminencia o prevalecerá la tradicional influencia castrense en las actividades de inteligencia estratégica.

Según ha trascendido, durante 2008 Ecuador pidió asistencia técnica a Argentina, Chile y España, influencias que se han plasmado en parte en el anteproyecto de ley. Es probable que éste sea presentado a la nueva Asamblea Nacional durante el presente año.

Inteligencia privada

Otro fenómeno reciente es la proliferación de empresas dedicadas a la inteligencia privada, muchas de las cuales han sido creadas por militares en retiro con experiencia previa en operaciones de inteligencia. El auge de este fenómeno ocurre por la conjunción de varios factores: suficiente mano de obra desocupada (ex agentes de inteligencia sin trabajo); aumento progresivo de la conflictividad social en zonas claves de la vida económica; crecimiento económico, especialmente en los sectores ligados a la exportación y ausencia o precariedad del Estado para proporcionar seguridad y protección para las actividades productivas. Ante esta situación, muchas empresas poderosas tienden a confiar su seguridad y sus necesidades de información en dichas organizaciones de inteligencia paralela o no estatal.

Varias de estas firmas de inteligencia privada se han visto involucradas en actos ilegales de espionaje industrial, escándalos políticos e incluso en actos extorsivos. Hasta ahora, las autoridades competentes de los países han sido incapaces de controlar adecuadamente esta actividad no estatal, a veces por vacíos legales, otras por cuestiones de corte político.

En el Perú se ha producido recientemente un caso de aparente espionaje industrial entre empresas petroleras, con repercusiones políticas tan graves, que han obligado a renunciar al Primer Ministro y todo su gabinete en diciembre de 2008. Las interceptaciones telefónicas y las penetraciones a correos electrónicos que llevaron al escándalo fueron realizadas por Business Track, una empresa privada de seguridad a cargo de un contralmirante en retiro. Él y sus colaboradores, la mayoría marinos, se encuentran detenidos y sometidos a proceso. Probablemente, lo más grave es que las escuchas clandestinas se efectuaron desde un inmueble utilizado por el servicio de inteligencia naval en Lima. Esto ha dado pábulo para que muchos sospechen la existencia de una enorme red de escuchas clandestinas a políticos, empresarios, periodistas, etc., organizada por la Marina desde hace varios años.³¹

Anteriormente, en 2007, un grupo de oficiales de la inteligencia naval fueron descubiertos y sancionados por vender copias de informes confidenciales a empresas privadas de seguridad, las que finalmente llegaban a manos de grandes empresas internacionales mineras.³²

³⁰En todo caso, extraña que precisamente uno de los miembros de la comisión, en un trabajo previo sobre el tema, no encontrara mayores falencias: "El sistema de inteligencia ecuatoriano opera a lo largo del período de gobiernos civiles iniciado en 1979 en un marco altamente institucionalizado, para un contexto como el ecuatoriano, que se explica por un largo período de profesionalización y de autonomía política de las Fuerzas Armadas". En Adrián Bonilla y Cristina Camacho, "El sistema de inteligencia ecuatoriano y su contexto político", *REDES 2001*, Center for Hemispheric Defense Studies, Washington, D.C., 2001, p. 24.

³¹Rospigliosi: Dar leyes no es suficiente para acabar con chuponeo", Radioprogramas del Perú, Lima, 28/1/2009.

³²Hace falta un eficiente sistema de control interno en la Marina", *La República*, Lima, 15/1/2009.

Quizás una de las fallas provenga de la debilidad del propio sistema de inteligencia del país. Se sabe que los servicios de inteligencia estatales tercerizan las interceptaciones telefónicas a empresas privadas por no contar con los medios tecnológicos adecuados.

En Argentina, algunos agentes exonerados de los servicios de inteligencia se han aglutinado en torno a organizaciones de hecho y han tratado de desprestigar, e incluso extorsionar, mediante la información que conocieron durante su servicio, a las autoridades de la inteligencia civil.³³

En Brasil, también ha habido casos semejantes. Una investigación periodística reveló que un grupo de agentes de inteligencia provenientes de la época de la dictadura militar pero todavía empleados en la ABIN, insatisfechos con las nuevas directrices del gobierno, se habrían concertado para espionar al Presidente de la República. El cabecilla de dicha banda, quien grabó conversaciones telefónicas del Presidente Cardoso en 1998, entonces utilizadas para acusar al gobernante de inmiscuirse en un proceso de privatización, ordenó “pinchar” diálogos de otras autoridades, que luego habría distorsionado y entregado a algunos medios de la prensa brasileña.³⁴

Chile tampoco ha estado ajeno a esta problemática. Hace poco, una empresa privada de seguridad realizó escuchas telefónicas clandestinas que, por otras circunstancias, finalizaron en el asesinato de la persona objeto del espionaje. La severa ley de inteligencia chilena, que prohíbe cualquier acto intrusivo no sancionado por un juez, menos realizado por un civil, está siendo aplicada a este caso y los involucrados arriesgan severas condenas.³⁵

Más recientemente, se ha producido un caso de espionaje cibernetico, cuando un agente exonerado de la Secretaría de Inteligencia de Argentina penetró en los correos electrónicos de diplomáticos y altos funcionarios chilenos.³⁶

Reformas truncas o fallidas

En apariencia al menos, las reformas han resultado más fáciles donde los organismos de inteligencia fueron siempre más débiles o su desprecio o eventual colapso fue tal que los reformadores debieron comenzar de nuevo, como ocurrió en Chile y el Perú. En los casos de Argentina y Brasil, donde los servicios son de larga data, las reformas han sido más lentas, pues los servicios de inteligencia se han resistido a abandonar viejas prácticas de espionaje interno y a licenciar a funcionarios comprometidos en violaciones de los derechos humanos. También ha ocurrido que parte de la clase política desea seguir viendo a los servicios de inteligencia como una herramienta útil para espionar y debilitar a sus adversarios.

Como se desprende del presente cuadro, todos los países de la región sudamericana -exceptuando Guyana y Surinam que no son objeto de este estudio, ya que no poseen la tradición política republicana del resto de los países latinoamericanos-, han introducido o están en vías de introducir reformas más o menos sustanciales a sus sistemas de inteligencia. En los casos de Ecuador y Bolivia, su normativa será presentada probablemente durante el año 2009. En Venezuela sigue pendiente la elaboración de una nueva ley, luego que el gobierno se desistió de promulgar su proyecto de ley. Por su parte, el gobierno paraguayo está estudiando el tema y podría presentar una iniciativa legislativa en breve.

³³Incluso han publicado sus propias páginas en Internet: www.imsipy.freeservers.com y www.seprin.com.

³⁴Más detalles en *Folha de São Paulo*, São Paulo, 17/12/2000.

³⁵Se investiga una posible relación entre el responsable de las interferencias clandestinas, Dante Yutronic, y el ex jefe de la policía política pinochetista, el general Manuel Contreras, quien, desde la cárcel, habría actuado como “asesor técnico”. En “Fiscales investigan los nexos entre Yutronic, Rocha y Contreras”, *El Mercurio*, Santiago, 28/3/2008.

³⁶El ex agente está detenido en Uruguay. Allí se comprobó que había espionado a 38 funcionarios chilenos, incluida la secretaría privada de la Presidenta Bachelet. Al parecer, con anterioridad este sujeto también habría chantajeado a personalidades argentinas. “Un espía argentino causó un incidente con Chile”, *La Nación*, Buenos Aires, 2009. http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=1105209. Un espía argentino causó un incidente con Chile.

Cuadro N° 1: Nuevas Leyes de Inteligencia en Sudamérica

PAÍS	AÑO
Brasil	1999
Argentina	2001
Chile	2004
Perú	2006
Colombia	2008
Ecuador	2009
Bolivia	2009
Venezuela	¿?
Paraguay	¿?

Fuente: José Manuel Ugarte, “América Latina, inteligencia y el rumbo hacia la institucionalización”, Andrés Gómez de la Torre Rotta, “SIN Arcana imperii”, Inteligencia en democracia, *Foro Libertad & Seguridad*, Lima 2007, pp. 197-255 y datos del autor.

En el caso de Chile, se suceden las críticas por las falencias y debilidades que exhibe el sistema nacional de inteligencia dirigido por la civilidad. Según un especialista, la ley de inteligencia otorga poca estabilidad laboral al personal, no entrega suficiente espacio a las tareas de inteligencia hacia temáticas cada vez más gravitantes, como las áreas financieras, científicas y tecnológicas. Asimismo, critica la falta de jerarquía del jefe del sistema –el cargo de director de la ANI no posee rango ministerial o viceministerial- y dicha agencia, debido a su exiguo presupuesto y planta funcionalaria, tiene pocas posibilidades para tener presencia en provincias y el extranjero.³⁷

Otro ejemplo de reforma con dificultades es el caso colombiano. Allí se formó una comisión de reestructuración cuando en 2005 el director del DAS, Jorge Noguera, fue enjuiciado por cargos de corrupción e infiltración de paramilitares y narcotraficantes en el principal organismo de inteligencia del Estado.³⁸

En su informe, la llamada Comisión Especial para el DAS,³⁹ reconoció la infiltración de los paramilitares y serias falencias en la operatividad de la agencia: “En la producción de inteligencia estratégica en Colombia intervienen el DAS, las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional. Desafortunadamente se ha presentado, no sólo duplicidad de competencias entre éstas, sino que además es usual la contradicción funcional y la descoordinación en las operaciones y, por consiguiente, se ha fallado en algunas acciones de gran importancia para el país”.⁴⁰

El sucesor de Noguera, el Viceministro de Defensa Andrés Peñate, comenzó a implementar las recomendaciones de la Comisión Especial. Por ejemplo, implementó el uso del detector de mentiras (polígrafo), introdujo mejoras en cursos de formación y carrera funcional y repotenció el trabajo de inteligencia. Para ello trasladó la función de protección con escoltas del DAS a la Policía Nacional, permitiendo que más de 700 funcionarios regresaran a trabajar a las áreas de inteligencia y migración. También el presupuesto destinado a inteligencia fue incrementado, hasta alcanzar en 2010 al menos el 40% del presupuesto de la entidad.

³⁷ José Luis Diaz, op. cit., pp. 22-25.

³⁸ “DAS-Gate”, *Semanal*, Bogotá, 24/2/2007.

³⁹ La comisión estuvo compuesta por Carlos Gustavo Arrieta Padilla, actual procurador general de la República; Ramiro Bejarano Guzmán, ex director del DAS; Emiro Rojas Granados, ex subdirector del DAS; José Roberto Arango Pava, alto consejero presidencial, y Claudia Jiménez Jaramillo, actual alta consejera presidencial.

⁴⁰ Comisión Especial para el DAS, Informe final, Bogotá, marzo 2006, p. 3.

Junto con ello se elaboró una nueva ley de Inteligencia que creó una Junta de Inteligencia Conjunta, liderada por el Ministro de Defensa, que reúne todas las instituciones involucradas en actividades de este tipo, con el fin de coordinar su accionar, producir análisis consolidados de inteligencia estratégica y ejecutar la política gubernamental de inteligencia.

Sin embargo, pese al cúmulo y profundidad de las reformas, los problemas de infiltración, intervenciones y seguimientos no han desaparecido. En febrero de 2009 estalló un escándalo de tales proporciones, que remeció al gobierno y a la opinión pública. “A pesar de las buenas intenciones de los siguientes directores [del DAS], la información recopilada por Semana deja claro que hay un poderoso sector del organismo al servicio de los paramilitares, la guerrilla, y de oscuros intereses políticos, como lo demuestran las interceptaciones y seguimientos ilegales a importantes personajes de la vida nacional (...) Es bastante irónico y revelador que uno de los miembros de esa comisión [especial para el DAS], Ramiro Bejarano, es una de las personas grabadas ilegalmente por esa entidad.”⁴¹

Junto con ello se elaboró una nueva ley de Inteligencia que creó una Junta de Inteligencia Conjunta, liderada por el Ministro de Defensa, que reúne todas las instituciones involucradas en actividades de este tipo, con el fin de coordinar su accionar, producir análisis consolidados de inteligencia estratégica y ejecutar la política gubernamental de inteligencia.

Sin embargo, pese al cúmulo y profundidad de las reformas, los problemas de infiltración, intervenciones y seguimientos no han desaparecido. En febrero de 2009 estalló un escándalo de tales proporciones, que remeció al gobierno y a la opinión pública. “A pesar de las buenas intenciones de los siguientes directores [del DAS], la información recopilada por Semana deja claro que hay un poderoso sector del organismo al servicio de los paramilitares, la guerrilla, y de oscuros intereses políticos, como lo demuestran las interceptaciones y seguimientos ilegales a importantes personajes de la vida nacional (...) Es bastante irónico y revelador que uno de los miembros de esa comisión [especial para el DAS], Ramiro Bejarano, es una de las personas grabadas ilegalmente por esa entidad.”⁴²

El Ministro de Defensa, Juan Manuel Santos, llegó a sostener que había que acabar con el organismo y crean un “nuevo departamento”⁴³

Probablemente, Perú representa el caso más evidente de una reforma frustrada. Luego del colapso del régimen fujimorista, el servicio de inteligencia que dirigió Montesinos simplemente desapareció. Debieron pasar varios años para que las autoridades del país estuvieran en capacidad para crear un nuevo servicio a la altura de los múltiples requerimientos. A mediados de 2002, el prestigiado académico Juan Velit, fugaz jefe del sistema nacional de inteligencia peruano, invitó a la Universidad de Harvard, de Estados Unidos, a realizar un estudio que recomendara medidas para reformar los servicios de inteligencia de su país que se encontraban postroados.

Entre las numerosas recomendaciones de la Comisión Harvard, quizás la más importante es la que tiene que ver con la credibilidad, probablemente el atributo más preciado de cualquier servicio de inteligencia en el mundo. Según el informe, es perentoria la “creación de confianza pública en que no se obtendrá inteligencia a expensas de los valores democráticos”.⁴⁴ Esto implica en concreto que la asignación de facultades para obtener en forma secreta o utilizar información sobre ciudadanos peruanos o residentes en el país debe limitarse cuidadosamente.

⁴¹Departamento Administrativo de Seguridad, Plan estratégico institucional 2006-2010, Bogotá, 2006.

⁴²“El DAS sigue grabando”, *Semana*, Bogotá, 23/2/2009.

⁴³“Casa de Narino contradice a Juan Manuel Santos: Hay que reformar, pero no liquidar el DAS”, *El Tiempo*, Bogotá, 26/2/2009.

⁴⁴Project on Justice in Times of Transition, *Función de inteligencia dentro del territorio del Perú*, Harvard University, julio 2002.

Como resultado de ese informe, el Presidente Toledo designó una comisión especial de reestructuración del CNI, la que, en julio de 2004, luego de consultar a 45 personalidades, incluyendo a ex ministros de Estado, militares de alta graduación, periodistas destacados y otros funcionarios públicos, presentó una propuesta para la reorganización del CNI, un anteproyecto de creación de una comisión parlamentaria y otro de una nueva Ley del Sistema de Inteligencia Nacional.⁴⁵

Sin embargo, las luchas entre facciones políticas, entre fuerzas militares y policiales y la perniciosa influencia todavía presente de grupos montesinistas y militaristas, enquistados en parte en la prensa, no han logrado producir una estructura de inteligencia perdurable en el tiempo, que se haya podido institucionalizar, ganar la confianza del público y producir inteligencia de buena calidad. Por el contrario, lo que ha primado han sido las luchas intestinas, las filtraciones de información y la rotación excesiva de jefes y subalternos.

Conclusiones

Como está expuesto en las páginas precedentes, las reformas de la inteligencia estratégica avanzan a diversas velocidades según cada país sudamericano. Probablemente donde progresen más rápido y con paso más firme sea en sociedades más proclives a demandar mayor transparencia en la función pública y mayores derechos y garantías civiles y políticos. Por cierto y en diverso grado, dichas sociedades han hecho el aprendizaje de construir democracia en el marco de instituciones débiles y élites políticas tradicionalmente poco afectas a la crítica y al escrutinio público.

Hay que tener claro que la mayoría de los procesos de reforma y reestructuración hoy en curso son producto directo del develamiento de escándalos o de eventos traumáticos ocurridos dentro de los propios servicios de inteligencia. En la práctica, estos hechos han obligado a los gobernantes y tomadores de decisión a introducir cambios. Esto ocurre no siempre por convencimiento propio, sino más bien por la urgencia de reparar algún daño de imagen. Lamentablemente, pocos son los casos en que los gobiernos, convencidos de los desafíos que impone la modernidad, asumen conscientemente los desafíos de planificar y adelantarse a nuevos fenómenos económicos, sociales y políticos que pudieran afectar a sus países.

Por otro lado, las reformas a las estructuras de inteligencia también se producen debido a la democratización de algunos países que han sufrido dictaduras o gobiernos corruptos que han producido serios daños a la convivencia social y a las instituciones estatales.

También es necesario señalar que en este proceso juega un papel de la mayor importancia la prensa independiente, responsable de una buena parte de las denuncias de abusos y tropelías cometidos por agentes del Estado en materia de inteligencia. Sin esas denuncias e investigaciones periodísticas, el proceso de reforma no tendría los resultados que puede mostrar hoy en día. Sería útil ahondar más en este campo, estudiando con rigor la relación siempre compleja, incluso en sociedades altamente democráticas, entre inteligencia y la necesaria reserva en el manejo de los asuntos de Estados, por un lado, y la libertad de prensa, la transparencia y necesidad de informar a la opinión pública, por la otra. Es probable que con un diálogo constructivo y bien encaminado, los servicios de inteligencia y los medios de comunicación podrían tener una mejor manera de convivir y cumplir adecuadamente sus respectivos objetivos.

En el presente análisis de los procesos de reforma se han podido identificar dos grupos bien diferentes de países. Por un lado, están aquellos que cuentan con organizaciones antiguas –cuyos orígenes datan del período inmediatamente posterior a la Segundo Guerra Mundial- y consolidadas, al menos en apariencia, aunque no necesariamente legitimadas (Secretaría de Inteligencia en Argentina, la Agencia Brasileña de Inteligencia en Brasil y el Departamento Administrativo de Seguridad en

⁴⁵Informe de la Comisión Especial, *Propuesta para la reorganización del Consejo Nacional de Inteligencia*, Lima, julio 2004, pp. 26-27.

Colombia). Por otro, hay una serie de países con servicios de inteligencia en gestación y en busca de legitimidad y profesionalismo. Es el caso de la Agencia Nacional de Inteligencia en Chile y la Dirección Nacional de Inteligencia en el Perú, mientras los gobiernos de Bolivia, Ecuador, Venezuela y posiblemente también Paraguay intentan establecer, mediante reformas legislativas, organizaciones de inteligencia completamente nuevas.

En todo caso, el sinnúmero de ejemplos expuestos demuestra que todavía perduran en muchos países serias fallas en el profesionalismo de los servicios de inteligencia, el uso de malas prácticas –muchas veces mediante el uso político de los servicios- y, en algunas experiencias, el bajo nivel de eficiencia y éxitos, además de la persistencia de pugnas intestinas por poder, influencia y recursos entre civiles, militares y policías.

Queda como tarea pendiente la resolución eficiente de la relación entre inteligencia estratégica y defensa. No es posible que la función inteligencia siga siendo todavía un monopolio de los Ministerios de Defensa y las Fuerzas Armadas. Y esto se explica simplemente porque los desafíos de los Estados modernos ya no son sólo de carácter militar, sino que provienen crecientemente de otras esferas de la sociedad, tanto de los efectos de la globalización (competencia comercial y económica de los países, necesidades de obtención productos de la ciencia y tecnología), como de cuestiones medioambientales (acceso a recursos naturales escasos, calentamiento global, escasez de agua) y de nuevas amenazas simétricas y asimétricas (crimen organizado, terrorismo fundamentalista, cibercrimen, proliferación de armas de destrucción masiva, tráfico de armas pequeñas, migración, narcotráfico y lavado de dinero).

Como está dicho también, sigue siendo un desafío importante la conformación de sistemas nacionales de inteligencia que aseguren la adecuada y oportuna dirección política de las actividades de inteligencia estratégica, y que abarquen las diversas áreas de decisión estatal que hasta hoy no están incluidas. Entre ellas están las Cancillerías, los Ministerios de Hacienda y Finanzas y otras agencias que pueden coadyuvar al trabajo de inteligencia: Unidades de inteligencia financiera, guardias costeras, aduanas, gendarmerías y servicios penitenciarios, etc.

Asimismo, hay que considerar la importancia de la existencia de escuelas de inteligencia a nivel nacional para que contribuyan al desarrollo del profesionalismo y los aspectos éticos del oficio y centralicen la formación y capacitación permanente de analistas de los diversos servicios. Sólo una formación conjunta permitirá eliminar paulatinamente algunos rasgos negativos de la realidad actual, tales como competencia exagerada, duplicidad de funciones y falta de un espíritu de cuerpo común.

En todo caso, la sociedad civil organizada, informada y consciente de sus derechos y deberes, es la llamada a vigilar el cumplimiento de estándares mínimos de eficiencia y respeto de los principios democráticos y de buen gobierno en la esfera de competencia de los servicios de inteligencia estratégica, y la que deberá demandar a los gobernantes y servidores públicos que lleven adelante las reformas necesarias para el buen cumplimiento de esta función esencial del Estado moderno.

Bibliografía

- “Argentina apoya a Ecuador con la reforma militar”, *Hoy*, Quito, 19/5/2008.
- “Casa de Narío contradice a Juan Manuel Santos: Hay que reformar, pero no liquidar el DAS”, *El Tiempo*, Bogotá, 26/2/2009.
- “DAS-Gate”, *Semana*, Bogotá, 24/2/2007.
- “Denuncia a misteriosos venezolanos en Bolivia”, <http://www.noticias24.com>, 11/9/2007.
- “El DAS sigue grabando”, *Semana*, Bogotá, 23/2/2009.
- “El Gobierno desliza que Bélgica cometió un delito al violar un secreto de Estado”, *Clarín*, Buenos Aires, 26/7/2004.
- “Fiscales investigan los nexos entre Yutronic, Rocha y Contreras”, *El Mercurio*, Santiago, 28/3/2008.
- “Gobierno niega que cubanos supervisarán policías”, *El Universal*, Caracas, 22/2/2009.
- “Hace falta un eficiente sistema de control interno en la Marina”, *La República*, Lima, 15/1/2009.
- “Policía anticipa sanción por infiltrados de CIA”, *El Universo*, Guayaquil, 1/11/2008.
- “Protagonistas”, *Los Tiempos*, Cochabamba, 14/12/2007.
- “Rospigliosi: Dar leyes no es suficiente para acabar con chuponeo”, Radioprogramas del Perú, Lima, 28/1/2009.
- “Texto completo de la Ley del Sistema Nacional de Inteligencia y Contrainteligencia (derogada)”, en <http://www.radiomundial.com.ve/yvke/noticia.php?6269>.
- Basombrio, Carlos y Fernando Rospigliosi, *La seguridad y sus instituciones en el Perú a inicios del siglo XXI: Reformas democráticas y neomilitarismo*, IEP, Lima, 2006.
- Bonilla, Adrián y Cristina Camacho, “El sistema de inteligencia ecuatoriano y su contexto político”, *REDES 2001*, Center for Hemispheric Defense Studies, Washington, D.C., 2001.
- Castillo, Jaime (Coronel), “La influencia en la estructura de inteligencia nacional en el Ecuador”, Russell G. Swenson y Susan C. Lemozy (compiladores), *Democratización de la función de inteligencia. El nexo de la cultura nacional y la inteligencia estratégica*, National Defense Intelligence College, Washington D.C., 2009, pp. 91-109.
- Chamorro, Derlis (Coronel), *El sistema nacional de inteligencia y sus implicancias en la defensa y el desarrollo nacional*, Tesis doctoral, Universidad Metropolitana de Asunción, Asunción, 2006.
- Comisión Especial para el DAS, *Informe Final*, Bogotá, marzo 2006.
- Costa, Gino, “Fuerzas del mal”, *Ideele*, N° 162, Lima, abril 2004, pp. 29-32.
- Dammert, Lucía, “Qué hacemos con la ANI?”, *Poder*, FLACSO-Chile, Santiago, noviembre 2008, p. 20.
- Departamento Administrativo de Seguridad, *Plan estratégico institucional 2006-2010*, Bogotá, 2006.
- Díaz, José Luis, “La ley de la ANI: Un breve análisis”, *Avances*, N° 44, Santiago, abril 2003, pp. 17-24.
- Gómez de la Torre, Andrés, “Del SIN al CNI y la DINI”, Andrés Gómez de la Torre Rotta, “*SIN Arcana imperii*”.
- Inteligencia en democracia*, Foro Libertad & Seguridad, Lima 2007. pp. 43-146.
- Gómez de la Torre, Andrés, “Inteligencia en debate. ¿Qué sistema de inteligencia debe adoptar el Perú?”, *Caretas*, N° 1722, Lima, 23/5/2002.
- Gómez de la Torre, Andrés, “Inteligencia en debate. ¿Qué sistema de inteligencia debe adoptar el Perú?”, *Caretas*, N° 1722, Lima, 23/5/2002.
- Gómez de la Torre, Andrés, “Perú: Frustraciones en los intentos por reconstruir su sistema de inteligencia”, Russell G. Swenson y Susan C. Lemozy (compiladores), *Intelligence professionalism in the Americas - Profesionalismo de inteligencia en las Américas*, Joint Military Intelligence College’s Center for Strategic Intelligence Research, Washington D.C., 2003, pp. 155-183.
- Gorriti, Gustavo, “Inteligencias e investigaciones”, *Caretas*, N° 2066, Lima, 19/2/2009.
- Holzmann, Guillermo, “La inteligencia estratégica en países emergentes”, Andrés Gómez de la Torre Rotta, “*SIN Arcana imperii*”. *Inteligencia en democracia*, Foro Libertad & Seguridad, Lima 2007. pp. 293-319.
- Informe de la Comisión Especial, *Propuesta para la reorganización del Consejo Nacional de Inteligencia*, Lima, julio 2004.
- Kent, Sherman, *Inteligencia estratégica para la política mundial americana*, Buenos Aires, 1951.
- Maldonado, Carlos, “Cultura política e inteligencia estratégica en Chile”, Russell G. Swenson y Susan C. Lemozy (compiladores), *Democratización de la función de inteligencia. El nexo de la cultura nacional y la inteligencia estratégica*, National Defense Intelligence College, Washington D.C., 2009, pp. 197-214.
- Maldonado, Carlos, “Desafíos de los servicios de inteligencia en la región andina”, Andrés Gómez de la Torre Rotta, “*SIN Arcana imperii*”. *Inteligencia en democracia*, Foro Libertad & Seguridad, Lima 2007. pp. 267-291.

Maldonado, Carlos, “Profesionalismo del personal de inteligencia: El caso de Chile”, Russell G. Swenson y Susan C. Lemozy (compiladores), *Intelligence professionalism in the Americas - Profesionalismo de inteligencia en las Américas*, Joint Military Intelligence College’s Center for Strategic Intelligence Research, Washington D.C., 2003, pp. 255-274.

Maldonado, Carlos, “Servicios de inteligencia en Sudamérica. Estado de situación en una perspectiva comparada”, Instituto de Cooperación para la Seguridad Hemisférica (WHINSEC), Fort Benning, 2002, en <http://www.fas.org/irp/world/chile/maldonado.html>.

Mejía, Raúl (Contralmirante), “La inteligencia militar y nacional. Su importancia en la vida del estado boliviano”, Russell G. Swenson y Susan C. Lemozy (compiladores), *Democratización de la función de inteligencia. El nexo de la cultura nacional y la inteligencia estratégica*, National Defense Intelligence College, Washington D.C., 2009, pp. 291-306.

Platt, Washington, *Producción de Inteligencia Estratégica*, Buenos Aires, 1983.

Project on Justice in Times of Transition, *Función de inteligencia dentro del territorio del Perú*, Harvard University, julio 2002.

RESDAL, *Atlas comparativo de la defensa en América Latina*, Buenos Aires, 2007.

Serrano Torres, Jorge, “Comentario invitado”, Russell G. Swenson y Susan C. Lemozy (compiladores), *Democratización de la función de inteligencia. El nexo de la cultura nacional y la inteligencia estratégica*, National Defense Intelligence College, Washington D.C., 2009, pp. xxxviii-xc.

Swenson, Russell G. y Susan C. Lemozy, “El marco de una teoría axiológica de la inteligencia nacional”, Russell G. Swenson y Susan C. Lemozy (compiladores), *Democratización de la función de inteligencia. El nexo de la cultura nacional y la inteligencia estratégica*, National Defense Intelligence College, Washington D.C., 2009, pp. xi-xxxvi.

Torrijos, Vicente, “Seis claves para entender la cultura de inteligencia en Colombia (y sus dificultades)”, Russell G. Swenson y Susan C. Lemozy (compiladores), *Democratización de la función de inteligencia. El nexo de la cultura nacional y la inteligencia estratégica*, National Defense Intelligence College, Washington D.C., 2009, pp. 275-290.

Ugarte, José Manuel, “América Latina, inteligencia y el rumbo hacia la institucionalización”, Andrés Gómez de la Torre Rotta, “*SIN Arcana imperii*”. *Inteligencia en democracia*, Foro Libertad & Seguridad, Lima 2007, pp. 185-265.

Ugarte, José Manuel, “Las estructuras de inteligencia en América Latina”, *Foreign Affairs en Español*, Primavera 2002, p. 52-64.

Soldados y policías: Correspondencia y misiones conjuntas militares-policías en el mantenimiento de la paz, postconflicto y seguridad pública.

Juan Carlos Ruiz Vásquez

RESUMEN

Este artículo busca analizar los marcos y las formas de cooperación entre fuerzas militares y fuerzas de policía en el mundo contemporáneo caracterizado por una militarización creciente del campo de la seguridad pública. La correlación entre militares y policías no solo se ha dado en misiones de consolidación de la paz bajo la batuta de organismos multilaterales como Naciones Unidas y la OTAN, sino también en la lucha contra el crimen organizado, todos los trámites ilegales, la insurgencia y el terrorismo que se han entremezclado obligando a los gobiernos a dar respuestas interagenciales coordinadas lo que ha llevado a que la frontera entre la defensa llana y la seguridad ciudadana pura se haya diluido. Esta propuesta analiza estas dos variantes de la cooperación y coordinación policial-militar. A pesar de las diferencias en *ethos*, cultura, misiones y potencia de fuego, las acciones combinadas de ambos cuerpos han sido esenciales para restablecer, primero, el estado de derecho y la reconstrucción institucional y, segundo, para enfrentar las nuevas amenazas a la seguridad nacional. Sin embargo, poco se conoce sobre las acciones combinadas ejército-policía en América Latina contra el terrorismo y el narcotráfico. Este proyecto busca ahondar con detalle en este último aspecto.

Introducción

Aunque hoy en día más académicos latinoamericanos se han acercado al estudio de los policías de la región, este interés reciente no tiene las dimensiones ni los alcances de la literatura anglosajona en la materia, lo que ha impedido, por ejemplo, conocer más profundamente cómo se han influenciado mutuamente militares y policías, cuál ha sido el resultado de las operaciones conjuntas entre ambos y qué efectividad han tenido las fuerzas de policía al asumir tareas militares y cuál ha sido el resultado cuando soldados han hecho lo propio en labores de policía. Este artículo busca entonces hacer un balance de esta relación entre policías y fuerzas militares. Como argumento central se sostiene que ambos aparatos –policía y ejércitos- no se encuentran acondicionados para adelantar tareas ajena para las cuales no han sido entrenados, lo que ha impactado y limitado los resultados de sus operaciones. Los gobiernos han echado mano tanto de policías y soldados para solucionar crisis y coyunturas difíciles, sin embargo, esta premura nunca les ha permitido evaluar empíricamente la pertinencia de utilizar fuerzas para cumplir tareas ajena a su *ethos* organizacional. Este proyecto se divide en tres partes. Primero establece la influencia tradicional que ha ejercido el modelo militar sobre la conformación y evolución de las fuerzas de policía en América Latina, para entender mejor cómo una diferencia tajante entre lo policial y lo militar es difícil de establecer. En segundo lugar, se analiza el grado de éxito de aquellas operaciones militares acometidas por fuerzas de policía y tareas de policía y seguridad ciudadana asumidas por soldados. Por último, se evalúa aquellas operaciones donde actúan de manera conjunta policías y militares para entender mejor cómo el *ethos* y la cultura organizacional se pueden ver afectados.

1. Descripción del problema

Durante los últimos treinta años las policías en el mundo han debido ajustarse operacionalmente a una criminalidad internacional creciente y más violenta, un terrorismo de envergadura y a todo tipo de trámites. Esto ha necesitado la adopción, por un lado, de estilos y aproximaciones de tipo militar y, por el otro, de una colaboración estrecha con las fuerzas militares, lo que sin embargo no ha estado ajeno a dificultades y mutuas aprehensiones entre policías y militares. A su vez, las fuerzas militares han debido cumplir con algunas tareas de vigilancia y combate al crimen en las ciudades lo que ha sido una actividad tradicional de la policía. Igualmente han adelantado labores de mantenimiento de la paz que han exigido momentos un *savoir faire* más policial que militar. La colaboración entre

policías y militares no ha estado alejada de críticas y efectos negativos para ambos. Mientras que los militares han visto a la policía y sus tareas como funciones intrascendentes, la policía señala que su trabajo tiene una flexibilidad y un carácter democrático con la comunidad que los militares no conocen (Loubet 1992: 7-14).

Esta relación entre policías y militares ha impactado ambas instituciones. Sin embargo, poco se conoce en América Latina cómo el traslapo de funciones, el compartir operaciones y el asumir tareas ajenas a su formación y *ethos* han podido influenciar tanto a las policías como a los ejércitos. Entonces la pregunta que subyace esta investigación es: ¿Cómo ha incidido organizacionalmente compartir funciones y realizar misiones conjuntas a las fuerzas militares y las fuerzas de policía en América Latina?

2. Objetivo de la investigación

El objetivo principal de este proyecto es analizar el impacto institucional que tiene el asumir funciones militares por parte de fuerzas de policía, o funciones de policía por parte de soldados. De igual manera esta investigación pretende analizar los casos exitosos y los fracasos de este tipo compartido de operaciones. En general se analizarán cuatro tipos de casos: primero, la militarización creciente de policías civiles; segundo, el papel que han jugado policías militares como las gendarmerías en el mantenimiento de la seguridad pública; tercero: la utilización de las fuerzas militares tanto en el combate al crimen común como en misiones de mantenimiento de paz; y, por último, se busca presentar un balance de los resultados de las operaciones conjuntas de policías y militares en la región. Dado que este trabajo es más modesto que una amplia comparación mundial se pretende recoger la experiencia en América Latina con especial énfasis en Colombia que resulta un ejemplo muy rico por su conflicto interno para observar estas relaciones entre fuerzas de policía y fuerzas militares.

3. Justificación de la investigación

Tras prácticamente tres décadas de habituación democrática en América Latina, poco se ha analizado la relación entre fuerzas de policía y fuerzas militares. La escasa literatura existente sobre las policías en la región poco se ha detenido a estudiar el alcance y eficacia de estos vínculos. La influencia militar sobre la policía, que fuera muy fuerte desde su fundación y que se acentuara durante los largos años de dictadura, se fue diluyendo con el retorno de la democracia en los años 1980. Una moda sociológica del momento miraba con aprehensión la militarización de los cuerpos policiales por verla antidemocrática y ligada a los años de dictadura. Sin embargo, las evidencias señalan que hoy en día hay un retorno a este vínculo militares-policías. Mientras que el muy reciente campo de estudio de la seguridad ciudadana en América Latina se ha dedicado a analizar las políticas públicas en la materia y las reformas policiales. Los estudios sobre operaciones conjuntas de policías y militares, las tareas compartidas o la mutua influencia o interferencia son temas escasamente analizados.

La interagencialidad creciente en donde se buscan organizar y coordinar diferentes entes gubernamentales que intervienen en temas de seguridad pública y desastres naturales requiere un análisis sobre los éxitos y fracasos cuando se comparten funciones y se implementan operaciones entre fuerzas militares y fuerzas de policía. Mientras que la interagencialidad en algunos países se basa primordialmente en temas militares y de inteligencia, en otros la policía es una de las piedras angulares del sistema (Ruiz 2007).

Anteriormente el término ‘public security’ en países como Estados Unidos no era común y se prefería utilizar los términos de law enforcement and order entendidos como la represión del crimen y la protección de los ciudadanos y sus propiedades. Mientras tanto el concepto de ‘public safety’ era habitualmente relacionado con los cuerpos de bomberos, brigadas de rescatistas, seguridad en los medios de transporte y la protección sanitaria. Había por lo tanto un deslinde entre la

seguridad externa y la seguridad interna. Sin embargo, tras los atentados terroristas de Nueva York, Washington, Madrid y Londres el término de seguridad pública ganó en importancia al encapsular tanto las agencias encargadas de combatir el crimen transnacional y el terrorismo con los cuerpos de policía y las autoridades locales que se suponían, hasta ese entonces, dedicadas específicamente al combate de la delincuencia común y a la solución de problemas locales como la violencia doméstica, los desórdenes o la violencia callejera, considerados de bajo impacto en comparación con nuevas amenazas como las armas de destrucción masiva o el terrorismo de gran escala (Bailey 2006). Las labores de los cuerpos policiales, ejércitos, cortes e inteligencia debieron ser redefinidos para romper esta dicotomía. La nueva generación de terrorismo ha mostrado ser al mismo tiempo un problema que debe ser combatido militar, policial y legalmente, es decir que se encuentra en la esfera tanto de las Fuerzas Militares como de los cuerpos de policía así como de un sinnúmero de organismos adscritos a la tradicional defensa nacional y a la seguridad ciudadana. A su vez las relaciones de estos organismos con sus homólogos de otras naciones es esencial para desmantelar las crecientes redes mundiales de todo tipo de tráficos que se mezclan entre sí y aprovechan la era de la globalización para compartir rutas, estrategias y canales de distribución como sucede con la trata de mujeres, el tráfico de personas, el mercado negro de armas, el tráfico de drogas, el lavado de dinero, la falsificación de moneda, la venta de uranio y armas prohibidas, entre muchos otros crímenes transnacionales. Aunque han existido sistemas de cooperación policial como la Interpol, una aproximación holística que integre y coordine todas las agencias nacionales entre sí y con otras agencias similares en otros países es el nuevo reto de las recientemente creadas agencias de la seguridad pública. En este nuevo panorama la policía juega un rol esencial ya que ha sido la punta de lanza anti-terrorista desmantelando los más recientes complotos y prestando seguridad en estaciones de metro y aeropuertos. Sin embargo coordinar las diferentes dependencias policiales ha resultado otro reto mayúsculo. La intervención militar resulta esencial en este nuevo escenario lo que exige a su vez una coordinación con los cuerpos de policía (Ruiz, 2007).

Aunque la relación militares y policías no es nueva y se ha dado inveteradamente de muchas formas y con consecuencias disímiles, este nuevo contexto de la seguridad arriba expuesto impone nuevos desafíos de organización y coordinación. Este artículo busca analizar los marcos y las formas de cooperación entre fuerzas militares y fuerzas de policía en el mundo contemporáneo caracterizado por una militarización creciente del campo de la seguridad pública. La correlación entre militares y policías no solo se ha dado en misiones de consolidación de la paz bajo la batuta de organismos multilaterales como Naciones Unidas y la Otan, sino también en la lucha contra el crimen organizado, todos los tráficos ilegales, la insurgencia y el terrorismo que se han entremezclado obligando a los gobiernos a dar respuestas interagenciales coordinadas lo que ha llevado a que la frontera entre la defensa llana y la seguridad ciudadana pura se haya diluido. Esta propuesta analiza estas variantes de la cooperación y coordinación policial-militar. A pesar de las diferencias en *ethos*, cultura, misiones y potencia de fuego, las acciones combinadas de ambos cuerpos han sido esenciales para restablecer, primero, el estado de derecho y la reconstrucción institucional y, segundo, para enfrentar las nuevas amenazas a la seguridad nacional.

4. Marco teórico

En general la literatura existente sobre las relaciones militares-policías se ha centrado fundamentalmente en dos aspectos: primero, establecer diferencias y similitudes entre ambos y analizar la mutua influencia que han ejercido desde sus inicios, su desarrollo y el cumplimiento de sus tareas; segundo, la literatura se ha concentrado en evaluar las misiones de mantenimiento de la paz donde fuerzas de policía y ejércitos han intervenido por momentos ejerciendo labores propias de la otra organización.

Diferencias entre las fuerzas militares y las fuerzas policiales

La relación entre fuerzas militares y de policía no es nueva. Históricamente la creación de las primeras policías profesionales que datan de la primera mitad del siglo XIX respondía al afán por contar con una fuerza confiable que supiera lidiar con el nuevo fenómeno de las manifestaciones urbanas y que estuviera mejor adaptada que los ejércitos para no crear antagonismos con las comunidades o generar resentimientos o aprensiones por el uso desmesurado de la fuerza (Emsley 2003). Los ejércitos tampoco estaban adaptados para hacer labores de control social y moral que fueron tareas muy propias por ejemplo de la policía creada por Robert Peel en Inglaterra en 1929 (Emsley 1983). Desde sus inicios tanto ejércitos como policías mostraron similitudes que subsisten hoy en día y que explican la poca adaptación para acometer las tareas que le competen al otro. Las primeras policías en las ciudades imitaron a las fuerzas militares copiando uniformes, símbolos, jerarquías, entrenamiento y disciplina pero cambiaron la forma de intervención para no heredar viejos resentimientos que habían surgido precisamente por la utilización excesiva de fuerza para controlar para la época el muy nuevo fenómeno de movilización urbana (Emsley 1991).

La creación de las gendarmerías resulta hoy en día esencial para entender la relación que puede existir entre militares y policías. Éstas se mostraron muy convenientes para ejercer al mismo tiempo labores de vigilancia y funciones de ejercicio de soberanía. Las gendarmerías se adoptaron en varios países de la Europa del siglo XIX y hoy todavía subsisten (Emsley 1999). Al principio ejercían labores en el campo, podían desplegarse muy rápidamente en caso de conflicto bélico con países vecinos y podían ser consideradas fuerzas de contención ante una agresión externa dando tiempo a que el ejército regular se movilizara (Dieu 1993). De ahí que las gendarmerías fueran en general la única presencia estatal allí donde el Estado tenía dificultad en llegar. Por ello adoptaron el uso del caballo como medio para cubrir rápidamente grandes extensiones de territorio. Las policías de tipo gendarme como la Canadian Royal Mounted Police o los Rurales en México fueron reconocidas por ir montadas, representar la unidad nacional y ejercer soberanía en regiones apartadas (Rolphes 1983; Kitchens 1967; Vanderwood 1981; Hewitt 1997; Roth 1998).

Las gendarmerías en el mundo intentaron hacer una amalgama entre las labores de los ejércitos y la labor policial. Su creación se remonta al siglo XVIII en Francia con el surgimiento de los Maréchassés que serían la antesala de lo que hoy se conoce como la gendarmería francesa es decir una policía de tipo militar, con *ethos* y disciplina militar ejerciendo labores policiales. Si bien los Maréchassés fueron creados para controlar a las hordas de soldados sin empleo que delinquián durante los tiempos de paz en Europa, asaltando caminos y asesinando viajeros, pronto este tipo de policía resultó ser muy conveniente especialmente para controlar regiones inhóspitas y poco pobladas (Dieu 2002).

En resumen, desde la misma fundación de las policías modernas se hizo necesario tener como referente el perfil militar; en las zonas urbanas las nuevas policías copiaron e imitaron las fuerzas militares para organizarse y controlar a la sociedad; en las rurales, la adopción de policías militares permitía dar presencia soberana especialmente en zonas de frontera y colonización (Bordua y Reiss: 68-69; Maguire 2003: 12).

Adicionalmente, independiente de la pertinencia de la división académica entre policías militares y policías civiles, las policías hoy en día son cuerpos para-militares en el buen sentido del término, es decir: las policías modernas tienen un ceremonial y símbolos que intentan imitar al existente en las fuerzas militares. En ellas se repiten las paradas, los saludos, el entrenamiento físico, el monte y desmonte de armas, respeto por la línea de mando, entre muchos otros aspectos (Ruiz 2009).

Sin embargo, policías y ejército se diferencian sustancialmente. La potencia de fuego es una de las diferencias esenciales entre unos y otros. Las fuerzas de policía contemporáneas han mostrado su precariedad en contrarrestar armas de fuego automáticas a pesar de contar con divisiones de asalto. Esta diferencia de fuego se hace más evidente al comparar con policías tradicionalmente desarmadas

como la inglesa, la noruega y la neozelandesa. La potencia de fuego de milicias de extrema derecha en los Estados Unidos, algunas naciones autóctonas en Canadá o simplemente asaltantes de bancos fuertemente armados señalaron la poca adaptación de las policías para enfrentar una potencia de fuego mayor (Brodeur 2005: 44). El rescate de los atletas israelíes en Munich en 1972 por policías poco experimentados mostró cómo los uniformados de la calle estaban poco preparados para adelantar operaciones tipo comando.

El contexto de intervención de policías y fuerzas militares es diametralmente opuesto. Mientras los ejércitos buscan derrotar enemigos, las policías intervienen en caso de incidentes más que conflictos bélicos. También la discrecionalidad del policía en su trabajo diario contrasta con las fuerzas militares que mantienen mayor regulación de los subordinados. Sin embargo, al mismo tiempo el policía se encuentra regulado por las leyes del Estado, mientras que las regulaciones de la guerra aunque existentes resultan más difíciles de hacer cumplir al no existir un ente superior que las vigile (Lemieux y Dupont 2005).

También el proceso de evolución de la actividad policial se fue transformando haciendo más civil a las policías. De una policía de tipo político rodeada por lazos clientelares y padrinazgos del siglo XIX, la policía fue adoptando un modelo más profesional conocido como '*law enforcement policing*' que, sin embargo, la fue alejando de las comunidades que bajo este nuevo precepto eran consideradas la fuente de parcialidad y falta de neutralidad (Monkkonen 1981; Brodeur 2001). Posteriormente, después de la Segunda Guerra Mundial, se acogió el modelo de '*team policing*' por medio del cual se le daba mayor visibilidad a la labor policial atendiendo rápidamente las llamadas emergencia y aumentando el patrullaje a pie, dando así mayor sensación de seguridad al ciudadano (Sherman 1973). Sin embargo, estos modelos no lograron tejer lazos con la comunidad, lo que se convirtió en una obsesión de académicos y algunos funcionarios policiales. De ahí surge en los 1980, el modelo de '*community policing*' que buscaba acercar la policía con la comunidad haciendo que trabajaran de manera mancomunada en labores de vigilancia y diagnosticando problemas de seguridad en los barrios (Rosenbaum 1998).

Estas etapas de transformación habrían de alejar a las policías de las características militares. Incluso como se verá más adelante se vio toda influencia militar como un elemento perverso y distractor de labores democráticas junto con la comunidad. Incluso las gendarmerías fueron tomando un perfil militar. Incluso, en 2009, la tradición adscripción de la gendarmería francesa al Ministerio de Defensa cambió para ser regulada por el Ministerio del Interior.

Un marco de referencia de aciertos y desaciertos: misiones conjuntas militares-policía para el mantenimiento de la paz y la reconstrucción en el postconflicto

Algunos autores han estudiado la participación de militares en misiones de paz en donde han debido asumir funciones de control de tipo policial sobre poblaciones ocupadas o labores de postconflicto tras un acuerdo entre campos en guerra. Dentro de estas funciones se citan por ejemplo las funciones que deben cumplir fuerzas de policía multinacionales tras un conflicto para restaurar la seguridad. Otra forma ha sido eminentemente militar pero igualmente llamadas 'operaciones militares', en donde fuerzas militares multinacionales establecen cordones sanitarios y limítrofes para interponerse entre campos enfrentados después de treguas o mandatos de la ONU. Este conjunto de operaciones no son nuevas, datan de los años 1930 y los primeros manuales en la materia se expidieron por las Fuerzas Militares de los Estados Unidos en los años 1940 (Oakley, Goldberg y Dziedzic 2002).

Sin embargo, las fuerzas internacionales en misiones de mantenimiento de la paz que se hicieron recurrentes en los años 1990 bajo la égida de la ONU fueron criticadas por haber resultado inocuas y claramente inconsistentes con el mandato que se les había conferido. Por ejemplo, en Somalia, Ruanda y la ex-Yugoslavia estas fuerzas de paz no pudieron cumplir con los objetivos propuestos.

En las últimas dos se perpetraron masacres ante los ojos pasivos de estas fuerzas militares que tenían misiones de proteger poblaciones vulnerables. Según algunos autores, la razón de estos dos fracasos se debieron a la dificultad de ‘conjugar el *ethos* militar con el *ethos* policial y sustituir al segundo por el primero’ (Brodeur 2005: 55). En el caso de Somalia, contrariamente, la prevalencia del *ethos* militar para solucionar una situación de tipo policial llevó a la debacle de esta intervención para no hablar de los excesos de violencia sobre los pobladores que cometieron estas fuerzas de paz, incluso aquellas con gran reputación democrática y de respeto a los Derechos Humanos como las fuerzas canadienses.

Muchas de estas misiones han sido más de asistencia y entrenamiento a nuevas fuerzas públicas o a las antiguas reformadas que una intervención real. Un ejemplo citado con reiteración ha sido la improvisación que siguió tras la operación justa causa cuando la intervención de los Estados Unidos en Panamá depuso al dictador Noriega. En aquella ocasión las fuerzas militares de los Estados Unidos debieron asumir funciones de seguridad pública evitando el caos, el pillaje y protegiendo a ciudadanos norteamericanos. Luego fueron instaurados organismos que supervisaran la labor de la fuerza de policía de Panamá, pero la precaria institucionalidad habría de dificultar imponer el orden.

Conclusiones y recomendaciones

El vínculo fuerzas militares y policía no es algo nuevo en América Latina. Desde la tardía creación de policías profesionales en el hemisferio a finales del siglo XIX hasta bien entrado el siglo XX, estos cuerpos fueron dirigidos por militares activos o en uso de buen retiro. Las escuelas de formación estaban a cargo también de militares y el reclutamiento exigía que los candidatos hubiesen sido conscriptos del ejército. Aunque estas características se fueron diluyendo a finales del siglo pasado, este liderazgo debió imprimirle un sello característico a estas fuerzas de policía (Martinez 2001; Ruiz 2009).

Otras fuerzas de policía en el hemisferio fueron claramente militares, es decir sus filas provenían de los ejércitos, el estatus y condición de sus miembros era militar y su entrenamiento era igualmente y esencialmente militar. La policía militar de Brasil es un claro ejemplo de este tipo de policías provenientes del ejército (Huggins 1985; Holloway 1993).

En otras ocasiones, las policías eran de tipo gendarme como se señaló al inicio de este escrito y que aún subsisten como es el caso de la gendarmería argentina. No es por ello gratuito que varios países en América Latina adoptaran a lo largo del siglo XIX las gendarmerías. Una policía de tipo militar parecía conveniente para un continente cuya población vivía esencialmente en los campos (Cancelli 2001; Bretas 1985). Los gobiernos de entonces tenían el desafío de unificar vastos territorios con una población disímil y clivajes étnicos y sociales importantes. En Perú surgió la gendarmería en 1855, en Chile en 1896, en Colombia en 1906 y en Argentina en 1938. También se crearon los Rurales en México durante el Porfiriato, y en 1936 se dio inicio a los Carabineros en Chile que inspiraría una división rural con el mismo nombre en la policía colombiana,

Esta no fue la única influencia de los militares sobre lo policial en América Latina. Los largos años de dictadura pusieron las policías al servicio de régimes de facto, convirtiéndolos en una suerte instrumentos de represión de opositores y desarticulación de posibles complotos políticos. En medio de la doctrina de seguridad nacional implantada durante la guerra fría en no pocos países de la región, las policías unidas a las fuerzas militares adelantaron la búsqueda del ‘enemigo interno’ y combatieron el comunismo a través de medios legales e ilegales. Los excesos, abusos de poder y brutalidad policiaca habría de arrogarles a estas fuerzas la nada halagüeña imagen de policías de estado con una reputación violenta (Leal 1994; Huggins 1998; Frühling, Tulchin y Golding 2003).

Esta militarización de los cuerpos de policías no solo se dio en países con largos años de

dictaduras. En aquellos con más tradición democrática, las policías fueron militarizadas para hacerlas más profesionales, más disciplinadas y, en algunas ocasiones alejadas de lealtades partidistas que las habían puesto al servicio de algún partido para perseguir opositores. Policias como la colombiana adoptaron jerarquía y entrenamiento militar con el ánimos de alejarlas de la disputa partidista y honrar los acuerdos del Frente Nacional (Llorente 1999; Aguilera y Prieto 1996; Gamarra y Morón 1996; Kalmanowiecki 2000).

Como consecuencia, al iniciar el proceso democratizador de la región, se dio toda una oleada de propuestas de reforma que buscaba civilizar la policía. Se señalaba que el carácter militar era la base de sus problemas de excesos y falta de eficiencia. Académicos y funcionarios públicos comenzaron a pensar a las policías de la región como cuerpos civiles cuyo objetivo debía ser la seguridad de los ciudadanos dejando de lado el viejo concepto de orden público. Las policías que habían desmantelado grupos de insurgencia urbana debían cambiar para proteger a los ciudadanos en contra del crimen común (Camacho 1993; Tulchin y Ruthenburg 2006; Ward 2006).

Como consecuencia se señalaba que la relación policía-militar debía erradicarse. La policía debía dedicarse esencialmente a la seguridad de las ciudades, a combatir al crimen común y a proteger a los vecinos de barrio. Los militares debían enfocarse a resguardar las fronteras y defender el país ante agresiones externas. De hecho, la literatura de los años 1990 apuntaba a señalar que uno de los problemas estratégicos era que los campos de seguridad y defensa se habían traslapado y confundido lo que había ocasionado innumerables confusiones de funciones y había distorsionado tareas y objetivos tanto de policías como de militares. Por ejemplo se decía que los policías se habían dedicado a combatir la insurgencia militarizándose, mientras que los soldados eran utilizados en labores de vigilancia en las ciudades. Por estas razones los años 1990 se van a caracterizar por establecer una división tajante entre unos y otros (De Mesquita 1999; Esquivel 2001).

Sin embargo, esta división fue rápidamente sobrepasada por los hechos. En los últimos años los gobiernos de la región han debido echar mano del ejército para controlar graves problemas de gran criminalidad ante la impotencia de las fuerzas policiales para contener manifestaciones de violencia cada vez más fuertes. En México por ejemplo la administración Calderón desplegó 20 mil soldados ante el acoso de los cada vez más poderosos carteles de la drogas. No era algo nuevo, ya en 1997 se había desplegado al ejército en Ciudad de México para suplir las falencias de la policía. La multiplicidad de fuerzas policiales propias de un país federal mostró serias inconsistencias y descoordinación para frenar la ola de violencia. Además, la tristemente celebre corrupción de las policías mexicanas ha llevado a que estas múltiples fuerzas se pongan al servicio de uno u otro cartel de la droga. El ejército ofrecía entonces una cierta presencia nacional unificada, una sola línea de mando y en apariencia era más difícil de permear por la corrupción. Igualmente la utilización de las fuerzas militares lanzaba una señal de mano dura hacia la opinión pública (Arroyo 2004; López 2000; Dammert y Álvarez 2008).

Algunos países centroamericanos han utilizado conjuntamente fuerzas militares y de policía para contrarrestar el fenómeno de las maras. El Salvador implantó el Plan 'Mano Dura', Guatemala 'Plan Escoba' y Honduras 'Plan Libertad Azul' (Amaya 2006). Otros países han involucrado a la policía y el ejército en labores cotidianas de vigilancia en las ciudades. En Ecuador, se instalaron pequeños grupos de policías y soldados en las esquinas para dar mayor sensación de seguridad. En Colombia, la administración Uribe ha realizado acciones conjuntas entre policía y ejército para recobrar sectores deprimidos de las grandes ciudades en medio del fuego entre milicianos guerrilleros y grupos paramilitares. La operación Orión juntó a diversos organismos del estado, entre ellos la policía y las fuerzas militares, para recobrar de manera exitosa la presencia institucional en las Comunas de la ciudad de Medellín (Cinep 2003). En Perú, la policía militarizada actuó bajo órdenes de las fuerzas militares en la lucha antisubversiva contra Sendero Luminoso y Tupac Amaru (Costa y Neild 2007).

Colombia es un buen ejemplo de esta relación entre policía y fuerzas militares. Esta policía tampoco pudo abstraerse de la influencia de las Fuerzas Militares dado que fue dirigida durante dos terceras partes entre 1891 y 1965 por militares, lo que impidió que pudiera consolidar un espíritu de corps propio con un *ethos* particular. Tras el inicio del acuerdo bipartidista conocido como el Frente Nacional (1958 – 1974) se centralizó la policía en un único cuerpo nacional y en 1965 se nombró por primera vez a un algo rango de la policía como director de la institución. Los cadetes formados durante el Frente Nacional serían directores a partir de los años 1990, es decir que la policía habría de ser finalmente dirigida por policías formados como policías en escuelas policiales orientadas por policías bajo la tutela de un director general igualmente policía.

Así se iniciaría con los años 1990 un nuevo proceso de autodeterminación de una institución con intereses corporatistas propios, difícil de controlar y lejos de la influencia de militares, partidos políticos y autoridades locales. Tras cuarenta años de orientación militar, el nombramiento en 1991 de un ministro civil en el Ministerio de Defensa, del cual depende la policía colombiana desde 1953, ahondó la independencia de este cuerpo frente a otros actores institucionales, especialmente los militares. Adicionalmente, la explosión del narcotráfico habría de darle un mayor impulso a la policía que recibió más presupuesto, personal y fondos.

Durante la lucha contra las drogas el gobierno de los Estados Unidos se dirigió directamente a la policía colombiana para obtener su apoyo ante la resistencia de las fuerzas militares que consideraban que esta no era una labor propia a sus atribuciones y podría traer mayor corrupción a sus filas. De ahí que la policía colombiana entró de lleno en el combate al narcotráfico adoptando divisiones de asalto en la jungla para destruir laboratorios. Los ataques de la guerrilla a pueblos y el narcoterrorismo acentuaron su perfil más militar. Sin embargo, la policía seguía siendo en las ciudades una policía civil urbana en un país donde el 73% de los habitantes viven en ciudades, seis de ellas de más de un millón de pobladores. Aunque la policía conservó parcialmente una jerarquía militar por cuestiones de status y prestigio, su entrenamiento, adoctrinamiento y cultura organizacional nada tienen que ver con el de las fuerzas militares. El conflicto colombiano ha llevado a pensar a algunos académicos que se debería crear una suerte de gendarmería en el campo para lidiar con estos problemas y liberar a la policía para combatir la criminalidad común. En otras palabras, una policía militar podría patrullar grandes extensiones de terreno poco habitadas y ser punta de lanza del gobierno en el conflicto colombiano (Goudallier 2008).

Aunque poco evaluado, quizás el problema en Colombia y América Latina de la asociación entre policías y militares no reside en que se lleven operaciones compartidas o que los militares asuman funciones de policía o que las policías se militaricen; el problema fundamental es la falta de una política pública que defina el campo de acción en seguridad ciudadana y en orden público. En varios países de América Latina no existe una verdadera política de seguridad ciudadana, en parte porque los gobiernos han delegado esta labor en autoridades locales que solo han dictado programas aislados y efímeros en la materia. En el mejor de los casos se han publicado 'Libros blancos' de la seguridad ciudadana que no han pasado de unos compendios de buenas intenciones sin aplicación en el corto plazo. En el caso de Colombia, el problema operacional de la policía se ha confundido con su rol estratégico dentro del andamiaje de seguridad y defensa del país. El gobierno colombiano informalmente ha incluido a la policía como cuarta fuerza después del ejército, la marina y la fuerza aérea. Las operaciones conjuntas han aumentado sustancialmente durante la administración Uribe y el director de la Policía se ha interesado más en temas de contrainsurgencia y antiterrorismo que en el delito que afecta al ciudadano del común de las grandes urbes que nunca ha visto un guerrillero en su vida. El mismo Director ha señalado que él hace parte de un equipo junto con las otras fuerzas y simbólicamente en las ruedas de prensa aparece junto al Ministro de Defensa y los otros comandantes de fuerza. Al no existir una real política de seguridad ciudadana y al incluir a la policía en una política más amplia de orden público y defensa nacional, se desatiende el crimen que afecta a los ciudadanos. No es por ello gratuito que en términos macroeconómicos el gasto de policía se haya encapsulado junto con el de defensa en un solo paquete. Aunque existe un ítem de presupuesto para policía, para

efectos de planificación se ha hablado de un solo gasto junto con las otras fuerzas. Esta inclusión de la policía como cuarta fuerza, más que su supuesto perfil militar, está en la base de una desatención de los verdaderos problemas de policía. La policía ejerce sus labores comunes en las ciudades pero en términos de políticas públicas se ha visto absorbida por su rol dentro de las misiones conjuntas con las fuerzas militares.

En cuanto a la intervención de militares en labores propias de la policía, no existen evaluaciones científicas sobre su efectividad. El llamado de militares para combatir el crimen ha sido reiterado para lanzar al público señales de que se tan tomando cartas en el asunto cuando sobrevienen crisis de seguridad. Sin embargo, las fuerzas militares no tienen aparatos de policía judicial y detectivismo que les permitan hacer investigaciones para desmantelar redes criminales y mafias o encontrar culpables de crímenes. La inteligencia militar no adelanta este tipo de funciones lo que lleva a que el ejército sea utilizado simplemente en labores de vigilancia o como fuerza de choque lo que no se compadece con una labor más fina de desvertebrar el gran bandidaje. Por ello la utilización de soldados en temas de seguridad pública puede haber quedado más en una retórica gubernamental que en beneficios a corto plazo con el agravante de que se puede caer en excesos de fuerza al no tener entrenamiento para lidiar con el público.

Bibliografía

- Aguila, Ernesto y Maldonado Prieto, Carlos. 1996. 'Orden Público en el Chile del Siglo XX: Trayectoria de una Policía Militarizada', *Justicia en la Calle. Ensayos sobre la Policía en América Latina*, Peter Waldmann (ed.), Medellín, Fundación Konrad Adenauer, CIEDLA, ISLA, pp. 73-98.
- Amaya, Edgardo Alberto. 2006. 'Security Policies in El Salvador: 1992-2002', *Public Security and Police Reform in the Americas*, John Bailey and Lucia Dammert (eds.), Pittsburgh. University of Pittsburgh Press, pp. 132-147.
- Arroyo, M. 2003. 'Evaluando la "Estrategia Giuliani" la Política de Cero Tolerancia en el Distrito Federal'. La Jolla, California, Center for US-Mexican Studies.-Centro Internacional de Estudios sobre Seguridad (CIES), USMEX 2003-2004 Working Paper Series.
- Bailey, John. 2006. 'From Law and Order to Homeland Security in the United States'. *Public Security and Police Reform in the Americas*, Bailey, John y Lucía Dammert (eds.), University of Pittsburgh Press, pp. 205-224.
- Bordua, David y Albert REISS. 1966. 'Command, Control, and Charisma: Reflections on Police Bureaucracy', en *The American Journal of Sociology*, vol. 72, n. 1, pp. 68-76.
- Bretas, Marcos Luiz. 1995. *Ordem Na Cidade. O Exercício Cotidiano da Autoridade Policial no Rio de Janeiro: 1907-1930*, Rio de Janeiro, Editora Rocco.
- Brodeur; Jean-Paul. 2005. 'Force Policière et Force Militaire', Frédéric Lemieux y Benoît Dupont (eds.). *La Militarisation des Appareils Policiers*, Québec, Les Presses de l'Université Laval.
- 2003. *Les Visages de la Police. Pratiques et Perceptions*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal.
- Cancelli, Elizabeth. 2001. *A Cultura do Crime e da Lei*, Brasilia, Editora Universidade de Brasilia, Chapter 6.
- CINEP & Justicia y Paz. 2003. Comuna 13, *La Otra versión, Bogotá, Noche y Niebla – Panorama de Derechos Humanos y Violencia Política en Colombia*.
- Clarke, Curtis A. 2002. 'Between a Rock and a Hard Place: RCMP Organizational Change', Maria Haberfeld (ed.), *Community Policing: An International Perspective*, West Yorkshire, England, Emerald Group Publishing Limited.
- Costa, Gino y Rachel Neild.. 2007. 'La Reforma Policial en Perú', en Urvio, *Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, Flacso Ecuador, n. 2, 2007, pp. 112-126.
- 2005. 'Police Reform in Perú', en Australian and New Zealand Journal of Criminology, vol. 38, n. 2, pp. 216-229.
- Dammert, Lucía y David Álvarez. 2008. 'Fuerzas Armadas en Seguridad Pública. ¿Solución o Problema?', *Nueva Sociedad*, Documentos.
- De Mesquita Neto, Paulo. 1999. 'Fuerzas Armadas, Políticas y Seguridad Pública en Brasil: Instituciones y Políticas Gubernamentales', *Control Civil y Fuerzas Armadas en las Nuevas Democracias Latinoamericanas*, Rut Diamint (ed.), Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, pp. 195-221.
- Dieu, François. 2002. *Sociologie de la Gendarmerie*, Paris, L'harmattan.
- 1993. *Gendarmerie et Modernité. Étude de la Spécifité Gendarmique Aujourd'hui*, Paris, Montchrestien.
- Emsley, Clive. 2003. 'The Birth and Development of the Police', *Handbook of Policing*, Tim Newburn (ed.), Devon, Willan Publishing, Chapter 4.
- 1999. *Gendarmes and the State in Nineteenth-Century Europe*, Oxford, Oxford University Press.
- 1991. *The English Police. A Political and Social History*, New York, Addison Wesley, Longman.
- 1983. *Policing and its Context 1750-1870*, London, The MacMillan Press.
- Enloe, Cynthia. 1977. 'Police and Military in the Resolution of Ethnic Conflict', en *Annals*

- of the American Academy of Political and Social Science, Vol. 43, pp. 137-149.
- Esquivel, Ricardo. 2001. *Colombia Sindefensa*, Bogotá, Espasa.
- Fruhling, Hugo, Tulchin, Joseph y Heather Golding (eds.). 2003. *Crime and violence in Latin America*. Citizen security, Democracy and the State, Washington, Woodrow Wilson Center Press, The John Hopkins University Press.
- Gamarra, Eduardo y Barrios Morón, Raúl. 1996. 'Seguridad Ciudadana y Seguridad Nacional: Relaciones entre Policías y Militares en Bolivia', *Justicia en la Calle. Ensayos sobre la Policía en América Latina*, Peter Waldmann (ed.), Medellín, Fundación Konrad Adenauer, CIEDLA, ISLA, pp. 102.
- Goudallier, Bruno. 2008. 'De Guardia Territorial a Policía Comunitaria en Zonas Rurales: el caso de la Gendarmería en Francia', [Working paper], Llorente, María Victoria et.al. 'Policía Nacional una Fuerza para la Consolidación Fundación Ideas para la Paz', pp. 10-13.
- Hewitt, Steven. 1997. ' "Old Myths Die Hard". The Transformation of the Mounted Police in Alberta and Saskatchewan 1914-1939', [Tesis doctoral], University of Saskatchewan.
- Holloway, Thomas. 1993. *Policing Rio de Janeiro. Repression and Resistance in a 19th-Century City*. Stanford, Stanford University Press.
- Huggins, Martha. 1998. *Political Policing. The United States and Latin America*, Durham, Duke University Press.
- 1985. *From Slavery to Vagrancy in Brazil. Crime and Social Control in the Third World*, New Brunswick, Rutgers University Press.
- Kalmanowiecki, Laura. 2000. "Origins and Applications of Political Policing in Argentina", en *Latin American Perspectives*, vol. 27, n. 2, pp. 36-56.
- Kitchens, John. 1967. 'Some Considerations of the Rurales of Porfirian Mexico', en *Journal of Inter-American Studies*, vol. 9, n. 3, pp. 441-455.
- Leal Buitrago, Francisco. 1994. *El Oficio de la Guerra*, Bogotá, Tercer Mundo Editores.
- Lemieux, Frédéric y Benoît DUPONT (ed.). 2005. *La Militarisation des Appareils Policiers*, Québec, Les Presses de l'Université Laval.
- Llorente, María Victoria. 2006. 'Demilitarization in a War Zone', *Public Security and Police Reform in the Americas*, John Bailey y Lucía Dammert (eds.), Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, pp. 111-131.
- Loubet de Bayle, Jean-Louis. *La Police. Approche Socio-Politique*, Paris, Montchrestien, 1992.
- López, Angel. 2000. 'The Military, Political Power, and Police Relations in Mexico city', en *Latin American Perspectives*, vol. 27, n. 2, pp. 79-94.
- Maguire, Howard. 2003. *Organizational Structure in American Police Agencies. Context, Complexity and Control*, Albany, State of New York University Press.
- Monkkonen, Eric. 1981. *Police in Urban America 1860-1920*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Oakley, Robert, Eliot Goldberg y Michael Dziedzic (eds.) 2002. *Policing the New World Disorder*: Peace Operations and Public Security, University Press of the Pacific.
- Rohlfess, Laurence. 1983. 'Police and Penal Correction in Mexico City 1876-1911: A Study of Order and Progress in Porfirian Mexico' [Doctoral thesis], Tulane University, pp. 2-3.
- Rosenbaum, Dennis. 1998. 'The Changing Role of the Police. Assessing the Current Transition to Community Policing', *How to Recognize Good Policing*, Jean-Paul Brodeur (ed.), London, Sage, pp. 3-29.
- Roth, Mitchel. 1998. 'Mounted Police Forces: a Comparative History', en *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, vol. 21, n. 4, pp. 707-719.
- Ruiz Vasquez, Juan Carlos. 2009. *'Colombian Police Policy: Police and Urban Policing, 1991-2006'*, [Tesis doctoral], University of Oxford, Department of Politics.
- 2007. 'Éxitos y fracasos de la interagencialidad. Estudio comparado de los esfuerzos y los desarrollos en coordinación de las instituciones encargadas de la seguridad pública, 2001-2006.', Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa, Conferencia Subregional: Retos Transnacionales: Aproximaciones para Cooperación en Defensa y Seguridad, Lima, Julio 10-13, 2007.

Sherman, Lawrence. et.al. 1973. *Team Policing: Seven Case Studies*, Washington, Police Foundation.

Tulchin, Joseph y Meg Ruthenburg (eds.). 2006. *Toward a Society Under Law. Citizens and Their Police in Latin America*, Washington, Woodrow Wilson Center Press.

Vanderwood, Paul. 1981. *Disorder and Progress. Bandits, Police, and Mexican Development*, Lincoln, University of Nebraska Press.

Ward, Heather. 2006. 'Police Reform in Latin America: Brazil, Argentina, and Chile', *Toward a Society Under Law. Citizens and Their Police in Latin America*, Joseph Tulchin y Meg Ruthenburg (eds.), Washington, Woodrow Wilson Center Press.

Influenza Pandemic and its National Security and Macroeconomic Implications for Jamaica

D. Ramjee Singh, Allan Wright and Hilton McDavid

ABSTRACT

The national security implications of pandemic influenza have immeasurable social costs, but also important are the quantifiable economic costs. We estimated the possible macroeconomic effects of the next influenza pandemic on the Jamaican economy and analyzed the economic impact of vaccine-based interventions. The estimated economic impact would be approximately JA\$2.6B, excluding disruptions to commerce and society. Loss in man hours is estimated over a two (2) week work period at approximately 15M hours using an estimated average attack rate of 17% across the leading economic sectors. With vaccination cost per patient ranging between US\$18 to as high as US\$59, the overall cost of vaccinating members of the estimated labour force who might be exposed to an attack is as high as JA\$917M. We therefore project a net savings to the society if persons within the labour force are vaccinated. Critical among the labour force are public and corporate security. Public safety and public order are paramount during an outbreak of pandemic influenza.

Introduction

The current security environment in Jamaica can be characterised by multiple threats including narco-trafficking, terrorism in its diverse modalities, document fraud, and corruption. But of equal importance is the marginalisation of large sectors of the community, increasing unemployment and poverty with their strong links to the imminence of social disorder. An outbreak of pandemic influenza may very well be the catalyst for severe unrest in the society.

In contrast to a flu pandemic, which occurs with regular and predictable frequency, an intense influenza pandemic is unpredictable and in a sense it is unique. The incidence of a severe outbreak is intermittent and irregular because over the last one hundred years only three cases such catastrophes have been recorded: the “Spanish Flu” of 1918, the “Asian Flu” of 1957 and the “Hong Kong Flu” of 1968 (Kilbourne, 2005). The prevailing period, however, was punctuated with other flu epidemics—such as Sars and the Avian flu—that failed to achieve global dimension.

Kilbourne (2004), cited in Ramjee Singh et. al. (2010) pointed out that although the flu virus is not the most virulent of viruses, with fatality rate ranging only from 0.1-2 percent compared to chicken pox which has a mortality rate of 20-25 percent, it is different because its attack rate is abnormally high. He further noted that the accompanying level of morbidity resulting from a flu pandemic becomes the conduit through which the society experiences severe disruptions in social and macro-economic activities.

Several researchers including Gebbie (2005) have subscribed to the idea that there is a general consensus among scientists. This is based on the 10-40 years life cycle thesis of the occurrence of major pandemics and the continuous spreading of the highly pathogenic H5N1virus around the world (Taubenberger et. al., 2007), that the next pandemic is inevitable (Patriarca and Cox, 1997). It is not only difficult to predict the actual timing and severity of the next pandemic but what is even more difficult is to forecast its global reach and national impact.

¹The U.S. Northern Command (NORTHCOM), the U.S. Southern Command (SOUTHCOM), the Center for Hemispheric Defense Studies and the University of the West Indies sponsored a Caribbean Community Pandemic Influenza Workshop, January 22-24, 2009, Kingston Jamaica. A version of this paper was presented.

A study published by the Lowy Institute (McKibbin, 2006) suggests that even a mild pandemic will have serious consequences for global economic activity and has predicted that in such an event global output will contract by US\$330 billion while some 1.4 million persons are expected to die. The report further argued that a significant percentage of this decline would come about because of behavioural modification by individuals in an effort to avoid contracting the disease. Arguably, the suggestion is that the anticipated behavioural change is expected to have an adverse influence on economic activities in sectors of the economy where the level of human to human contact is higher than average.

This paper seeks to explore the potential economic impact of a severe pandemic on the Jamaican economy. The rationale for this study, as noted by Ramjee Singh et(2008) is that Jamaica is a major tourist destination that currently hosts in excess of 1.2 million visitors from several source markets. The potential exposure from tourism activities makes the country quite vulnerable and easily susceptible to the transmission of a pandemic disease.

The study, however, begins with a brief discussion on some of the critical assumptions that form the basis of the foregoing analysis. In the next section an economic impact analysis is undertaken. In the final section some of the macro economic implications for the Jamaican economy are explored.

Assumptions and Data

In any pandemic analysis researchers tend to asses two possible outcomes. One is associated with an appraisal of the medical facilities and its ability to deliver the requisite health care needs. The other relates to the adverse short run outcome on economic activities (Bell and Gersbach, 2004).

Because of the limited number of pandemics experienced there is a scarcity of data on the expected pattern of behavior relating to the attack rate, fatality rate, morbidity rate, budgetary needs and the demand for medical personnel. Much of the discussion on the analysis of the economic impact of a potential pandemic has to be based on a set of assumptions that are determined by whatever limited information is available, coupled with good subjective judgments.

The study uses a single attack rate which is derived from the individual attack rate assigned to each of the ten sectors which represent a disaggregation of the Jamaican economy (see Table 1). The table, also, separate the sectors into two groups—service and goods providers—while at the same time a listing the output and employment level of each sector is provided.

The criteria used to guide the decision on each sectoral attack rate is the perceived level of interaction, i.e., the level of human to human contact, that exists at the work place. It is anticipated that with close interaction it will become much easier for the virus to spread among workers and, by extension, the attack rate is expected to be higher than average.

On this premise it could be argued that workers in the service sectors such as “Wholesale and Retail, Hotels and Restaurants” (attack rate of 25%), “Manufacturing” (25%), “Financing, Insurance, Real Estate and Business Services” (25%) and “Transport, Storage and Communication” (30%) would be more exposed and more susceptible to the virus compared to those in “Agriculture, Forestry, Fishing,” (10%), “Mining” (15%) and “Construction & Installation” (10%).

It should be noted that the overall average attack rate of 17.78% is pretty close to that recorded during the Spanish flu epidemic (20%), considered in the literature to be an extreme phenomenon.

Other assumptions that influenced the study include a ten-working-day recovery period; that much of the impact will be on the supply and not on the demand side of the economy. This articulation, however, is informed by the judgment that even though workers may take steps to avoid infection, a

large percentage of non-infected workers will not stay away from work because the economic cost of such an action will be quite onerous to households. This action is expected to impact positively on the attack rate.

Table I:
Sectoral Output, Employment and Attack Rate

Sector	2007 Output	2007 Employment	Projected Attack Rate
	Million (\$)	000's	%
Goods-Producing sector	85296	402.6	
Agriculture, Forestry, Fishing	13316	207	10.00%
Mining	13823	8.2	15.00%
Manufacturing	31528	69.4	25.00%
Construction And Installation	26629	118	10.00%
Services Sector	179224	732.2	
Transport, Storage and Communication	35552	78.6	30.00%
Financing, Insurance, Real Estate and Business Services	36832	66.8	25.00%
Community, Social and Personal Services	23947	317.2	10.00%
Electricity Gas and Water	10272	7.7	10.00%
Wholesale and Retail, Hotels and Restaurant services	72621	261.9	25.00%
Industry Not Specified	23722	2.2	10.00%
Total	288242.00	1137	17.78%

Economic Impact

The study projects that approximately 189.3 (000) persons or approximately 16.7% of the labour force will be affected by the influenza pandemic (see, Table II). This total excludes those among the unemployed, plus the unemployed not seeking work, pensioners and children both in primary and secondary schools, as well as full-time students in all tertiary institutions. As expected the service sectors will account for more than 73% of the sick work force, with “Wholesale and retail, hotels and restaurants” (65.4)000, “Community, social and personal services” (31.7)000 and “Transport, storage and communication” (23.5)000, accounting for the highest levels of affected persons not only among the service sectors but across all sectors throughout the economy. Among the goods-producing sectors, “Agriculture, forestry and fishing” stands out with 20.7(000) workers. Overall three of the ten sectors will be the least impacted with sick workers: “Industry not specified”(0.22)000 “Electricity, gas and water” with (0.77)000 and “Mining” with (1.23)000 sick workers.

The percentage among the security forces is expected to be disproportionately high as a result of the barracking of personnel and, if they are not vaccinated, it is expected to be close to 30 percent.

The loss in man hours is projected to be 15.1 million overall. The distribution profile of man hour losses is identical to that of the affected workers with the service sectors, once again, carrying the brunt of the impact, accounting for 65% of all man-hour losses. “Wholesale and retail, hotel

and restaurant services" is expected to lose 5.2 million hours, followed by "Community, social and personal services" (2.5 million) and "Transport, storage and communication" (1.9 million). Among the goods-producing sectors "Agriculture, forestry and fishing" (1.7 million) and "Manufacturing(1.4 million) are the two sectors predicted to be badly affected.

Table II
Projected Loss in Man hours

Sectors	2007 Employment	Attack Rate	Affected Workers	Manhours Loss
	000's	%	000's	000's
Goods-Producing sector	402.6			
Agriculture, Forestry, Fishing	207	10.00%	20.7	1656.00
Mining	8.2	15.00%	1.23	98.40
Manufacturing	69.4	25.00%	17.35	1388.00
Construction And Installation	118	10.00%	11.8	944.00
Services Sector	732.2			
Transport, Storage and Communication	78.6	30.00%	23.58	1886.40
Financing, Insurance, Real Estate and Business Services	66.8	25.00%	16.7	1336.00
Community, Social and Personal Services	317.2	10.00%	31.72	2537.60
Electricity Gas and Water	7.7	10.00%	0.77	61.60
Wholesale and Retail, Hotels and Restaurant services	261.9	25.00%	65.475	5238.00
Industry Not Specified	2.2	10.00%	0.22	17.6
Average Attack Rate		17%		
Total	1137		189.545	15163.6
Assumptions				
1) Estimated attack rate, based on sectoral exposure				
2) Estimates a 2-week attack and a regular 40-hour work week				

Source: PIOJ

The estimates outlined in Table III indicate that the pandemic may cause a decline in the country's gross domestic product by approximately J\$2.5 billion, or 3 percent below the 2007 level. Four sectors are expected to record huge contraction in output. These are:

- 1) Wholesale and retail, hotels and restaurants \$825.2 million
- 2) Transport, storage and communication \$484.8 million
- 3) Financing, insurance, real estate and business services \$418.6 million
- 4) Manufacturing \$358.3 million

Table III
Impact on Gross Domestic Product

Sectors	2007 Output	2007_Employment	Sectoral GDP per man hour	Man hours Loss	Loss in GDP
	Million (\$)	000's	\$000	000's	Millions
Goods-Producing sector	85296	402.6			
Agriculture, Forestry, Fishing	13316	207	0.04	1656.00	60.53
Mining	13823	8.2	0.96	98.40	94.25
Manufacturing	31528	69.4	0.26	1388.00	358.27
Construction And Installation	26629	118	0.13	944.00	121.04
Services Sector	179224	732.2			
Transport, Storage and Communication	35552	78.6	0.26	1886.40	484.80
Financing, Insurance, Real Estate and Business Services	36832	66.8	0.31	1336.00	418.55
Community, Social and Personal Services	23947	317.2	0.04	2537.60	108.85
Electricity Gas and Water	10272	7.7	0.76	61.60	46.69
Wholesale and Retail, Hotels and Restaurant services	72621	261.9	0.16	5238.00	825.24
Industry Not Specified	23722	2.2	6.13	17.6	107.83
Total	288242.00	1,137.000	9.04	15163.6	2626.04
Assumptions:					
1) Estimates a 2-week attack and a regular 40-hour work week					

The sectors that will be least affected are “Electricity, gas and water” (J\$ 46 million), “Agriculture, forestry and fishing” (J\$ 60.5 million) and “Mining” (J\$ 94 million).

Macro Economic Implication

The principal impact of an influenza pandemic is morbidity, which usually leads to excessive demand for health services. This invariably leads to the overcrowding of health institutions during the life span of the pandemic. The nature of the impact depends on the severity of the pandemic. If we were to assume a 10% hospitalization rate among infected workers, then the health care system would be required to handle an additional 18.9(000) cases plus those outside of the labour force and in particular the young, 0-14 age group and the elderly, (65 years and up) cohort. Both of these cohorts consist of approximately 1 million persons who in the event of a pandemic may be considered as high risk cases. As a consequence it is possible to surmise that both the attack and hospitalization rates among these groups are expected to be very high. Assuming an attack rate of 30% and a hospitalization rate of 15%, it would suggest that some 300,000 (out of 1 million) would be infected, while approximately 45,000 would require hospital care.

The ability of the health sector to effectively deal with a potential case load of 63,900 infected persons ($18,900 + 45,000$) requiring bed care must be judged against the background of some major health indicators that are available. In 2007 the bed count available in the country was approximately 4,846 while the bed occupancy rate was 56.6%, thus indicating some excess bed capacity within the system. The critical issue is whether the system will be in a position to cope in spite of the excess bed capacity that exists. Without a doubt the sector will be hard pressed to satisfy the additional demand that is anticipated. Therefore most likely decisions on bed space allocation will have to be made.

Another macroeconomic implication for the country and its health sector that will emerge is the fiscal burden of footing the potential cost of vaccination that will be needed to fight the pandemic. As suggested by Meltzer, Cox and Fukuda (2000) the cost of vaccinating each patient could range from a low as US\$18 to a high of \$59, depending on travel costs and the type of vaccine that is used.

Using these estimates the paper will attempt to assess the cost implications of several possible scenarios. One, if the decision is taken by the relevant authority to vaccinate the entire population so as to minimize the adverse consequences from the influenza pandemic, the cost of this option—outlined in Table V—could vary, from a low of US\$48M to a high of US\$157M.

Table IV
Cost of Vaccinating Entire Population

	US\$	US\$
(2007)	Lowest case scenario	Highest case scenario
2675800	\$18.00	\$59.00
Total Population Cost	\$48,164,400.00	\$157,872,200.00

Two, if it is assumed that only persons requiring hospitalization (63,900) will receive the vaccine, then, the attendant cost is expected to vary from US \$1.2 M ($63,900 \times 18$) to US\$ 3.8 M ($93,900 \times 59$). Three, if the focus is on the average attack rate of 17% (see, Table VI), which will result in some 193,290 infected persons, the cost estimates would run from a low of US\$8.2 M to a high of US\$26.8M.

Table V
Cost Using an Average Attack Rate

Average Attack Rate	Cost US\$	Cost US\$
17.00%	\$18	\$59
193,290 infected persons	\$8,187,948.00	\$26,838,274.00

Four, if a decision is taken to protect only those members of the working force that are infected, the fiscal burden would fluctuate from a low of US\$3M to as high of US\$11M.

Finally, an attempt is made to provide a breakdown by cost by sector for the employed labour force (see, Table VI). As expected the sector with the greatest cost impact would be “Wholesale & Retail, Hotel and Restaurant Services” requiring in excess of US\$ 1 M. The budgetary demand for “Community, Social and Personal Services” and “Transport and Communication” is anticipated to range from US\$570(000) to US\$424(000), respectively. Three other sectors—“Financing, Insurance, Real Estate and Business Services,” “Manufacturing” and “Agriculture, Forestry and Fishing”—would each consume monetary resources in excess of US\$300(000). The sectors that will make the least demand on fiscal resources will be “Electricity, Gas and Water” and “Mining.”

Table VI
Cost by Sector

Sectors	Employed	Est. Attack_Rate	Cost US\$	
	2007	%	Lower-cost scenario	Upper-cost scenario
Goods-Producing Sector	402600			
Agriculture, Forestry, Fishing	207000	10.00%	\$372,600.00	\$1,221,300.00
Mining	8200	15.00%	\$22,140.00	\$72,570.00
Manufacturing	69400	25.00%	\$312,300.00	\$1,023,650.00
Construction And Installation	118000	10.00%	\$212,400.00	\$696,200.00
Services Sector	732200			
Transport, Storage and Communication	78600	30.00%	\$424,440.00	\$1,391,220.00
Financing, Insurance, Real Estate and Business Services	66800	25.00%	\$300,600.00	\$985,300.00
Community, Social and Personal Services	317200	10.00%	\$570,960.00	\$1,871,480.00
Electricity Gas and Water	7700	10.00%	\$13,860.00	\$45,430.00
Wholesale and Retail, Hotels and Restaurant services	261900	25.00%	\$1,178,550.00	\$3,863,025.00
Industry Not Specified	2200	10.00%	\$3,960.00	\$12,980.00
Total	1137000		\$3,411,810.00	\$11,183,155.00

Conclusion

Because of data limitation and the uncertainty that circumscribe the outcomes of a pandemic the assumptions built into the paper are necessarily subjective. This notwithstanding the paper provides a measure of some of the potential adverse economic consequences that may result from an influenza pandemic.

One such consequence is the fiscal burden relating to the provision of vaccines and other medical supplies. Obviously the cost of providing vaccines will be one part of the fiscal millstone inherent in facing such a challenge, the other part will be the expected reduction in tax revenue, which is estimated to be in the range of JA\$1.04B, assuming a taxation rate of 40% of GDP.

In addition to these fiscal implications, the institutional capacity of the public health care system will come under severe pressure to cope with increasing demand for health care in the short run. To mitigate some of the potential problems the relevant authorities must channel resources to the sector in an effort to improve its readiness. Failure to do so can create the potential for severe disturbances in the society caused by further economic decline on an already heavily-burden society. Special attention has to be paid to the security forces along with the other essential services, and priority given to their vaccination. Otherwise, the risk of depleted and overtaxed ranks among the institutions of law and order will significantly increase the potential for civil unrest.

Bibliography

- Almond, D. and B. Mazumder (2005), “The 1918 Influenza Pandemic and Subsequent Health Outcomes: An Analysis of SIPP Data”, *American Economic Review*, pp. 258-62.
- Bell, C. and H. Gersbach (2004), “Growth and Epidemic Diseases”, *CEPR Discussion Paper No. 4800*.
- Kilbourne, Edwin D. (2005). *Influenza Pandemics of the 20th Century*. New York Medical College, Valhalla, New York.
- McKibbin, Warwick (2006): *Global Macroeconomic Consequences of a Pandemic Influenza*, Lowy Institute, Australia
- Meltzer, Martin I., Nancy J. Cox, and K. Fukuda. (2000). “The Economic Impact of Pandemic Influenza in the United States: Priorities for Intervention,” Center for Disease Control and Prevention, Atlanta, Georgia.
- Planning Institute of Jamaica. (2007). *Economic and Social Survey of Jamaica*. PIOJ. Kingston.
- Ramjee Singh, D.; A. Wright, and H. McDavid. (2010): An Intense Influenza Pandemic-Possible Sub Type of H5 N1: Submitted to *West Indian Medical Journal*
- Taubenberger, T; D. Morens, and A. Fauci. (2007): “The Next Influenza Pandemic. Can It Be Predicted?” *JAMA*, Vol. 297, No.18, pp. 2027-2027
- World Bank (2008). “World Bank says Flu pandemic could cost \$3 trillion.” Center for Infectious Disease Research & Policy. University of Minnesota.

¿Emerge una nueva reconfiguración en el sistema internacional?

María Cristina Montenegro

RESUMEN

Dos acontecimientos sucedidos en 2008 hicieron notar cambios sustanciales en el sistema internacional: La invasión rusa de Georgia y la crisis financiera internacional; ambas recalcaron la impotencia de las instituciones internacionales para afrontar dichos acontecimientos. La guerra en Georgia dejó en claro que las medias unilaterales norteamericanas, que incluyen un despliegue norteamericano en las zonas de influencia tradicionalmente rusa, revitalizaron las relaciones de éste país con los miembros de la Organización de Cooperación de Shanghai, al fin de proponer una visión regional en cuestiones de seguridad internacional. Por otro lado, la crisis financiera originada en EE.UU. ha repercutido en la economía mundial ocasionando, entre otros efectos, la volatilidad de los precios internacionales de las materias primas y la retracción de las inversiones en las economías emergentes. Los gobiernos están tratando de aplicar medidas correctivas ad intra mientras buscan, en lo externo, crear condiciones para estabilizar la situación financiera desde una perspectiva de cooperación. En este marco, la hegemonía norteamericana sin el complemento multilateralista, que significa contar con legitimidad internacional, es una invitación a la generación de contrapesos estratégicos. Desde la perspectiva del realismo crítico de la unilateralidad geoestratégica, como la de la guerra de Irak, sostiene que si se quiere gobernar al mundo, se debe apostar al multilateralismo.

Introducción

El objetivo propuesto en el estudio es analizar la crisis político- estratégica y financiera de 2008 de cara a desentrañar el impacto de ambas crisis el la hegemonía norteamericana y la búsqueda de soluciones y de posicionamiento de cara a una nueva institucionalidad.

Lo dicho conduce a los interrogantes, en clave realista: *¿surge una reconfiguración del sistema internacional luego de una etapa de transición conocida como post guerra fría? ¿Cómo incide esta reconfiguración en Sudamérica?*

Indagar sobre las tendencias que llevan implícitas ambas crisis, en el devenir de la política internacional, se torna relevante de cara a la estructuración de un nuevo ordenamiento político global y a la demanda de una necesaria revisión de los paradigmas de análisis.

La estructura del estudio será:

- I) Aportes teóricos para la interpretación
- II) Las crisis definitorias de 2008
- III) La cuestión georgiana
- IV) La crisis ruso- georgiana en perspectiva
- V) El escudo antimisiles de Washington
- VI) La crisis financiera global
- VII) El impacto de las crisis en Sudamérica
- VIII) Resultados de las crisis: limitación de la hegemonía y cooperación multilateral

El trabajo parte del supuesto de que *emerge una reconfiguración del sistema internacional debido a un realineamiento de los actores en torno a, al menos, tres polos equilibradores que constreñirían la hegemonía norteamericana y el fortalecimiento de la multilateralidad en la búsqueda de superación de las crisis. Esto afectará los alineamientos de los países sudamericanos.*

Dos acontecimientos sucedidos en 2008 dieron cuenta de cambios sustantivos en el sistema internacional. La invasión rusa de Georgia y la crisis financiera internacional puso de relieve la impotencia de las instituciones internacionales para afrontarla.

La unipolaridad de la potencia supérstite de la posguerra fría, con su indiscutible poderío militar, sería conmovida por una serie de acciones y manifestaciones de los líderes rusos como señales indiciales de que algo estaba cambiando en la política internacional, lo cual provenía de un reacomodamiento de fuerzas a nivel de potencias euroasiáticas. La creación de la Organización de Cooperación de Shanghái (OCS) pasó desapercibida en su verdadera dimensión. El discurso de Putin en Munich fue una advertencia sobre la vigencia de la unipolaridad dañina norteamericana en 2007. Finalmente, la invasión rusa a Georgia dejó en claro que Rusia estaba decidida a poner límites en su tradicional área de influencia y la OCS maduró como Organización regional de seguridad dispuesta, también, a limitar las acciones en el Este europeo de la OTAN.

Por otro lado, la crisis financiera dio cuenta, dramáticamente, dejó al descubierto la incapacidad de las instituciones internacionales para prevenir o reaccionar frente a ellas.

Como sostiene Enrique Fojón, ambas crisis dieron cuenta con crudeza la ausencia de previsión y capacidad de respuesta de los actores internacionales. Por un lado los Estados, sumidos en los resultados de una restructuración que habían mermado su capacidad de control estratégico *llevadas por el optimismo estratégico de la posguerra fría y por el determinismo de la globalización, fueron abandonando sus responsabilidades reguladoras y supervisoras a manos del mercado o de las instancias multilaterales* y, por otro lado, las Organizaciones Internacionales que se mostraron ineficaces ante las crisis que se avecinaban.

El desbordamiento de ambos por fenómenos que no esperaban fue también consecuencia del abandono de la reflexión estratégica que ha acompañado los procesos de decisiones donde se determinan los intereses, objetivos y estrategias de los actores internacionales. En su lugar, las decisiones se apoyaron en pseudoteorías de contenido utópico y voluntarista que pretendían convertirse en fundamentos del análisis político, económico y estratégico que se han demostrado estériles, cuando no contraproducentes, para afrontar el mundo de comienzos del Siglo XXI¹.

1.1 Aportes teóricos para la interpretación

Las crisis de 2008 advierten la profundidad de los cambios en la política mundial y, como en otras circunstancias, retornan las confrontaciones de ideas acerca de cómo esta debería funcionar. Desde el punto de vista teórico de las relaciones internacionales se pone en relevancia la confrontación de las visiones hobbesiana y kantiana. La primera centrada en la idea pesimista acerca de la naturaleza humana, la desconfianza en el sistema institucional internacional y convencimiento de que la paz inestable sólo puede ser asegurada por la fuerza. Es decir, realismo puro. La visión kantiana centrada en la idea optimista acerca de la naturaleza humana, la capacidad para superar la barbarie y llegar a progresivos estadios de civilización permite augurar el triunfo de la cooperación internacional como presupuesto para la paz y la seguridad. En síntesis, idealismo puro.

Teniendo en cuenta que los cambios en marcha están estrechamente vinculados con el papel de los EE.UU. en la política internacional debido a su hegemonía, incluso a su unilateralismo en materia de decisiones cruciales en seguridad internacional, resulta necesario, desde el punto de vista teórico,

¹Enrique Fojón: *El análisis estratégico: la vuelta al pragmatismo*. Real Instituto Elcano, 18 de marzo, 2009

reconocer algunos principios sobre los que se basa la política exterior norteamericana.

Paradójicamente las acciones de política exterior norteamericana se sustenta en cuestiones de principios: libertad, democracia, libre mercado, pero en la ejecución de dichas acciones se sigue una lógica realista centrada en la defensa de intereses nacionales que se han tornado globales. Algo resulta claro en la vida internacional: la teoría y la praxis se entremezclan y las contradicciones suelen ser la regla, aún en la excepcionalidad de un destino manifiesto norteamericano siempre presente.

Realismo y liberalismo han sido tradicionalmente los dos grandes imperativos de la política exterior estadounidense. Pero fueron raras las circunstancias en que la realidad del poder y su manejo han dejado espacio para la sola vigencia ideológica liberal. Es que resulta impensable, en un mundo hobbesiano, manejar el poder solamente desde los principios. Es decir, para que el idealismo sea la base de la política exterior de una potencia sólo puede serlo desde una perspectiva de *idealismo armado*.

Es interesante, en esta instancia, el aporte de Samuel Huntington sobre la existencia de las tres grandes concepciones norteamericanas: la nacional, la imperial y la cosmopolita. Si opta por la primera, Estados Unidos seguirá siendo Estados Unidos. Si lo hace por la segunda, Estados Unidos cambiará el mundo. Finalmente, si opta por la tercera, será el mundo quien cambie a Estados Unidos.²

A esta altura de la historia del Siglo XXI, es impensable un repliegue estadounidense de su papel en el mundo en tanto potencia supérstite de la guerra fría. Pero la realidad de globalización e interdependencia existente está poniendo limitaciones al realismo extremo o al idealismo armado ya que el cosmopolitismo vigente está imponiendo parte de sus reglas al comportamiento de la potencia, aunque sin modificarla sustantivamente.

Como sostenía Aron, que por las razones imperantes se aplica a la realidad en curso, la supremacía de los EE.UU. no se discute, al menos en el ámbito militar. Supremacía que el autor sostenía, se había alcanzado a comienzos de los 60, a los diez años de iniciarse la distensión, inicio que él situaba con la muerte de Stalin. Luego advertiría sobre la nueva supremacía a finales de los 80 y acelerándose con el final de la bipolaridad³.

Según el pensamiento aroneano, el poder no sólo es el poder militar por lo tanto se acerca al realismo de Nye.

Un país puede obtener los resultados que prefiere en política mundial porque otros países quieren seguirlo p han accedido a un sistema que produce tales efectos. En este sentido, es tan importante establecer la agenda y estructurar las situaciones en la política mundial como lo es lograr que los demás cambien en situaciones particulares. Este aspecto del poder... puede denominarse comportamiento indirecto o cooptativo de poder⁴.

Si los EE.UU. entienden esto: "No confundir poder con poder militar" será posible hacer el traslado de la unilateralidad a la multilateralidad de una manera no traumática, o en todo caso, del costo de las crisis de 2008 a una distribución del poder que haga a las relaciones internacionales más estable y desde visiones compatibles y concertadas que permitan una revisión de las principales reglas del juego, nunca de intentos de imponerlas unilateralmente como ha hecho Washington en los últimos años, o de preservar las viejas reglas a cualquier precio como ha intentado Francia.

La recalibración "realista" de las relaciones exteriores de los Estados Unidos en marcha no es producto de cambios de mentalidad, sino, El imperativo de la combinación de la crisis político-estratégica y de la crisis económico-financiera de los Estados Unidos. Este "realismo," entonces, no

²Samuel P. Huntington: *Who Are We: The Challenges to America's National Identity*. Nueva York: Simon & Schuster

³Raymond Aron: *La república Imperial*.

⁴Joseph Nye: *La naturaleza cambiante del poder norteamericano*. Pág. 39

es tanto una elección voluntaria como manifestación del poder normativo de los hechos del mundo de la política⁵.

Como sostiene Nye, El poder se está volviendo menos transferible, menos tangible y menos coercitivo en una era caracterizada por la interdependencia transnacional. Ese poder normativo de los hechos de la política internacional hace que los principales rivales estratégicos y económicos de Estados Unidos, aliados o no, están decididos a revisar las reglas, los conceptos y las formas de la política internacional y del sistema económico-financiero mundial colocando a EE.UU. en el imperativo de actuar coordinada y cooperativamente.

La salida de las crisis geoestratégica y financiera globales no será en detrimento de la supremacía de EE.UU, aunque sí la disminución de su hegemonía⁶, sino en una revisión de las reglas de juego devenidas del unilateralismo: la limitación impuesta a los aliados y a las instituciones internacionales tras el imperativo de *perseguir a los enemigos estén donde estén con quienes quieran acompañarlo* en la cruzada sin límites en el tiempo.

La multipolaridad es la respuesta a los nuevos desafíos que implica incluir a China, India y otras potencias emergentes en calidad “co-formadores” del nuevo orden mundial multipolar en la construcción del nuevo orden internacional. Esto, sin dejar de tener en cuenta que, como lo sostenía Aron, la unipolaridad y la multipolaridad pueden funcionar sin contradicción en la realidad como lo hizo en la guerra fría, entendiendo por multipolaridad la relativa autonomía de ciertos subsistemas y la multiplicidad de planos en la que se desarrollan las relaciones entre los Estados⁷.

Por otra parte, el multilateralismo es una respuesta constructiva al unilateralismo post 11 S, al que advertía Aron como una forma de aislacionismo. El autor, había anticipado que en el caso en que EE.UU. optara nuevamente por el aislacionismo se produciría la ruptura o debilitamiento de las alianzas; habría más proliferación nuclear y se generarían nuevas hostilidades y conflictos que trastornarían las relaciones internacionales.

2. Las crises definitórias de 2008

2.1. La cuestión georgiana

La progresiva intervención rusa en la política y la economía de Abjasia y Osetia fue abonando el terreno de la predisposición de Moscú a interferir en la política georgiana e impedir sus intentos de entrar en la OTAN. Es así como coloca a Georgia en el núcleo de su política exterior.

La crisis escaló hacia acciones bélicas cuando las tropas de Georgia atacaron Tskinvali, capital de Osetia del Sur, el 7 de agosto de 2008. Al día siguiente Rusia solicitó una reunión urgente del Consejo de Seguridad de la ONU sin que se llegara a ningún acuerdo sobre el cese del Fuego. EE.UU y los países europeos reaccionaron pidiendo el cese del fuego cuando dos días después las fuerzas rusas avanzaban sobre territorio georgiano. Bernard Kouchner, Ministro de Exteriores de Francia, país que ejercía la presidencia de la UE propuso el cese de las hostilidades, el mantenimiento de la integridad territorial georgiana y el retorno a la situación previa al ataque del 7 de agosto.

El 12 de agosto, con el viaje del presidente Sarkozy a Moscú Rusia aceptó el alto el fuego, salvo en defensa propia ante cualquier agresión. A partir de allí la confrontación verbal entre Rusia y la OTAN crearon un ambiente de tensión al que muchos estudiosos observaron como indicios de un retorno de la guerra fría.

⁵Frank-Walter Steinmeier. “El nuevo orden mundial y las relaciones trasatlánticas.” Conferencias organizadas por Frankfurter Allgemeine Zeitung y la Federación de la Industria Alemana (BDI).

⁶En el presente estudio se entiende hegemonía en el sentido del término aplicado a una variedad de situaciones donde uno de los Estados parece tener un poder considerablemente mayor que el de otros. (Joseph Nye)

⁷Raymond Aron: *La República Imperial*.

La OTAN también fue afectada por la crisis de Osetia toda vez que pudo superar el desacuerdo de Bucarest por el ingreso de Georgia a la OTAN, problemático con el voto de Rusia, recuperando así el consenso noratlántico frente a la actitud rusa.

Cabe recordar que en 1992 Georgia se unió al Consejo de Cooperación del Atlántico Norte y en el año 1994 a la Asociación para la Paz (APP). En 2002 expresó su interés de integrarse como miembro de la Alianza y al año siguiente acordó un Plan Individual de Asociación con la Alianza. Georgia y la OTAN firmaron en 2004 un acuerdo que permitía el tránsito de tropas y suministros de los aliados hacia Afganistán.

El apoyo a Georgia, y la reafirmación de su independencia, su soberanía y su integridad territorial, ha sido un claro mensaje para Rusia por parte de la OTAN. Además, se acordó establecer una comisión OTAN-Georgia como la que ya existe con Ucrania. Algunos miembros de la Alianza, como el Reino Unido y EEUU, han reforzado su decisión de contar, en el futuro, con Georgia no ya como socio, sino como miembro de la Alianza.

Tras la declaración inicial del secretario general de la OTAN pidiendo el cese inmediato de las hostilidades y reafirmando su apoyo a la integridad territorial de Georgia, se celebró una reunión OTAN-Georgia en Bruselas el día 12 de agosto en la que surgió la propuesta de crear una comisión bilateral permanente. En la reunión extraordinaria del Consejo Atlántico del 19 de agosto de 2008, los ministros de Asuntos Exteriores abordaron la situación en Georgia y sus implicaciones para la estabilidad y seguridad euro-atlánticas. Los reunidos fueron informados por el presidente en ejercicio de la OSCE, el finlandés Stubb, y por el de la UE, el francés Kouchner, de los esfuerzos realizados por ambas organizaciones. El Consejo del Atlántico Norte (CAN) se felicitó por el acuerdo de alto el fuego firmado por Rusia y Georgia pero resaltó la urgencia de una rápida y completa implementación del acuerdo. Los ministros reafirmaron su apoyo a la soberanía, independencia e integridad territorial de Georgia y acordaron una serie de ayudas para la población civil afectada por el conflicto. Los aliados decidieron apoyar el restablecimiento del tráfico aéreo civil y acordaron otras medidas para ayudar al gobierno de Georgia⁸.

El CAN exigió el retiro de las tropas rusas y el secretario general Hoop Scheffer manifestó que las reuniones del Consejo OTAN-Rusia, que se realizaban desde hacía 11 años, serían postergadas hasta que Rusia cumpliera con el alto el fuego. De este modo las relaciones bilaterales se congelaron.

El 26 de agosto, el secretario general rechazó en un comunicado la decisión rusa de reconocer la independencia de Osetia del Sur y Abjasia, considerándola una violación directa de diversas resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU. En el plano militar, la OTAN desplegó los buques de su Grupo Marítimo Permanente I de la OTAN (SNMG I) por el Mar Negro entre el 21 de agosto y el 10 de septiembre de 2008, de acuerdo con los planes previstos anteriormente al conflicto y que incluían la visita a puertos rumanos y búlgaros. Pese a ser una visita programada, Rusia acusó a la OTAN de acumular fuerzas navales en la parte occidental del mar Negro⁹.

Es interesante recordar que durante esta crisis se bombardearon Senaki, Miruelli y Poti, que son bases relevantes para EE. UU dado que desde allí se puede alcanzar fácilmente Irak, Afganistán e Irán. Esto estaría demostrando que la intervención rusa no iba sólo contra Georgia sino contra una política norteamericana en la periferia rusa que desmanteló los factores de influencia seculares. Esto vincula la crisis de Georgia y el programa de instalación del programa antimisilístico tratado con¹⁰.

⁸Por otra parte, la CAN aprobó la creación de una Comisión OTAN-Georgia para supervisar el estado de las relaciones bilaterales y la implementación de las decisiones tomadas en Bucarest sobre dichas relaciones.

⁹Federico Yaniz Velasco: *El ingreso de Georgia en la OTAN: una decisión bajo la sombra de la guerra fría en el Cáucaso* Real Instituto Elcano, 26 de noviembre 26, 2008.

¹⁰Llama la atención que el acuerdo con Polonia se firmara en plena crisis de Georgia y que tan sólo unos días después Rusia probara un desarrollo del misil RS 12 Topol, capaz de alcanzar los 6.000 km. Moscú trata de desafiar una vez más a Occidente con el lanzamiento de este misil capaz de superar los límites del escudo.

Por otro lado, Rusia nunca ha visto con buenos ojos los oleoductos como el Bakú-Supsa y el macro-proyecto Bakú-Tblisi-Ceyhan/ Bakú-Erzurum. Estos proyectos, algunos de los cuales estaban financiados por la UE, tenían como principal objetivo sacar el petróleo de Asia Central al Mediterráneo evitando las rutas por territorio ruso. Así, una desestabilización de Georgia podría suponer una apuesta por otros proyectos, que sí le interesan, como Nabucco, que representa una alternativa al gasoducto Bakú-Erzurum, o el oleoducto entre Irán y Armenia, recientemente comprado por Gazprom, que supondría una alternativa al Bakú-Tblisi-Ceyhan¹¹.

La crisis ruso - georgiana en perspectiva

Poniendo la cuestión de Georgia en perspectiva, en relación con la política exterior rusa, permite un análisis más profundo del juego estratégico de Moscú en defensa de su área de influencia tradicional y de su actitud tendiente a recuperar liderazgo en el escenario político mundial. El movimiento ruso de 2008 viene precedido de una clara advertencia manifestada por Putin en la Sesión Ampliada de la Organización de Cooperación de Shanghai (OCS), del Consejo de Jefes de Estado 16 de agosto de 2007.

Estamos de acuerdo en que generalmente lo largo de los años por la Organización de Cooperación de Shanghai se está convirtiendo en un factor cada vez más importante en el fortalecimiento de la seguridad y la estabilidad en Asia Central. La Organización está trabajando activamente para aumentar el potencial económico de los países miembros y armonizar los procesos de integración en la región.

En este nuevo siglo el mundo está cambiando rápidamente. La antigua forma de pensar en la Guerra Fría los bloques no está actualizada. Nuevos centros de poder y el crecimiento económico han aparecido. Al igual que otros países de la Organización de Cooperación de Shanghai, la Federación de Rusia apoya el fortalecimiento de uno multipolar del sistema internacional que proporciona la seguridad y la igualdad de posibilidades de desarrollo para todos los países. Creemos que la seguridad en un mundo globalizado es indivisible. Y los intentos para hacer frente a los problemas mundiales y regionales de forma aislada no tienen futuro¹².

De esta manera, el primer ministro ruso objetó la política exterior norteamericana respecto a las acciones unilaterales y al proyecto de establecer en Polonia una base terrestre de misiles interceptores y una base terrestre de radar en la República Checa.

Si bien con el colapso de la URSS Rusia perdió su liderazgo mundial hoy recupera, al menos regionalmente, un status innegable. Una de sus jugadas estratégicas fue la conformación de la Organización de Cooperación de Shanghai.

En 1996, los jefes de Estado de Rusia, la República Popular China, Kazajstán, Tayikistán y Kirguizistán sostuvieron en Shanghái una reunión en la que se establecieron los primeros acuerdos de lo que sería conocido como “Los 5 de Shanghái”. En junio del 2001, coincidiendo con el quinto aniversario de aquella reunión, los jefes de Estado de estos países -a los que se sumó Uzbekistán- volvieron a reunirse en Shanghái y allí anunciaron oficialmente el establecimiento de la OCS. Esta alianza representa la unión de una de las mayores potencias económicas del planeta: China, con los mayores productores de gas y petróleo, fuera de Medio Oriente.

Kazajstán, Tayikistán, Uzbekistán y Kirguizistán, formaron parte de la ex Unión Soviética y tienen una innegable importancia estratégica por dos motivos: en ese espacio se encuentran reservas

¹¹Siguiendo con este punto acerca de cómo la energía se revela como un elemento más de diplomacia del Kremlin, la pregunta es ¿cómo va a afectar la crisis de Georgia a los acuerdos energéticos entre Rusia y los países de la UE? o, lo que es lo mismo, ¿volverá Moscú a cortar el flujo de gas a los países del Báltico o del Este de Europa? Sin embargo, no se puede olvidar que Rusia basa su economía en los hidrocarburos (el 60% del PIB en el gas y el 20% en el petróleo) y que un conflicto con sus principales clientes podría afectar de forma muy negativa a su economía en unos momentos muy complicados. Alberto Priego *Ossetia del Sur: la cispira del desencuentro entre EEUU y Rusia*. Real Instituto Elcano. 2008.

¹²Speech at the Expanded Session of the Shanghai Cooperation Organisation (SCO) Council of Heads of State, August 16, 2007. Bishkek, Kyrgyzstan.

de gas y petróleo y por él atraviesan los oleoductos rusos que se dirigen hacia Oriente y Europa.

El 7 de junio de 2002 se realizó la Cumbre de San Petersburgo. Allí los Presidentes de la OCS fijaron un horizonte de largo plazo para la Organización. Fueron aprobados, entre otros documentos, la carta de la OCS, un acuerdo sobre el establecimiento de una agencia antiterrorista regional y la declaración de los Presidentes de los países miembros.

El acuerdo es un fundamento legal para los miembros a fin de lanzar una cooperación sustancial en el campo de la seguridad y ofrece medios efectivos para combatir resueltamente el terrorismo, el separatismo y el extremismo. La declaración dio cuenta de la voluntad de los miembros de asumir una posición común sobre importantes asuntos internacionales y regionales.

Originalmente, Rusia tomó a la OCS como una herramienta importante para ejercer su influencia política sobre la región y para contrarrestar las acciones de la OTAN. Sin embargo, con los cambios en la situación internacional después del 11 de septiembre, Rusia y EE.UU trataron de acordar estrategias comunes que permitieran llevar adelante las acciones antiterroristas. Pero, las medidas unilaterales norteamericanas que incluyen un despliegue sobre las tradicionales zonas de influencia rusa revitalizaron las relaciones entre los miembros de la OCS en orden a proponer una visión regional en cuestiones de seguridad.

Esta integración militar concuerda con una apreciación geopolítica centroasiática que pasó desapercibida para las autoridades norteamericanas que pidieron a la OCS evitar las declaraciones geopolíticas que llevarían ineludiblemente a una rivalidad entre EE.UU y la OTAN por un lado, y a OCS, por el otro, en el espacio geopolítico de Asia Central.

No son pocos los analistas rusos que vieron como un claro intento de crear un contracorcho a Rusia, respecto a su área periférica, a través de dos acciones: cooptar a los países del ex Pacto de Varsovia, por parte de la OTAN. Por su parte, los EE.UU. recurre a la política de cooperación y ayuda económica a los países de la ex URSS y a la instalación de bases militares con motivo de la guerra de Afganistán¹³.

2.2 El escudo antimisiles de Washington

La decisión estadounidense de instalar bases para la defensa antimisiles de Europa en Polonia y la República Checa. Esta decisión se funda en la necesidad de crear un sistema defensivo contra posibles ataques de los llamados países hostiles: Irán y Corea del Norte. El Proyecto contempla, por un lado, la construcción en Polonia de una base con 10 silos para el lanzamiento de misiles capaces de derribar los cohetes lanzados contra Estados Unidos y, por el otro, una base con radares para detectar el lanzamiento de esos artefactos situada en la República Checa.

La instalación programada de elementos de defensa antimisilística estadounidense en Europa ha suscitado la reacción violenta de Rusia. Detrás de los antagónicos argumentos técnicos y políticos de las ex potencias de la Guerra Fría, se distinguen dos concepciones opuestas acerca del futuro de las relaciones internacionales.

La extensión a Europa del sistema nacional estadounidense de defensa antimisilística ha tenido un papel evidente en el agravamiento continuo de la tensión entre Rusia y Occidente en 2007. Washington obtuvo el consentimiento del gobierno polaco para la instalación de baterías de interceptores de misiles en el norte del país (1), mientras el Poder Ejecutivo checo aceptaba la construcción de un radar de alerta avanzado en Jince, cerca de la frontera alemana. El argumento invocado fue la seguridad de Estados Unidos y de Europa ante una “amenaza balística” iraní.

¹³Los países miembros de la OCS han instado a Washington a que ponga plazos a su presencia militar en la zona, sin embargo la secretaria de Estado de EEUU, Condoleezza Rice en una visita a Afganistán dejó claro que se mantendrán esta base hasta que la situación en este país se “normalice”.

La Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), por su parte, aparece superada por esta iniciativa bilateral estadounidense que deja a un lado sus propios proyectos de defensa antimisilística, pacientemente negociados. La Unión Europea (UE) no interviene. Sólo Rusia parece perturbar los proyectos en curso. Las declaraciones de los dirigentes políticos y militares rusos, cada vez más hostiles y cominatorias, fueron retomadas por los medios de comunicación occidentales. La mención de una “nueva guerra fría” facilita la dramatización, sin que se pongan en perspectiva los fundamentos de la reacción rusa¹⁴.

En resumen, se observa la necesidad de generar instituciones y regímenes de seguridad regional o subregional para atender la demanda de seguridad de los Estados, proceso que es bastante complicado debido a la gran heterogeneidad de los países que conforman la región y la consecuente diferencia de intereses entre ellos. Sin embargo, a nivel hemisférico, la diversidad de acuerdos y regímenes entre los integrantes de las cinco subregiones permiten avanzar una aproximación común de la seguridad regional y sus obstáculos, pero tomando en cuenta las diferentes velocidades entre ellos.

En 2002 el tratado de ABM (Anti Ballistic Missiles), firmado en 1972 entre Rusia y EE.UU., en un ambiente de guerra fría y de búsqueda de equilibrio nuclear, fue denunciado por los norteamericanos. El 17 de diciembre de 2002 se lanzó el programa National Missile Defense. Desde el lado ruso se observa con preocupación esta separación entre las capacidades militares de EEUU y las propias y las posibilidades que la defensa antimisilística norteamericana sea una verdadera carrera hacia la “arsenalización” del espacio.

Esta situación preocupa a los dos grandes de la OCS, Rusia y China, que observan el comportamiento de EE.UU enmarcado en su unipolaridad y en función de una estrategia de adelanto tecnológico sobre sus competidores.

Rusia, que era ya el único país que disponía de un sistema antimisilístico prácticamente operacional y capaz de defender una parte de su territorio, sigue mejorando sus recursos con el programa S-400 Triumph y la puesta a nivel de los radares de alerta desplegados alrededor de Moscú. Esta panoplia de recursos ofensivos y defensivos pone así a Rusia al abrigo de un ataque preventivo estadounidense. Sin embargo, aunque “sobreactúa” su inquietud ante un despegue que desequilibra las fuerzas en Europa del Este, el Kremlin no deja de estar preocupado por el foso que se produciría con Estados Unidos ante el equipamiento a largo plazo¹⁵.

Esta preocupación por el desarrollo del programa espacio norteamericano es compartido por China, la otra potencia integrante de la OCS.

Tanto China como Rusia ven esta preponderancia espacial de EEUU como un capacidad difícilmente superable (ya lo observaron los soviéticos al final de la Guerra Fría con el desafío que imponía la Iniciativa de Defensa Estratégica de la era Reagan) y la base de las superioridad estratégica y militar de EEUU, gracias a su ventaja tecnológica. China mantiene operaciones clandestinas para hacerse con tecnología avanzada estratégica y espacial norteamericana, tal como el robo de diseños de miniaturización de las cabezas nucleares más modernas W-88 de los Laboratorios de Los Álamos en 1999, o como se hizo público con la detención de un grupo de ciudadanos chinos y norteamericanos en febrero de 2008 por el FBI, que habían robado secretos de Boeing y del programa espacial de la NASA¹⁶.

China además de buscar, con Rusia, limitar las capacidades y superioridad de EEUU a partir de propuestas ante la Comisión de Desarme de Ginebra, ha lanzado a una carrera por establecer armamento antisatélite que le permita contrarrestar la capacidad de EEUU para realizar actividades en un eventual conflicto por Taiwán.

¹⁴Olivier Zajec: “Paridad estratégica en juego.” *Le Monde diplomatique*, edición Cono Sur, julio de 2008.

¹⁵Olivier Zajec, op cit.

¹⁶David García Cantalapiedra: *EE.UU., China y Rusia: la lógica inevitable de la militarización del espacio* Real Instituto Elcano. 13/05/2008.

En el caso de China, la carrera militar espacial puede ser, al menos temporalmente, no para desafiar la superioridad estratégica global de EEUU, sino para conseguir sus propias capacidades frente a EEUU en Asia y en caso de un conflicto por Taiwán. Pero la lógica inevitable de la militarización del espacio se va imponiendo dado que también otros Estados como Japón y la India consideran estas capacidades esenciales para sus intereses estratégicos y pueden ver el posicionamiento norteamericano, chino y ruso como un intento de mantener una superioridad estratégica a largo plazo sobre ellos, una amenaza sobre sus satélites, sus comunicaciones y su economía, y una ventaja operativa en caso de conflicto. Desde que las comunicaciones y los sistemas de navegación y observación se han basado en el espacio, y estas capacidades se han convertido en la base de la dirección y control de las operaciones militares, la competición estratégica y por el control y el uso militar en el espacio, se han convertido en el objeto principal de las políticas de seguridad y defensa de las grandes potencias. A pesar de ello, EEUU mantendrá su política de superioridad espacial como base de su posición de única superpotencia militar¹⁷.

2.3. La crisis financiera global

Finalizada la guerra de Georgia otra crisis llamó la atención de la opinión pública mundial: la crisis financiera global. Esta se explica como resultado de la liberalización financiera de las últimas dos décadas. Estas no fueron acompañadas de una regulación adecuada por los estados en función de los requerimientos de sus sistemas productivos y de la necesaria transparencia de los mercados financieros. De tal suerte que el exceso de liquidez global alimentaron una euforia financiera que distorsionó la *percepción del riesgo*. Esto dio lugar a un sobreendeudamiento de los actores al amparo de la escasa regulación del sector bancario.

Las burbujas financieras tanto inmobiliarias como de otros activos devinieron en el llamado *estallido de la burbuja inmobiliaria* en EEUU y la crisis consecuente. Como consecuencia de la globalización financiera ésta se extendió rápidamente por todo el mundo¹⁸.

Sostiene Steinberg que mientras duró el *boom*, no parecía existir necesidad ni de revisar la regulación ni de modificar la política monetaria. Ninguna autoridad quería ser responsable de frenar el crecimiento. De hecho, la brusca bajada de tipos de interés de la Reserva Federal ante la recesión de 2001, y el mantenimiento de los mismos en el 1% durante un año, fue considerado como una excelente maniobra para acortar la recesión en EEUU tras los ataques del 11-S. Sin embargo, hoy se interpreta como una política errónea que contribuyó a inflar los precios de los activos, sobre todo los inmobiliarios, impidiendo el ajuste que la economía estadounidense necesitaba para tener un crecimiento sostenible a largo plazo¹⁹.

La legitimación del modelo estaba basada en la idea de que los mercados financieros funcionan de forma eficiente y que los agentes son suficientemente racionales como para asignar de forma adecuada el riesgo. Sin embargo, los mercados financieros son incapaces de autorregularse y tienden al desequilibrio, sobre todo tras largos períodos de crecimiento y estabilidad que incentivan los excesos y la reducción de la aversión al riesgo. El sistema financiero internacional es inherentemente inestable por lo que no es posible escapar de crisis financieras periódicas, cuyas consecuencias serán más devastadoras cuanto mayor sea el período de crecimiento que las preceda²⁰.

Por otra parte, también crece el consenso respecto de las causas más profundas de la crisis. La liberalización financiera que se inicia en las principales economías en los años 70 y que se extiende a los demás países a lo largo de los siguientes decenios generó unos vacíos de control y regulación que abrieron la puerta a operaciones y productos financieros que alimentaron la

¹⁷David García Cantalapiedra., op. cit.

¹⁸Federico Steinberg *La crisis financiera mundial: causas y respuesta política*. Real Instituto Elcano 16 de octubre, 2008.

¹⁹También puede argumentarse, como hizo el presidente de la Reserva Federal Ben Bernanke con su hipótesis del Global Savings Glut, que China, con su elevada tasa de ahorro y su tipo de cambio intervenido y subvalorado, fue el auténtico causante de los desequilibrios externos estadounidenses.

²⁰Hyman Minsky sostiene que son inevitables, en una economía de mercado, las oscilaciones y auges y caídas a menos que el gobierno intervenga para controlarlas mediante regulaciones, acciones de la banca central y otras herramientas de control. El aporte más importante fue su Hipótesis de la Inestabilidad Inherente, modelo que explica el desarrollo de estructuras de deudas que no se pueden validar ni por los flujos de caja ni por los precios de los activos cuando se deja que a ambos los determinen las libres fuerzas del mercado.

liquidez internacional pero también el riesgo sistémico hasta el punto del estallido financiero.

Seguramente, la actual crisis financiera comparte rasgos con la crisis del 29, y las consecuencias para la economía real que están sufriendo en estos momentos la mayor parte de los países podrían ser equiparables al shock que supuso la Segunda Guerra Mundial. En otras palabras, se trata de una crisis mundial –y no localizada en una región determinada–, cuyo epicentro se encuentra en una economía desarrollada –EEUU en este caso– y con consecuencias graves para la economía real, también a escala mundial.

A pesar de todo ello, también podría argumentarse, por una parte, que la actual crisis financiera no es, desde varios puntos de vista, excepcional. Comparte diversos rasgos con las crisis financieras recurrentes que se han sufrido en economías emergentes y países en desarrollo en los últimos 20 años. Así, por otra parte, desde cierto punto de vista podría decirse que se trata de otra de las manifestaciones de la inestabilidad financiera global que vivimos desde hace ya décadas. Por último, independientemente de que la situación actual sea, al menos parcialmente, el resultado de un proceso de diversas desregulaciones financieras nacionales, existe un problema sistémico o global, que requerirá también de medidas sistémicas o globales²¹.

La crisis financiera ha impactado en la economía real mundial ocasionando, entre otros efectos, la volatilidad de los precios internacionales de las materias primas y la retracción de las inversiones en las economías emergentes. Esto provoca una aguda desaceleración de la economía mundial y los gobiernos están tratando de aplicar medidas correctivas ad intra mientras buscan, en lo externo, crear condiciones para estabilizar la situación financiera.

En definitiva, hacia mediados de octubre el emergente liderazgo europeo y las acciones concertadas han permitido recuperar cierto nivel de confianza. Pero el capital sigue huyendo hacia activos más seguros, el mercado interbancario sigue teniendo problemas y las causas estructurales de la crisis no han sido resueltas. El reto consiste en que incluya a las potencias emergentes en la inminente reforma de la gobernanza económica global. De hecho, además de jugar un papel importante en la modificación de los sistemas de regulación y supervisión financiera, las potencias emergentes serán la fuente principal de demanda si las economías avanzadas entran en recesión²².

2.4. El impacto de las crisis en Sudamérica

El despliegue del sistema de defensa antimisiles en Polonia y la República Checa, no sólo preocupó a los rusos sino que alimentó una jugada “al estilo guerra fría” sobre el Hemisferio Americano.

El acercamiento a Cuba de Rusia parece explicarse no en una clave de confrontación ideológica sino en el marco del restablecimiento de un equilibrio estratégico. Ninguno de los dos grandes de la OCS tienen intereses estratégicos en América Latina pero son conscientes que EE.UU. no sólo tiene intereses en el hemisferio sino a nivel global. Estos intereses globales que se insertan en las aéreas de influencia de Rusia y China son las que preocupan y generan desacuerdos. Es por eso que la crisis georgiana fue la punta de un iceberg que se vincula con la búsqueda de poner límites al despliegue norteamericano, en sintonía con el momento de unipolaridad vigente, en el marco de una matriz internacional que bien describe Rosendo Fraga:

La realidad es que Rusia es la gran potencia euroasiática, cuyo territorio e intereses se despliegan en el hemisferio norte desde el Atlántico hasta el Pacífico, con Europa y Asia como ámbito geográfico de sus intereses vitales.

China a su vez, es una gran potencia asiática, pero sin intereses en Europa y sin salida al Atlántico, pero proyecta un interés cada vez más relevante por África, lo que no se da en el caso de Rusia.

América Latina no tiene prioridad estratégica para ninguna de las dos potencias, en la que sin

²¹Iliana Olivé: *¿Qué tiene esta crisis financiera que no hayan tenido otras?*. Real Instituto Elcano. 2 de marzo, 2009.

²²Si es este el objetivo real detrás de aquella intención de “la intervención estatal para reconstruir el sistema financiero”.

lugar a dudas la hegemonía es de los EEUU, cuyos intereses se despliegan, en el hemisferio norte del Atlántico al Pacífico Pero además tiene intereses estratégicos globales, como lo evidencian el despliegue mundial de sus flotas y ejércitos²³.

El movimiento realizado por Rusia en Venezuela y Cuba tendría dos objetivos: a) advertir a EE.UU. que las secuelas del colapso de la ex URSS ha quedado atrás y Rusia asume sus intereses de potencia de cara a una nueva reconfiguración del sistema internacional multipolar y b) que sus intereses estratégicos y económicos se extienden más allá de su región.

Por otro lado, para China Sudamérica es una región de creciente importancia comercial y proveedor de recursos naturales y para Rusia un interesante mercado consumidor de armamento militar.

No es extraño, entonces, que en la reunión última de APEC en Lima, el presidente Dmitry Medvédev haya desplegado una nutrida agenda que incluyó visitas a gobernantes de Perú, Brasil, Ecuador, Venezuela y Cuba, a fin de estrechar lazos comerciales que incluyeron cuestiones de armas, tecnología y petróleo. Un mensaje para EE.UU acerca del interés de Rusia de marcar claramente su papel de potencia, de su nueva agenda de política exterior donde, siguiendo las palabras de Putin en Múnich:

No hay ninguna razón para dudar de que el potencial económico de los nuevos centros de crecimiento económico global inevitablemente se convertirá en influencia política y fortalecerá la multipolaridad.

En relación con esto, el papel de la diplomacia multilateral está aumentando considerablemente. La necesidad de principios tales como la apertura, la transparencia y la previsibilidad en la política es indiscutible y el uso de la fuerza debe ser realmente una medida excepcional, comparable a la utilización de la pena de muerte en los sistemas judiciales de algunos Estados²⁴.

En sintonía con esta visión multipolar de la política exterior rusa, el presidente Medvédev visitó varios países sudamericanos y Cuba:

En Perú: firmó convenios de cooperación a los que el presidente Alan García consideró como sosteniendo “algunos acuerdos que son el primer paso de este relanzamiento, un documento que nos convierte en socios económicos, culturales y políticos, un documento para la cooperación tecnológica militar”. Recordó, además, que gran parte del armamento peruano es de origen ruso y debe ser renovado. Las exportaciones peruanas a Rusia ascienden a unos US\$ 13,6 millones.

Ecuador: se acordó iniciar negociaciones bilaterales con miras a un convenio comercial. “Este es un intento por aumentar el intercambio y la cooperación entre ambas naciones”, dijo el martes la cancillería ecuatoriana, agregando que la cooperación también se extenderá al ámbito técnico-militar.

Brasil: se trató la posibilidad de crear una asociación estratégica en materia de defensa. En un almuerzo con empresarios rusos y brasileños en Río de Janeiro sostuvo que: “La principal tarea es hacer que incluya sectores de alta tecnología, grandes compañías, y el sector de energía. Tenemos tal potencial”. Ya se establecieron en Kaliningrado plantas de empresas brasileñas como Sadia y Metalfrio.

Por otro lado, Rusia espera vender helicópteros y vehículos blindados al gobierno del presidente Lula Da Silva, su socio en el bloque BRIC, quien planea una fuerte reestructuración de los mecanismos de defensa del país, con inversiones multimillonarias, para resguardar las reservas de

²³Rosendo Fraga: 11 de agosto, 2008.

²⁴Vladimir Putin. Speech and the Following Discussion at the Munich Conference on Security Policy. Munich, 10 de febrero, 2007.

petróleo recientemente descubiertas. El deseo de Brasil es apuntar a una colaboración más estrecha en la tecnología aeroespacial y de propulsión nuclear.

Venezuela: país clave en el tema armamentista, y principal aliado de Rusia en la región. Moscú prometió ayudar a Chávez a construir un reactor nuclear y ha creado un fondo de inversiones por US\$ 4.000 millones. A cambio, Venezuela le ha dado acceso a gas y reservas auríferas. “Comparados con Rusia, somos territorialmente un país pequeño, pero comparando nuestras reservas de petróleo y gas somos dos gigantes unidos”, dijo Chávez en un viaje a Rusia este año. La visita del mandatario coincide con ejercicios navales en el Caribe, que comenzaron este martes, los primeros de Rusia en América desde el envío de misiles y naves a Cuba durante la Guerra Fría.

Los ejercicios militares fueron interpretados por algunos analistas como un desafío a Estados Unidos. Pero el gobierno ruso lo ha negado enfáticamente, aclarando que la visita de Medvédev apunta a estrechar las relaciones comerciales y de cooperación con los países de la región. Se estima que los intercambios comerciales entre América Latina y Rusia alcanzarán los US\$ 15.000 millones a fines de este año.

Cuba: la visita del presidente Medvedev fue ampliamente difundida por el precedente histórico de la relación ruso-cubana. Las conversaciones giraron en torno a inversiones en petróleo y venta de maquinaria, que reforzarían un intercambio comercial de US\$ 360 millones.

Estas vinculaciones del presidente ruso en Sudamérica y Cuba fueron facilitadas por los contactos establecidos por el gobierno de Venezuela y otros aliados de la región pero están más vinculados con la política anti norteamericana de los líderes que con una cuestión de simpatía ideológica con el socialismo siglo XXI, lanzados por Chávez.

Para América Latina y el Caribe (ALC), la actual turbulencia mundial aparece enmarcada dentro una confluencia de shocks negativos: la paralización del mercado de crédito mundial, el debilitamiento de la demanda externa y el descenso de los precios de las materias primas. Estos shocks pueden dar lugar a repercusiones adversas importantes, en círculos viciosos que afectarían sobre todo a las condiciones financieras. En la edición de abril de 2008 de Perspectivas económicas: Las Américas se presentó un escenario similar que, al ser sometido a pruebas de tensión, arrojó como resultado condiciones cercanas a la recesión en ALC. Pero la región no ha llegado a ese punto, y según nuestra proyección central el crecimiento del próximo año rondará en torno al 3%, cifra cercana al promedio de los mercados emergentes. Se prevé que ALC podrá lidiar mejor con los actuales shocks mundiales que en crisis anteriores. Esto refleja el progreso que han hecho muchos países en mejorar su situación macroeconómica en la última década.

Las perspectivas regionales se están ensombreciendo cada vez más ante el agravamiento de la situación financiera mundial. Se prevé una marcada desaceleración del crecimiento a medida que se materializa la desaceleración económica mundial y se endurecen las condiciones financieras. Asimismo, se estima que la cuenta corriente externa se debilitará. También han aumentado los riesgos de un deterioro del crecimiento mayor al esperado, dadas las perspectivas inciertas para los precios mundiales de las materias primas y la posibilidad de que se propaguen los efectos de las tensiones que afectan a la estabilidad financiera mundial. Para algunos países, la flexibilidad en el tipo de cambio facilitará el ajuste. Las autoridades se enfrentan al reto de lograr un delicado equilibrio entre, por un lado, mitigar la desaceleración esperada y mantener condiciones ordenadas de financiamiento y, por otro, intentar anclar la estabilidad a mediano plazo.

2.5. Resultados de las crisis: limitación de la hegemonía y cooperación multilateral

En este marco, la hegemonía norteamericana sin el complemento multilateralista, que significa legitimidad internacional, es una invitación a contrapesos estratégicos. Desde una crítica realista a

la unilateralidad geoestratégica, como la de la guerra de Irak, sostiene que si se quiere gobernar al mundo se debe apostar al multilateralismo. La globalización, dominada inicialmente por Estados Unidos, ha acelerado el ascenso de nuevos centros de poder y fabricado sus propios antídotos. La globalización continúa dominando la escena, pero ahora se complica con el regreso de la geopolítica clásica en donde la integración económica parece ser inseparable de la geopolítica.

Lo que resta por saber es: cuál es el orden de prioridades de la política exterior rusa y china, hacia dónde van tendiendo sus alianzas. Pues, si es así, entonces estaremos frente a un nuevo equilibrio de poder, o en realidad, una distribución del poder que, como bien sostiene Nye, los problemas de la política mundial tienden a derivarse de la desigualdad del poder y los grandes cambios en la distribución despareja de poder. Esta desigualdad de distribución explica el concepto de hegemonía. La crisis estudiada demuestra que se está modificando esta distribución de poder y se aprecia en la limitación de recursos del poder norteamericano y la progresiva limitación a su hegemonía.

Parece indudable que la crisis actual, en su traducción a la práctica de la política internacional, produce varias exigencias combinadas, y en ocasiones contradictorias: por un lado, la gravedad y profundidad de la crisis hace imprescindible un liderazgo global mucho más fuerte que el existente anteriormente. Por otra parte, la globalidad de la crisis hace que ninguna potencia sea capaz de gobernarla en solitario.

Estas exigencias combinadas y contradictorias hacen brotar actitudes contrapuestas por parte de los actores de las relaciones internacionales: las agresiones o amenazas inducen a la necesidad apremiante de acción por parte de la potencia hegemónica contrasta con la inoperancia de las instituciones internacionales y la parálisis de los mecanismos multilaterales; Esto genera desconfianzas en las demás potencias, temerosas de una hegemonía incontrolada de los EEUU. Pero, la gravedad y complejidad de las dos crisis analizadas hacen aparecer inmediatamente los límites a la hegemonía de los EE.UU. para gobernarlas, pero también pone en cuestión la ineficacia de un multilateralismo retórico, inoperante que golpea las puertas de Washington en una suerte de pretensión de emergente multipolaridad pero rogando que el liderazgo norteamericano restaure el orden planetario quebrado.

Finalmente, la crisis de fondo refiere a la incapacidad demostrada por las políticas llevadas adelante para ordenar y dirigir al mundo de la globalización que implica el establecimiento de reglas de juego para las multinacionales y transnacionales en orden a evitar la dinámica negativa emergente del juego autónomo de sus fuerzas cuyas consecuencias están a la vista.

Conclusión

La activa presencia de Rusia en el desarrollo de los problemas internos de Georgia se tornó en tema candente de la política mundial. Georgia ha perdido los territorios de Abjasia y Osetia, cuya independencia ha sido ya reconocida por el Kremlin el 26 de agosto, ignorando las presiones internacionales y las propias tensiones intrarusas creadas por territorios que reivindican su independencia.

Lo antedicho plantea una serie de problemas que incidirán en la configuración de la política internacional luego de 2008:

La crisis de Georgia ha generado un profundo deterioro en las relaciones post guerra fría entre Rusia y Occidente. Los esfuerzos llevados a cabo durante los últimos años para lograr un entendimiento con la OTAN se han dañado: a) la UE está replanteando sus relaciones con Rusia, b) los EE.UU. han advertido seriamente que no se permitirá un regreso a la guerra fría. En esto hubo acuerdo entre los dos candidatos a la presidencia estadounidense

Dentro de este esquema, Estados Unidos juega una carta geoestratégica: convoca a la India como contrapeso de China, a Georgia como contrapeso de Rusia, de igual manera a los países del Este europeo. Pero, lo que no acaba de cerrar en este esquema es el acuerdo entre los Estados Unidos y Europa sobre cómo el mundo debería funcionar.

Por otra parte la crisis financiera se muestra profunda y complicada, ya que la caída de la demanda acontece simultáneamente en todo el mundo. Por una parte, las economías más endeudadas, aquellas que más tiraban del consumo mundial como EEUU, el Reino Unido y España, sufren las consecuencias del endurecimiento del crédito y el deterioro de su riqueza por la fuerte caída en el precio de los activos financieros.

Los países productores de materias primas, como los de Oriente Medio, Venezuela y Rusia, asisten a una caída de sus ingresos por exportaciones, tras el desplome de los precios del petróleo derivado de una caída en la demanda mundial. Ello revierte en la demanda de los países estructuralmente exportadores como China, Alemania y Japón, que ven contraerse el comercio con los países de esas zonas del mundo y sufren la recesión de sus economías que, lejos de estar endeudadas, arrojan superávit. En definitiva, la tarta del consumo mundial ha entrado en una espiral de contracción que está atrapando a las economías de todas las partes del mundo. Nadie se libra de la recesión mundial, independientemente del punto de partida y de la salud de su economía.

Esta situación crea unas expectativas sobre la economía negativas, y tensiona aún más los mercados crediticios fuertemente dañados ya por la crisis de confianza. La incapacidad del sistema financiero de hacer su labor de intermediación, aunque no cause el inicio de la recesión, la puede hacer más profunda y más duradera.

En estas circunstancias, el papel del Estado es hoy más que nunca determinante para romper este peligroso círculo vicioso y devolver a las economías a una senda de crecimiento creíble con políticas monetarias y fiscales expansivas. En orden a lo dicho aparece el fantasma del proteccionismo. Se necesitan algún mecanismo que permita la subsistencia del libre comercio que sólo puede lograrse a través de la coordinación y la cooperación entre los Estados para promover instituciones internacionales eficaces para gestionar la crisis y dotarlas de legitimidad y competencias suficientes para velar por el interés general de las naciones evitando la vuelta al proteccionismo que paralizaría los procesos de integración en marcha.

En Sudamérica ambas crisis parecen conjugarse y orientar la salida por la puerta menos deseable: el retorno a una visión ideologizada de la realidad política internacional que significó el retroceso innecesario en el proceso de modernización y desarrollo. Una suerte de síndrome residual de la “guerra fría” en el pensamiento estratégico de los líderes cercana las posibilidades de una visión pragmática y multilateral de la agenda de política exterior de los países de la región.

En orden a lo financiero y económico, los países de la región, en sintonía con posiciones ideológicas pasadas, intentan salir de la situación a través de la nacionalización y el proteccionismo. Ambas cuestiones paralizan los procesos integrativos que podrían ser, como hasta no hace mucho se sostenía, verdaderas alianzas estratégicas para salir de la situación actual.

Recomendaciones:

- a) La emergencia de polos regionales de seguridad centrados en perspectivas geoestratégicas imponen una revisión de las posturas unilateralistas norteamericanas, acentuadas a partir de 2001.
- b) Lo anterior sería consistente con la reformulación de un Consejo de Seguridad de Naciones Unidas centrado en una distribución regional de los miembros permanentes.

c) El proceso de reconfiguración en marcha, en la política internacional, requeriría del multilateralismo como la fórmula más eficaz para enfrentar las crisis, las amenazas y los riesgos en un escenario que se perfila como de un nuevo equilibrio de poder. Si bien disminuiría la hegemonía norteamericana no lo haría en términos de liderazgo mundial, sobre todo en materia de hard power. Esto es, se mantendría la americanización de operaciones militares en países como Afganistán, en la medida de que los aliados europeos y los integrantes de la OCS no estén en capacidad de estabilizar la situación

d) La acción mancomunada de los países del G 20 debiera aproximar las posiciones europeas y anglosajonas buscando que los cambios en el sistema financiero internacional y sus regulaciones no opere en contra del libre mercado y frene las expectativas de crecimiento mundial.

e) Se debería fortalecer el papel de las instituciones internacionales a fin de que éstas puedan prever y evitar situaciones como las actuales, coordinar las soluciones globales que eviten el proteccionismo.

f) La crisis financiera puede ser una oportunidad para los países emergentes, que pudieron beneficiarse de la época de bonanza del crecimiento económico de los últimos decenios y, sin embargo, esto no se tradujo en un verdadero desarrollo de sus sociedades. Lo dicho viene a significar que hay problemas más domésticos que internacionales en la gestión de los recursos y la distribución de los bienes públicos y que es imperativo analizar seriamente y sin dogmatismos ideológicos, tentación a las que suelen sucumbir nuestras élites nacionales: más que como búsqueda de salida eficaz de las crisis, intentos para soslayar su propia ineptitud.

Paraguayan People's Army: Challenging a Populist Regime

David E. Spencer

ABSTRACT

The new guerrilla group known as the Paraguayan People's Army, or EPP, is unique as a Marxist insurgency against a Marxist-sympathetic populist government. Although still small they appear to be growing. The evidence indicates that EPP is a serious group that has been in development for more than twenty years. They have an ideology and a strategic plan that they are systematically carrying out. They are anything but amateurs. They have acquired training and assistance from the Colombian FARC, if not others. They have built up funds through bank robberies and kidnappings, and gradually they are expanding their operations. While sometimes referred to as a "foquista" movement, the comparison falls short. What distinguishes EPP is the significant support base they have systematically built up among the radical elements of the Paraguayan rural peasantry, particularly in the north of the country. So far the state has responded by sending contingents of policemen and soldiers to cordon off and search rural areas in San Pedro and Concepcion. These operations appear to have produced little result. This article discusses the EPP's history and dynamics.

Introduction

Since at least 2004 an increasing series of incidents indicate that an insurgency is building steam in Paraguay. Known as the Free Fatherland Party (Partido Patria Libre), its armed wing is called the Paraguayan People's Army, known by the acronym EPP (Ejercito del Pueblo Paraguayo). Until recently Paraguayan officials and academics consistently downplayed the group, claiming they were merely criminals posing as guerrillas to legitimize their crimes, or alternatively that they were puppets of the Colombian FARC seeking to operate in Paraguay with no legitimate political cause of their own or popular support.

However, their increasing number of actions over the last year and a series of captured documents and revelations over the last six months, indicate that there is more to the movement than meets the eye. The denials and minimizations have only served to create the conditions that have allowed the group to expand its operations. While still a small group in terms of numbers of fighters, if left unchallenged, the EPP has the potential to become a major problem for the Paraguayan state.

Paraguay at first glance seems to be an odd place for the development of an insurgency. In 2008 the country elected a leftist president who openly espoused Liberation Theology doctrine. Although ruling through a coalition with the non-Marxist Liberal Party, socialists and Marxists occupy significant positions within the government. Like many of its neighbors, Paraguay seems to be on the peaceful road to socialism. However, the conditions in the country are more ripe for political violence than they might suggest at first glance. A short history is appropriate.

Opting Outside the Democratic Process

Between 1960 and 1990, three decades in which insurgent and terrorist groups flourished in neighboring Uruguay, Argentina and Chile, Paraguay seemed to be an oasis of calm despite seemingly ideal pre-conditions for such a movement: an authoritarian regime, corruption, poverty and disenfranchised masses.¹ This has largely been attributed to the iron grip of the Alfredo Stroessner dictatorship during that time. However, the government's iron grip on the national media, which allowed it to hide or

¹Timothy Wickham-Crowley, *Guerrillas and Revolution in Latin America: A Comparative Study of Insurgents and Regimes since 1956*, (Princeton: Princeton University Press, 1992).

minimize a number of attempts at fomenting insurgency, was probably more important.

The initial insurrectionary movements were the work of exiles from the 1947 Civil War, largely from the poor north of Paraguay, centered around Concepcion, and mostly from the Liberal Party youth movement. It is probably no accident that today's EPP home turf is also in and around Concepcion. The exiles created two guerrilla movements in Argentina. The 14th of May movement, or M14, was created in Buenos Aires in 1958, before the overarching influence of the Cuban revolution. Between 1959 and 1960 the M14 carried out several invasions from Argentina that were defeated each time by aggressive Paraguayan military action. The United Front for National Liberation (FULNA), formed in 1959 and including the Communist Party of Paraguay (PCP), was heavily influenced by the Cuban and Marxist experience. FULNA initially developed a Cuban-inspired *foco* approach, implemented in 1959-1960, that proved to be as unsuccessful as the M14 invasions. After this initial failure FULNA adopted a prolonged war strategy. However, while they were able to sustain the effort somewhat longer, this second effort also failed to gain traction. They were finally defeated in 1970. The final important attempt was carried out by the Political-Military Organization known as OPM. Inspired by neighboring urban guerrillas in Argentina, Uruguay and Brazil the OPM attempted to create a similar movement in Paraguay. While it proved elusive because of its clandestine cellular structure, it too was defeated by 1978.²

The Stroessner regime was finally overthrown in a palace coup in February 1989, opening the door for the institution of proto-democratic government and also unleashing the development of radical leftist political forces. Like leftist parties all over Latin America the multiple groups which developed in Paraguay followed essentially three strategies to achieve political power: 1) working within the democratic system through strictly legal electoral participation and coalition building with other opposition parties, 2) a combination of legal methods (participation in electoral politics) and peaceful illegal (protests, land invasions, etc.) to create crisis around which legal politics could make a decision, and 3) legal, peaceful illegal, and violent illegal (kidnapping, extortion, assassination, and in some cases terrorism and insurgency).

Most radical left parties have opted for the first two strategic approaches, concluding that the institution of democratic politics throughout Latin America has made the third strategic approach currently unnecessary, and even counterproductive. However, some keep the third open as an option, sending members to military training with remaining regional guerrilla groups, such as the FARC, and stockpiling small caches of weapons just in case conditions make it again necessary to return to political violence. What is also clear is that the dividing line between those endorsing the first and second strategic approaches, and those endorsing the third is often very thin, with many people switching back and forth across the line.

Both Fernando Lugo, the current president of Paraguay, and the founders of the EPP, Juan Arrom and Alcides Oviedo, emerged from the same part of Paraguay's political and geographic landscape. Lugo, an open advocate of liberation theology, preached this radical doctrine when he was the Bishop of San Pedro. Although Lugo has repeatedly denied knowing members of the EPP, a high-level Patria Libre defector claimed that EPP leader Manuel Cristaldo Mieres was the altar boy of the San Pedro Church, where Lugo was Bishop. In addition, several of the members of the EPP participated in meetings with Lugo in Santa Rosa, where they allegedly discussed political actions such as blocking roads.³ There is no evidence that Lugo ever endorsed future EPP leaders plans for violent insurgency, but they seem to have moved in the same political circles for several years.

Juan Arrom and Alcides Oviedo were seminary students influenced by Liberation Theology.

²"La Resistencia Armada a la Dictadura de Stroessner," *NovaPolis*, August 2004.

³"Los EPP no son mas de 14, pero tienen apoyo de mucha gente," *Ultima Hora*, October 23, 2009.

⁴"Larga Marcha del EPP," *Ultima Hora*, October 25, 2009.

⁵"Larga Marcha del EPP," op.cit

From the very beginning, around 1990, the project they developed was to adopt the third strategic approach and form a political movement to be known as Patria Libre with an active armed wing (not yet named) to bring about a socialist revolution.⁴ Arrom is reported to have immediately begun recruiting members for his movement, even before it was formally established. Among the earliest recruits were many of the eight Villalba siblings. Carmen, who became Alcides Oviedo's wife, is currently the EPP's spokesperson in jail. Osvaldo Villalba is one of the EPP's military commanders. Liliana Villalba was detained while taking supplies to an EPP camp back in 2006 and then released.⁵ Jose Villalba is not officially a member of the EPP, but was a member of the Northern Peasant Organization (OCN), a political organization that EPP openly endorses, and now leads a group called Articulación Urbana y Rural de Concepción (Concepcion Rural and Urban Coordination), which carries out political action favoring EPP causes. It has also been reported that he recruits 15- to 20-year-old youths from a variety of rural movements to attend indoctrination camps and events. There, class struggle and guerrilla warfare is glorified, thus serving as a first level screener and indoctrinator for potential recruits to the EPP.⁶ Monsignor Adalberto Martinez of Lugo's former San Pedro diocese, said that several of the Villalbas studied in the seminary directed by Lugo in the 1990s.⁷

In the early 1990s Patria Libre carried out its own training in guerrilla tactics in the Paraguayan countryside. They also sought professional help and sent individuals to undergo more expert training outside Paraguay, apparently Chile initially, where the Manuel Rodriguez Front (FPMR), was still active.⁸

Launching a violent insurgency requires a great deal of money so it is no surprise that the movement's first actions were aimed at acquiring funds. Their stated goal was to accumulate 40 million dollars by 2003 in order to launch the revolution. A bank in Horqueta was robbed, a bank armored car was robbed in Caaguazu,⁹ and a failed attempt was made to rob a bank in Chore, San Pedro by means of digging a tunnel in December 1997. This led to the first public knowledge of the so-far unnamed armed wing and arrests of members of the inchoate group including Alcides Oviedo, Carmen Villalba, Gilberto Setrini, Francisco Lezcano, Lucio Silva and Pedro Maciel Cardozo. A civilian court condemned the defendants to two years in prison.¹⁰

However, it seems that robbing banks was proving to be more dangerous and less profitable than desired. It was at this time that Patria Libre probably turned to the Colombian FARC, which responded positively. FARC international commission member Jairo Alfonso Lesmes Bulla, aka Javier Calderon, responsible for Paraguay, Uruguay, and Argentina, and Chile, is documented as traveling to Paraguay twice, in October 1998 and in July 1999. He was detained on October 2, 1998 by police intelligence agents checking his travel documents but was immediately set free. In July 1999, Javier Calderon returned to Paraguay, where he gave a press interview speaking about the peace process between FARC and the government of Andres Pastrana. Throughout his travels in Paraguay Calderon was always accompanied by members of Patria Libre, among them Juan Arrom.¹¹

It was shortly thereafter that Patria Libre began carrying out kidnappings. However, this resulted in splits within the movement. Arrom and a majority of militants were willing to use the armed wing to carry out assassinations, kidnappings and other criminal activities. Others objected, and these separated from the party.¹² A first attempt at kidnapping failed against Colorado Senator Óscar González Daher.¹³ In November 2001 the clandestine organization carried out its first successful

⁴“Mons. Zacarias cuenta evolución del EPP,” *ABC Color*, October 21, 2009.

⁵Michael Warren, “Bishop-turned-president tested in Paraguay,” *Associated Press*, December 9, 2009.

⁶“Vi formarse al EPP y tambien recibi entrenamiento guerrillero,” *Ultima Hora*, October 22, 2009.

⁷“EPP tenia por meta recaudar US\$ 40 millones para llegar al poder en 2003,” *La Nacion*, October 25, 2009.

⁸“Larga Marcha del EPP,” *Ultima Hora*, October 25, 2009 also “EPP tenia por meta recaudar US\$ 40 millones para llegar al poder en 2003,” *La Nacion*, October 25, 2009.

⁹“Investigadores refuerzan hipótesis de supuesto apoyo externo al EPP,” *ABC Color*, December 12, 2009.

¹⁰“Vi formarse al EPP y tambien recibi entrenamiento guerrillero,” *Ultima Hora*, October 22, 2009.

kidnapping, of Maria Edith de Debernardi. Publicly, a one-million-dollar ransom was reportedly paid for her release, although rumors are that the amount was much greater.¹⁴ After this kidnapping many of the members of Patria Libre were rounded up by the police, including Juan Arrom. However, several protest marches were held in Asuncion resulted in the release and self exile of Arrom and others to Brazil.¹⁵

However, this didn't stop Patria Libre which, buoyed by their success, turned again to FARC. A July 3, 2003 e-mail message found on the computer of celebrated FARC commander Raul Reyes referred to three to five "Paraguayans from Patria Libre, with whom we have done some financial jobs in their country," and who would be arriving on July 20 for a training course.¹⁶ In addition at least one FARC adviser, Orley Jurado Palomino, aka Commander Santiago, was sent to Paraguay to provide training, advice and operational leadership. He remained with Patria Libre in Paraguay for nearly a year.¹⁷

Commander Santiago initially trained members of the group in the mountains and hills of Finap, Capiibary, and Caaguazu in southeastern Paraguay.¹⁸ Detected by local authorities, the EPP then moved back north to its' home territory around Concepcion. Here the group began training for a major kidnapping operation. A video captured in July 2004 shows members of the group rehearsing for the operation. The methods observed in the video are those of professional kidnappers designed to insure maximum efficiency and ruthlessness in minimal time.¹⁹ The capture of the video didn't slow down preparations for the operation in part because the Paraguayan authorities thought it was the training video for the already completed Debernardi case and so failed to act.

Trained by the FARC; Mistaken for Drug Traffickers

Commander Santiago's apparent liaison to the FARC was Rodrigo Granda, the Colombians' representative in Venezuela. A captured e-mail from Granda to Raul Reyes, a member of the FARC Secretariat, indicated that preparations were advancing: "The economic objective is ready. They have the intelligence, weapons, cars, houses, and the group to carry out the operation. They're looking to get 5 million of the greenbacks, and are capable of guarding the bull for six months. The cooperation they are asking for is that Hermes go and inspect the locations and provide recommendations to the operational group about the best way to negotiate and collect..."²⁰

The operation the Paraguayans were training for in the video was carried out on September 21, 2004 under the leadership of Commander Santiago, in which Cecilia Cubas Gusinky, daughter of Paraguayan ex-president Raul Cubas, was kidnapped in San Lorenzo. However, negotiations didn't go well. The Cubas family were not willing to pay the amount of ransom that was demanded. Instead, they counter-offered no more than 300,000 dollars, angering Commander Santiago. On November 13, 2004 an internal meeting was held in which the EPP agreed to receive the money offered, but not release Cecilia. This was done. In early December Commander Santiago reported in a meeting that they were at an impasse with the Cubas family, that the security team was in danger, and that the operation needed to be terminated and Cecilia murdered. Cecilia Cubas was reportedly killed on Christmas Day, 2004.²¹ Her naked decomposing body was found at the bottom of a well in a house in Ñemby on February 16, 2005. It was later determined that she had been suffocated.²²

¹³"EPP tenia por meta recaudar US\$ 40 millones para llegar al poder en 2003," *La Nacion*, October 25, 2009.

¹⁴"Larga Marcha del EPP," *Ultima Hora*, October 25, 2009 and "EPP tenia por meta recaudar US\$ 40 millones para llegar al poder en 2003," *La Nacion*, October 25, 2009.

¹⁵"Vi formarse al EPP y tambien recibi entrenamiento guerrillero," *Ultima Hora*, October 22, 2009.

¹⁶"Las conexiones del EPP con las FARC," *ABC Color*, October 16, 2009.

¹⁷"Vi formarse al EPP y tambien recibi entrenamiento guerrillero," *Ultima Hora*, October 22, 2009.

¹⁸"Larga Marcha del EPP," *Ultima Hora*, October 25, 2009.

¹⁹"Exhiben video en el que se observan practicas para secuestrar a una mujer," *ABC Color*, November 5, 2004.

²⁰"Prueba Reina," *Revista Semana*, August 23, 2005.

²¹"Los EPP no son mas de 14, pero tienen apoyo de mucha gente," *Ultima Hora*, October 23, 2009.

The relationship between FARC and Patria Libre continued. An e-mail between Rodrigo Granda, the FARC's representative in Venezuela, and Raul Reyes indicated that six Paraguayans would arrive for a six-month training course in January 2005.²³ Meanwhile, the EPP began diversifying and expanding its operations. The Iturbe Sugar Mill was attacked in April 2004.²⁴ In addition the EPP attacked its first security target, taking and burning the police station at Kurusu de Hierro, Concepcion.²⁵ Nobody seemed to pay attention; some thought the assailants were drug traffickers. The EPP attacked and burned a second police station at Jhugua Ñandu on April 18, 2006. The objective in both was to steal weapons. It is reported that Osvaldo Villalba, aka Commander Alexander, yelled to the police commander, "Tell Nicanor (referring to then president of Paraguay Nicanor Duarte) that this has just begun!"²⁶ Although no casualties were suffered at either police station, the organization also began assassinating a small number of particularly troublesome or hated policemen.²⁷ Despite this, the government continued to regard these events as purely criminal activity carried out by persons with drug trafficking or other criminal, not political, motivations.

Patria Libre did have a political agenda in addition to its "military" operations. While there may have been as few as 15-20 combatants at this time, they were able to gain the broad support of many individuals within several peasant organizations.²⁸ This was due to the great neglect by the government of the peasant grievances in northern Paraguay. Patria Libre members had participated in these movements since the early 1990s and continued to encourage and participate in road blockades and land invasions, offering protection to the marching peasants from police repression.

From at least 2004 the insurgents began penetrating the Northern Peasants Organization or OCN.²⁹ In 2008, Patria Libre shifted its actions to more directly support the peasant organizations causes. They kidnapped wealthy cattle-rancher Luis Lindstrom on July 31, 2008, who was released after payment of a ransom of 300,000 dollars.³⁰ They also carried out several attacks against soy farms, particularly those belonging to Brazilians. This played to twin causes. First, peasant protests over commercial soy farming, which is most profitable on huge corporate farms, highlighted the fact that many peasants remained landless.

A second important argument played to a national distrust of Brazilian immigrants, known as "Brasiguayos." The Brazilian immigrants acquired cheap land in Paraguay, but rather than integrate into Paraguayan society, remained in many ways tied to Brazil. They continued to speak Portuguese; created schools for their children in which the Brazilian educational curriculum was taught, flew the Brazilian flag, and sang the Brazilian national anthem. The fear across Paraguay is that the Brasiguayos would eventually overrun and de facto "annex" Paraguay to Brazil.

Two of the most significant attacks occurred on March 12, 2008, and December 5, 2008. In both incidents the targets were Brazilian owned farms, and hundreds of thousands of dollars worth of vehicles, machinery and warehouses were set on fire and destroyed by armed and uniformed guerrillas. The December attack was the first EPP action during the Lugo government.³¹ During the March attack flyers were left behind with the name People's Army of Paraguay (EPP) on them. This was the first time this designation was used publicly.³²

²²"Larga Marcha del EPP," *Ultima Hora*, October 25, 2009.

²³"Prueba Reina," *Revista Semana*, August 12, 2005.

²⁴"Exhiben video en el que se observan prácticas para secuestrar a una mujer," *ABC Color*, November 5, 2004 and "Practica filmada fue para Secuestro de Cecilia," *ABC Color*, March 1, 2005.

²⁵"Larga Marcha del EPP," *Ultima Hora*, October 25, 2009.

²⁶"Larga Marcha del EPP," *Ultima Hora*, October 25, 2009.

²⁷"EPP Inicio con Gobierno Anterior," at <http://concepcionnoticias.blogspot.com/2009/10/EPP-INICIO-CON-EL-GOBIERNO-ANTERIOR.html> October 19, 2009.

²⁸"Los EPP no son mas de 14, pero tienen apoyo de mucha gente," *Ultima Hora*, October 23, 2009.

²⁹"Mons. Zacarias cuenta evolución del EPP," *ABC Color*, October 21, 2009.

³⁰"Larga Marcha del EPP," *Ultima Hora*, October 25, 2009.

³¹"Larga Marcha del EPP," *Ultima Hora*, op., cit.

³²"Carmen Villalba afirma que seguirán incursiones armadas," *Ultima Hora*, March 18, 2008.

The political campaign that resulted in Lugo's election divided the peasant movement and support for EPP. Some wanted to form a single, unified and disciplined movement with single line of action, an option favored and pushed by the members of the EPP and their supporters. Others wanted to form a loose political coalition around the figure of Lugo, the alternative that ended up prevailing. It is this divisive political dynamic that explains EPP's continued activity despite a leftist president in power.

To beat the Colorado party, Lugo and other leftist parties had to form a coalition with non-leftist opposition parties and groups, particularly the traditional opposition Liberal party. This meant that the Lugo socialist agenda was moderated to maintain the coalition. Some leftist parties saw this as politically expedient to win and maintain power, a position from which they could gradually play politics and implement their own agenda, much like what had been done in Venezuela and Ecuador. However, it meant that most of Paraguay's traditional political and social structure remained in place. The EPP regarded this as a betrayal. A June 4, 2009 communiqué declared that the guerrillas would not stop their action based solely on a change of president. The only acceptable path was to implement immediate "radical and revolutionary changes." The EPP condemned "treacherous pretend socialists" who made alliances with "pro-imperialists" and "pro-oligarchy" factions represented in Lugo's coalition. They categorically stated: "clearly and decisively the revolution will not be made with opportunists like you that have renounced the right of progress..."³³

Unhappy with Lugo's presidency the EPP decided to carry out actions to get increased national attention. On December 31, 2008, about twenty armed and uniformed individuals entered the military post of Tacuati, which was only garrisoned by three men. Faced by a superior force, the soldiers surrendered. They were then handcuffed and put on display in the public patio. The insurgents stole two M-16s and 90 boxes of ammunition and threw grenades at the post structure, which caught fire and burned to the ground. Then the guerrillas scattered pamphlets with the name Popular Paraguayan Army (EPP) on them and withdrew.³⁴ The attack was claimed to be in retaliation for the unsolved death of a peasant leader in Concepcion.³⁵

This first attack on the military finally provoked a national response. More than 1,000 military and police were sent to the north to hunt for the insurgents. However, the operation was essentially fruitless, with no insurgents killed or captured. While the Army and police were beating the bush for the EPP, the guerrillas had taken refuge on a small (11.5 hectare) farm in Yvyraty, 12 kilometers from Horqueta. They remained there until August 1, 2009. The camp was in a forested part of the property that belonged to Alejandro Ramos Morel, a leader of the Northern Peasant Organization (OCN), and his wife, Lurdes Ramírez. To eat they stole cattle from the farms in the area, preparing sumptuous barbecues along with abundant Brahma brand beer (ironically a product of Brazil). Many people apparently knew of their presence but nobody reportedly denounced them either out of political sympathy due to EPP support for peasant land claims through the OCN and other peasant organizations, or out of fear. EPP took advantage of the lull to evaluate their situation and make future plans. This camp was not discovered until August 1, 2009 and then only by accident, when a local peasant ran into the camp while he was looking for some stray cattle. The police came to search the farmhouse and, after a firefight, the EPP withdrew during the night.³⁶ Although the guerrillas escaped, they left behind a cache of documents, which would provide significant insight into the group's nature, ideology, strategic and tactical plans.³⁷ More will be said about this later.

³³"Comunicado del EPP: Frente a la mentira reaccionaria, la verdad revolucionaria," <http://www.lahaine.org/index.php?p=17912>, accessed June 4, 2009

³⁴"Atacan Destacamento military en Paraguay," *Associated Press*, January 2, 2009.

³⁵"Carmen Villalba reivindico para el EPP ataque de Tacuati," *La Nacion*, January 4, 2009.

³⁶"El EPP farreaba con asado y cerveza cerca de Horqueta," *Ultima Hora*, August 4, 2009.

³⁷"El EPP farreaba con asado y cerveza cerca de Horqueta," *op., cit.*

While the police and the military flailed around in the countryside, the EPP scored a propaganda coup on April 30, 2009 by planting a propaganda bomb in the women's bathroom of the National Justice Palace in Asuncion. The bomb was discovered and removed from the building to a nearby patio, where it exploded harmlessly.³⁸ A few months later, the EPP carried out another high-profile kidnapping, on October 16, 2009 grabbing cattle rancher Fidel Zavala from his Estancia Mable farm in Paso Barreto. Led by Osvaldo Villalba between a dozen to 15 well-equipped and armed uniformed men and women assaulted the farm house. Along with Zavala, the guerrillas carried off one of the farm's all-terrain vehicles, which they drove to another place on the land, then abandoned. They also booby-trapped the vehicle with an improvised bomb. When the truck was discovered and searched, the bomb exploded, wounding two police officers, one seriously. The kidnappers subsequently demanded from the Zavala family a five-million dollar ransom.³⁹ The kidnapping provoked a new round of police and military operations in San Pedro and Concepcion departments, efforts that proved equally fruitless. (As the Security and Defense Studies Review was being prepared for publication, Zavala was liberated after paying an unknown ransom, making statements to the press on behalf of the EPP and delivering butchered meat to poor communities.)⁴⁰

Despite the seeming impunity of the group, however, some chinks do seem to be appearing in the EPP's armor. The capture of the documents in August was important and there have also subsequently been at least two desertions from the group. The first was by a young woman who appears to be an unimportant low-level recruit,⁴¹ but the second deserter was Carlos Espínola, aka "Claudio," trained outside Paraguay by Colombian and Ecuadorean specialists. Claudio appeared in the video in 2004 and was a member of the security team at the house in Nembly, where Cecilia Cubas was kept captive.⁴² It is hard to judge how devastating this desertion will prove to be, but for a relatively small group it could be significant. Since that time several additional arrests have been made, mostly so-called logistical support elements to include Jose Villalba.⁴³

The documents captured in August 2009 but probably written in early 2009 provide much insight into the organization. First, they indicate that EPP has a strategic plan. EPP wanted to set up a strategic base area in the Upper Parana, a region which shares borders with Brazil and Bolivia. The wooded terrain is difficult, making it an ideal area in which to hide. The borders provided major logistics routes into the zone as well as routes of retreat in the face of government action.⁴⁴ In addition, they would expand into other areas of the country. In each of the areas the forces of the EPP were to be divided into four categories: A) Full-time combatants, B) Part-time combatants or militias, C) Logistics support forces, D) Internal and External political support and propaganda).⁴⁵

From Cuba to Concepcion and Caaguazu

At the time when the documents were written, in or about January 2009, the EPP claimed to number around 60 militants, but how these militants were divided up was not clear. Other information may indicate that most of these were non-combatants as plans were being made to have 30 full-time guerrillas divided into three columns, each with responsibility for a department by 2010. Each of these columns was to be supported by a group of 10-15 militia members that could reinforce actions as required. The target departments were Concepcion, San Pedro and Caaguazu. The militias were to carry out ranch burnings, roadblocks and land invasions.⁴⁶ Presumably the full-time guerrillas

³⁸⁴⁴"Larga Marcha del EPP," *Ultima Hora*, October 25, 2009.

³⁹⁴⁵"Commueve a Paraguay una ola de Secuestros Extorsivos," *La Gaceta*, October 18, 2009. also "Identifican a hermano de Carmen Villalba como cabecilla del plagio," <http://concepcionnoticias.blogspot.com/2009/11/identifican-hermano-de-carmen-villalba.html>, November 24, 2009.

⁴⁰⁴⁶"Fidel Zavala Serrati fue Liberado Añoche," *ABC Color*, January 18, 2010.

⁴¹⁴⁷"Se entrega joven vinculada al EPP," *ABC Digital*, 17 de diciembre, 2009.

⁴²⁴⁸"Fiscal dice que Espínola es un experto en explosivos y rehenes," *Ultima Hora*, December 30, 2009.

⁴³⁴⁹"Profugo Jose Villalba Cae en Concepción," *ABC Color*, January 31, 2010.

⁴⁴⁵⁰"El Manual del EPP," captured documents obtained from the Paraguayan Fiscalia captured on August 1, 2009. Many of these documents were also published in a special edition of *La Nacion* on January 23, 2010 entitled "El Documento del Terror: El Manual del EPP."

⁴⁵⁵¹Ibid.

⁴⁶⁵²Ibid.

would carry out the more violent tasks, such as assassinations, kidnappings or so-called “retentions” of members of the Paraguayan oligarchy, Paraguayan government officials and officials of foreign governments, attacking the armed forces, and recovering weapons.⁴⁷ A la the Argentine-born Cuban revolutionary Ernesto “Che” Guevara, the EPP was to get their weapons from the enemy: “When we speak of forces it is unavoidable to talk of weapons for the combat groups which will have their automatic rifles as the main weapon. Where do we get them? The enemy has them.”⁴⁸ An immediate task to achieve plans for expansion was the acquisition of 10 rifles and 5,000 rounds of ammunition. “If objectives have been cased, the operation should be carried out.”⁴⁹

In deed and action the EPP recognizes that revolutions cost a lot of money. “Any war in general, and a revolutionary war, like the one that we propose in particular, costs money, and the majority of the necessary elements to carry it out cannot be obtained through the work of the people, but rather from the forced collaboration of the oligarchy and their government.”... “An armed force takes what is produced, as the armed men cannot dedicate themselves to farming the land or other productive activities, as much as they would like to.”⁵⁰ The documents indicated that the major form of financial activity was to be kidnapping, while drug trafficking—a mainstay for EPP’s Colombian ally, the FARC—has so far been avoided. However, perhaps inspired by the FARC, collaboration with criminals was contemplated in the documents. People kidnapped by criminals could be kept prisoner in the zones of the EPP. The criminal organization would do the negotiations and receive payment, for which they would pay the EPP 50% of the ransom for holding the prisoner.⁵¹

The documents show that EPP are both imaginative and thorough in their military planning. Among the documents captured in August was a plan to break the EPP members who have been jailed out of prison. This plan called for the use of an armored car that could either be purchased or manufactured. There were step-by-step instructions for either option.⁵² In addition, the prisoners would be armed from the inside with pistols and grenades that the EPP was introducing into the prison with the help of one of the guards. Nothing was being left to chance. There was also detailed intelligence on the prison, the number of guards, reinforcements, etc. The route of retreat appeared to be through the Chaco. There were detailed notes about the various routes and all potential obstacles along these routes: police stations, bridges, culverts, gates, etc. Another document had information on every police station in the San Pedro and Concepcion areas, their personnel, commanders, vehicles, weapons, radios, etc.⁵³

The documents also discussed political tasks of the EPP. They talked about how the EPP could penetrate and form part of the peasant political groups to “capitalize on the popular sympathy that we have.” They mentioned how one of the peasant organizations of San Pedro desired to form a relationship with them in a new semi-legal organization that would be called the “Francist Liberation Movement (Movimiento Francista de Liberación”).⁵⁴ The Francist movement would be formed by people who didn’t want to join the EPP, but were sympathetic to the guerrilla cause. One document concluded: “I estimate that we will need more money to go public with a great mobilization.” Some of these plans may have already been implemented as it has been reported that banners with Francia’s image have been seen at recent protests.⁵⁵ In addition the documents discussed how the EPP could support the peasant organization OCN. The spoke of cooperation between the EPP and OCN to carry out land invasions, and mentioned the need to “gain influence” in the Paraguayan Agrarian Movement in Upper Paraná, the EPP’s proposed base area.⁵⁶

⁴⁷Ibid.

⁴⁸Ibid.

⁴⁹Ibid.

⁵⁰Ibid.

⁵¹Ibid.

⁵²Ibid.

⁵³After Paraguay’s founding president Jose Gaspar Rodriguez de Francia.

⁵⁴Op. cit., “El Manual del EPP.”

⁵⁵Ibid.

From the documents and their actions, EPP has a clear rural political focus. Their main objective is to carry out revolutionary action against the Paraguayan oligarchy, government and foreign governments to support the struggle of the peasants.⁵⁷ They justify their war because “there is no doubt that the government of Fernando Lugo will not carry out the comprehensive agrarian reform promised to the Paraguayan people.” (The centrality of the agrarian reform to the political platform of the EPP is very similar to that of the Colombian FARC.) If the government is not willing or able to carry out this comprehensive agrarian reform, the “situation forces the Paraguayan people to take the land into their hands and carry out the agrarian reform from below” through an alliance of workers, students, the homeless, and peasants. To overcome the establishment’s resistance this coalition should “make intensive use of violence.” The peasants should immediately “begin the massive occupation of large property” and “should go armed with whatever they can: shotguns, revolvers, rifles, machetes, slings, rocks, etc.,” but at the same time avoid taking pregnant women and children to the “battles for the land and liberty.”⁵⁸

For the EPP, peace will only come after there is a war and the “people govern” through the establishment of a Socialist Republic.⁵⁹ Before this can be done, everything must be destroyed and then rebuilt.⁶⁰ The guerrillas stressed that they do not believe in the current wave of regional populist leftist governments. They have condemned all who make compromises with their declared enemies, a list that included Lugo, President Lula of Brazil, the Kirchner dynasty in Argentina, Michele Bachelet of Chile, Alan Garcia of Peru and Tabare Velasquez of Uruguay. They call these presidents liars and traitors for having moderated and acted against radical rural movements.⁶¹ More specifically they criticize Lugo, claiming his ideology is Catholic, not pure socialist, and they reject any relationship with his ruling coalition which they condemn and faux socialist.⁶²

At the same time, the EPP expresses admiration for Hugo Chavez, as much Chavista literature has been found in their camps, and they never criticize Evo Morales of Bolivia, although they claim they have no relationship with the Paraguayan Movement Toward Socialism (PMAS), essentially a clone of the Bolivian MAS and a group which strongly supports Lugo.⁶³ The EPP aspires to belligerent status, a common goal shared with FARC, and freedom for their jailed comrades, whom they call political prisoners. Not surprisingly their main international enemy is “Yankee imperialism”, but they also condemn Israel and surprisingly, for a Marxist movement, specifically and publicly support the Palestinian Hamas, a radical Islamic organization. This strange connection bears further investigation.⁶⁴

Conclusion

The evidence indicates that EPP is a serious group that has been in development for more than twenty years. They have an ideology and a strategic plan that they are systematically carrying out. They are still very small in numbers, but they are anything but amateurs. They have acquired training and assistance from the Colombian FARC, if not others. They have built up funds through bank robberies and kidnappings, and gradually they are expanding their operations. Their insistence on getting weapons by capturing them, and some of the actions of the EPP remind one of the attempts to establish guerrilla “focos” in the 1960s. However, this comparison falls short. What distinguishes EPP from foquistas is the significant support base they seem to have built up among the radical elements of the Paraguayan rural peasantry, particularly in the north of the country. It is also clear that the EPP is trying to do everything it can to keep this base. A remarkable aspect of the actions

⁵⁷EPP, “Comunicado a la Opinión Pública,” 13 de noviembre, 2008.

⁵⁸“Comunicado de la Paraguayan People’s Army, Wednesday November 19, 2008.

⁵⁹“Viva el Ejercito Popular Paraguayo, EPP!!!” as posted on <http://argentina.indymedia.org/news/2009/01/649390.php>, on Friday, Jan. 16, 2009

⁶⁰Carmen Villalba reivindico pare el EPP ataque de Tacuati,” *La Nacion*, January 4, 2009.

⁶¹“Viva el Ejercito Popular Paraguayo, EPP!!!” as posted on <http://argentina.indymedia.org/news/2009/01/649390.php>, on Friday, Jan. 16, 2009

⁶²Carmen Villalba afirma que seguirán incursiones armadas,” *Ultima Hora*, March 18, 2008.

⁶³Carmen Villalba da mas detalles sobre EPP,” *Ultima Hora*, March 18, 2008.

⁶⁴“Viva el Ejercito Popular Paraguayo, EPP!!!” as posted on <http://argentina.indymedia.org/news/2009/01/649390.php>, on Friday, Jan. 16, 2009

of the EPP so far, is the relative lack of bloodshed. It seems that less than a dozen people, including police officers and Cecilia Cubas, have been wounded or killed during the course of the last six years of the group's actions. Cubas was probably only killed on the orders of a Colombian adviser, a common practice in that country, but not in Paraguay. The dearth of killing seems deliberate to avoid alienating the EPP's mass base, and it is the existence of this mass base that makes the EPP dangerous to the Paraguayan state. So far the state has responded by sending contingents of policemen and soldiers to cordon off and search rural areas in San Pedro and Concepcion. These operations appear to have produced little result. Probably more effective results could be obtained by addressing both the short-term and long-term grievances of the EPP's mass base. If the state can undermine this mass base and effectively isolate the guerrillas from the people, they will stand a much better chance of defeating the EPP. However, if they fail to do this, the EPP will continue to grow and become a much greater challenge to the state. Since the EPP appear to be fairly small, the opportunity is now. However, this is not an easy task, as the EPP has a twenty-year head start and a degree of legitimacy among this population.

Advanced Guard: Strategic Communications and the Dual Agency of the U.S. Armed Forces Chaplaincy¹

Martin Edwin Andersen

ABSTRACT

“Strategic communications” is a key means of gaining acceptance of one’s ideas, policies or courses of action. As such it plays a critical role in helping the United States to reinforce understanding of its values and culture—including support for its ideas, policies and courses of action—both within its war-fighting establishment and by the rest of the world. This article examines the historical actions of military chaplains to shed light on a critical aspect of their work—their ministries as strategic communications platforms from which they carry out a pastoral role while offering, as valued members of the military inner circle, religious, moral, spiritual and ethical advice to leadership, both at the strategic and tactical levels. It examines the role of the American military chaplaincy as a strategic communications phenomenon that predates the concept itself. A buzzword emanating from the 1990s that gained even greater currency in the September 11, 2001 global “war of ideas”—“strategic communications” might appear to be a new concept. Yet for centuries military chaplains have labored as strategic communicators in an effort to win support within the armed forces for their countries’ national policy and doctrine.

It is the chaplain’s highest function to stimulate or inspire men through the medium of religion to an idealism which finds its fruition in loyalty, courage and contentment, the very essence of good morale. ... His ultimate end and aim should be to help both officers and men to maintain a cheerful and courageous spirit with unshaken faith in the high cause which they serve, through both the monotony of peace and the trying ordeal of war.

--- “*The Chaplain: His Place and Duties*”
Training Manual, United States Army (1926)²

An Army chaplain must appropriately offer a commander an opposition perspective to decisions which may violate the conscience as well as the law. The chaplain must communicate his or her moral and ethical concerns in tactful dialogue with commanders, and at the same time, do so in such a way so as to preserve his or her continued presence for pastoral ministry to people. The chaplain, to be truly effective, must have a pastoral as well as a prophetic voice in the Army.

-- Donald Kammer, *The Unique Prophetic Voice of the Army Chaplain*³

¹The author would like to thank the following people for their encouragement, faith and wisdom in offering suggestions and critiques of this work, whose errors in appreciation and/or fact nonetheless remain his own: Rev. Bruce Burslie, former Assistant Dean for Management and Education Services at the Center for Hemispheric Defense Studies (CHDS); Chaplain (Lt. Colonel) Carleton Birch, U.S. Army Office of the Chief of Chaplains; Chaplain (Colonel) Eric Wester, Senior Military Fellow, Institute for National Security Ethics and Leadership, and Randy A. Marshall, Deputy Command Chaplain (Lt. Colonel) at the U.S. Southern Command. Special thanks are due to Professor Christopher J. Kauffman, a warm and generous soul at the Catholic University of America, under whom this study was originally completed.

²Page 40, Box 57, Folder: “Military Affairs: Chaplains’ Conference, 1926-1940”; National Catholic Welfare Council General Administration Series, The American Catholic History Research Center and University Archives (hereafter ACUA), The Catholic University of America, Washington, D.C.

³Cited in Randy Marshall, “*Identifying and Highlighting the Leadership Role of a United States Air Force Chaplain in the Context of an Increasingly Diverse and Pluralistic Twenty-First Century Military Environment*,” a doctoral dissertation submitted to the Houston Graduate School of Theology, May 9, 2009.

The term “strategic communications” refers to those tasks involving goal setting, situational knowledge, communication competence, and anxiety management.⁴ A means of persuading others to accept “one’s ideas, policies or courses of action,” the strategic communications discipline has come to be considered as “vitally important” to U.S. military policy as it is a way to convince “the nation’s citizens to support the policies of their leaders so that a national will is forged to accomplish national objectives.” In this context, strategic communication is an “essential element of national leadership” because, as one former Army Chief of Staff noted, “Armies don’t fight wars, nations fight wars.” In addition, strategic communications can be used to convince foreign audiences to support U.S. national strategic goals, such as combating terrorism or enhancing regional cooperation. Strategic communications is particularly valuable in light of the complaint in 2007 by Secretary of Defense Robert M. Gates that the United States needed to better “communicate to the rest of the world what we are about as a society and as a culture.”⁵

This study examines the historical actions of military chaplains to shed light on a critical aspect of their work—their ministries as strategic communications platforms from which they both carry out a pastoral role and offer, as a valued member of the military inner circle, religious, moral, spiritual and ethical advice to leadership, both at the strategic and tactical levels. It looks at the role of the American military chaplaincy as a strategic communications phenomenon predating the concept itself, tracing the development of the armed forces’ quasi-independent religious corps that nonetheless has at times played a crucial role in the supporting the political orientation and strategic direction of the military. It also examples their role vis-à-vis another audience as well, particularly among the people of nations in which the U.S. military has a necessary presence. Although “strategic communications”—a buzzword emanating from the 1990s that gained even greater currency in the September 11, 2001 global “war of ideas”—might appear to be new, for centuries military chaplains have labored as strategic communicators in an effort to win support within the armed forces for the nation’s ideas, policies and courses of action.⁶

At least until the debacle in Vietnam, the strategic communications role of serving American chaplains, whose job description has in other ways greatly changed over time, was in keeping with the fact that “most of the American churches have often supported United States military policy as the will of God,” thus giving “credence to the claim that the United States (and her armed forces) is the hand of God, building his kingdom on earth.”⁷ However, as William J. Hourihan, himself a military historian, has noted, “In many ways the role of the Army chaplain … is one often ignored by most military historians.”⁸ The commentary could easily be extended to the unexamined work of other services’ chaplains as well.

As members of the armed forces, military chaplains are necessarily dual-hatted. Not only do they attend to the unique spiritual needs of soldiers risking their lives in the line of duty. They have also, as individuals and as members of the military institution, been involved in persuading others

⁴See O’Hair, Dan, with Lynda Dee Dixon and Gustav W. Friedrich, *Strategic Communications in Business and the Professions* (Friedrich & Shaver, 1995).

⁵Richard Halloran, “Strategic Communication,” *Parameters* (U.S. Army War College Quarterly), Autumn 2007, p. 4; Gates, “Landon Lecture” at Kansas State University, November 26, 2007 (found at <http://www.defenselink.mil/speeches/speech.aspx?speechid=1199>.)

⁶Although the phrase “war of ideas” has come to be widely associated with current asymmetric warfare doctrine against global terrorism, in fact it was also used during the Cold War in connection to the role played by military chaplains. In a 1996 article, Mark R. Grandstaff reported that: “Closely related to the ‘war of ideas’ and political indoctrination was the belief that immorality and ‘godlessness’ also subverted democratic ideals: ‘The fundamental principles which give our democratic ideas their intellectual and emotional vigor are rooted in the religions that give our democratic faith a very large measure of its strength,’ remarked one (U.S.) committee report on the military chaplaincy. As communism ‘utterly rejected’ moral law and individual liberty, religious faith represented the ‘antithesis’ of Marxist-Leninist thought.” See Grandstaff, “Making the Military American: Advertising, Reform, and the Demise of an Antistanding Military Tradition, 1945-1955,” *The Journal of Military History* 60 (April 1996), p. 319.

⁷Clarence L. Abercrombie, III. *The Military Chaplain*, (Beverly Hills: Sage, 1997), pp. 42, 125. In chapters 7 and 8, Abercrombie argues the chaplains’ degree of “militariness” in their attitudes is greater than that of their civilian counterparts because those serving in the armed forces are already so disposed upon at the beginning of their career, and that they are more insulated—because of their role within the institution of the armed forces—from attitudinal trends in civilian life than are the civilian clergy.

⁸In Preface to Alan K. Lamm’s *Five Black Preachers in Army Blue 1884-1901: The Buffalo Soldier Chaplains*, Wales, United Kingdom: The Edwin Mellen Press, Ltd., 1998), p. i.

to accept ideas, policies or courses of action in support of the national command authority. These secular actions have taken place both inside the military—such as the persuading troops about the need for censorship during wartime and character building exercises—as well as outside the armed forces—helping win the “hearts and minds” of foreign populations, enlisting support for military preparedness, and educating freed slaves.⁹ At the same time, as Professor Max Stackhouse of the Princeton Theological Seminary has observed: “The really good chaplains realize that they are truly under God’s command first and under military command second. So this means sometimes they must, with prudence, give tough and delicate critique of the military orders that are given.”¹⁰

Since the earliest beginnings of the American armed forces, at Concord Bridge on April 19, 1775, military chaplains have played an integral role, providing comfort and guidance to military personnel, with primary responsibility—from planning and development to implementation—for assisting combatant commanders in safeguarding “the religious, spiritual, moral, and ethical well being of all personnel in their command.”¹¹ That included an overtly political stance, in favor of one’s comrades. Noted one War Department report nearly 150 years later:

When the Revolutionary War came, the same preachers who had been leaders in their communities went to battle with their parishioners. ... There was John Martin, who, after praying with the soldiers of Bunker Hill, seized a musket and fought gallantly to the close of the battle. A day or two *after he preached to the remnants of his shattered regiment from Nehemiah iv, 14: ‘And I said unto the nobles and to the rulers and to the rest of the people, Be ye not afraid of them.’*¹²

Col. (ret.) John W. Brinsfield, the U.S. Army Chaplain Corps historian tells us that Revolutionary General George Washington believed “that the only victorious army [was] going to be, at least, an ethical army if not a religious army ... Washington thought the only way he could win was with a righteous army, because the odds were so overwhelming against him ...”

Washington wanted [chaplains] to be religious leaders. ... But the chaplains were also to visit the wounded, take care of the dead, write letters home for soldiers who couldn’t write, give discourse of a patriotic nature to keep the soldiers from deserting. *The chaplain was a very important link between the commander and the troops.*¹³

The chaplains’ dual role also impacts their search to maintain respectable identities and core values as both a military officer and as the leader of a flock who faces a delicate balancing act in her/his interaction with enlisted personnel. “The chaplain, being both a military officer and a clergyman, must somehow come to grips with the problem of carrying on an effective religious ministry for enlisted personnel and at the same time retaining his status as an officer.”¹⁴ As Dale R. Herspring has pointed out, their roles tending to issues of morale, motivation and political socialization have also been—depending on the time and the nation’s ideology—carried out by political officers and one-party state commissars.¹⁵

⁹Princeton Theological Seminary Web site (http://ptsem.edu/Publications/inspire2/6.3/feature_1/two_chains.htm), quoted in Marshall, “Identifying and Highlighting the Leadership Role,” op. cit.

¹⁰U.S. Army Regulation 165-20, Chapter 3; a major regulation revision including the same language is found in AR 165-1, “Army Chaplain Corps Activities,” December 3, 2009.

¹¹Report of the Conference on Moral and Religious Work in the Army, War Department, (Washington, D.C., Government Printing Office, 1923), p. 5, in Box 57, Folder: “Military Affairs: Chaplains’ Conference, 1926-1940”; National Catholic Welfare Council General Administration Series, ACUA

¹²“Military Chaplains: A historian’s view from the American Revolution to Iraq,” *The Christian Science Monitor*, October 30, 2007, p. 25. In a Revolutionary Order issued from Valley Forge on May 2, 1778, Commander-in-Chief Washington directed: “that divine service be performed every Sunday at eleven o’clock in each brigade which has chaplains. Those brigades who have none will attend the places of worship nearest to them. ... While we are duly performing the duty of good soldiers we certainly ought not to be inattentive to the highest duties of religion. ... Signal instances of Providential goodness which we have experienced and which have almost crowned our arms with complete success demand from us in a peculiar manner the warmest returns of gratitude and piety to the supreme author of all good.”

¹³Waldo W. Burchard, “Role Conflicts of Military Chaplains,” *American Sociological Review*, Vol. 19, No. 5 (October, 1954), p. 532.

¹⁴Herspring, *Soldiers, Commissars, and Chaplains: Civil-Military Relations since Cromwell*, (Landham, Maryland: Rowman & Littlefield, 2001). Like that of commissars and political officers, he argues, the institutional role of chaplains also serves to help understand the state of a nation’s civil military relations.

The concept of strategic communications as a war-fighting tool, the definition of which is still being debated by U.S. policy and military leaders, has come to the fore in the first decade of the 21st century, as U.S. forces sought to first overthrow Iraqi dictator Saddam Hussein, then pacify the ethnically and religiously fractious nation-state by trying to create stable democratic institutions, in a campaign that has proven much more costly and bloody than originally foreseen. Faced with both international criticism and dissent at home, integrating communications is now seen as key to effective military strategy and tactics, with a premium placed on its being inserted at an early state into the policy development process. From there, “stratcomm” is supposed to accompany the policies that are developed as they are translated into concrete action—all the way to the battlefield, and beyond, to post-conflict scenarios such as peacekeeping and stability operations.¹⁶

Ironically, strategic communication can be seen as the decanted essence of religious dogma. It has “its roots in the true and classic meaning” of “propaganda,” a word whose etymology is traced to Gregory XV, the Catholic pope who in 1622 created the Sacred Congregation for the Propagation of the Faith as part of the Roman curia. Its mission was to, in Latin, “propagare” Catholic doctrine, a spreading of the word whose English derivatives include “propagate” and “propaganda.” Unfortunately, with the advent of World War II and the “Big Lie” techniques of the German Nazis, the word propaganda was discredited and no longer meant the mere use of accurate, factual information to buttress one’s case.¹⁷

It is no accident that military chaplains have played the role that is now ascribed to the realm of strategic communications. As one respected communications expert has noted: “Successful strategic communications assumes a defensible policy, a respectable identity, a core value.”¹⁸ Careful examination of the role played by military chaplains in the United States and other countries shows that wartime policies tend to be seen as more defensible when advocated by people of the cloth, whose very identity is seen by large sectors of the population as both respectable and intrinsically value-laden.

Among the issues that will be examined in this paper are a comparative look at the role played by military chaplainry in other countries throughout history, as well as the strategic communications roles played by the U.S. military chaplains in the Civil War; in a major government policy initiative (the establishment of character education in the U.S. Army in the period 1947-1977), and as a result of the relationship between the U.S. military and the Catholic Church during World War I and World War II.

The Roads Leading to Military Chaplaincy and Strategic Communication Abroad

The question about whether military chaplains’ role is in war largely to boost soldiers’ morale—“to fight hard and face death bravely” in the service of king and commander, advancing the cause of victory—or to act as spiritual counselors, tending to their individual needs, dates almost to the very beginnings of the profession. The Five Books of Moses makes reference to priests joining troops into battle: “And it shall be when you are come nigh unto battle that the priest shall approach and speak unto the people” (Deut. 20:2-4). Although the earliest roots of military chaplainry date to ancient Rome or even before, over time chaplains became “particularly important in combat because the idea of the chaplain is both to bring the blessing of the God or the gods to the cause of the army, but also to strengthen the fighting power, the morale, of individual soldiers and of providing the sacrament to soldiers who were prepared to kill other people. … And also soldiers who are risking

¹⁶See, for example, *Chaplain William Sean Lee, Col. Christopher J. Burke, and Col. Zonna M. Crayne, Military Chaplains as Peace Builders*;

¹⁷*Embracing Indigenous Religions in Stability Operations* (Maxwell Air ForceBase: Air University Press, 2004).

¹⁷Halloran, op. cit., p. 2.

¹⁸Ibid, p. 3.

being killed themselves—the idea that they go in a blessed state to their death.” Offering legitimacy to the war effort the military chaplains’ country was engaged in is a constant throughout the history of the chaplainry.¹⁹

In classical Rome, rites associated with the state religion were meant to bring victory to Rome’s legions, and the generals who led them did not concern themselves with the spiritual health of individual warriors. “(I)t was usually the military leader who also had religious functions. The idea was that somehow God or the gods were extremely important forces behind military success, but it was usually one and the same person, a general or a military commander, a leader who also had religious responsibilities and duties.”²⁰ From that time to this, a key preoccupation of the military and, if it existed, the ruling civilian political elite, was ensuring soldiers’ basic needs were addressed in order to keep morale high. It was not until the 5th century and the Christianization of the enfeebled empire that some Roman armies included clerics offering the solace of faith to address soldiers’ personal worries.²¹

The name “chaplain” emerged at the end of the Roman Empire. According to legend dating to the fourth century, Martin of Tours, a pagan Roman soldier encountered a beggar shivering from the cold and gave him part of his military cloak. That night he had a vision of Christ dressed in the cloak. As a result, Martin was converted to Christianity. He devoted his life to the church, and after his death was canonized. Martin of Tours later became the patron saint of France and his cloak, now a holy relic, was carried into battle by the Frankish kings. This cloak was called in Latin the “cappa.” Its portable shrine was called the “capella” and its caretaker priest, the “cappellanus.” Eventually, all clergy affiliated with military were called “capellani,” or in French “chapelains,” hence chaplains.²²

In the 4th and 5th centuries, the Church required soldiers confessing their sins and receiving penance to leave the military for, as stated by Pope Leo I (d. 261), “it is completely contrary to all the rules of the church for a soldier to return to duty after receiving penance.” However, by the 7th century, the influence of Irish missionaries helped sweep away the concept of a once-in-a-lifetime penance, replacing it by repeatable atonements that allowed the sinner to return to the Christian community. “This major development in Christian doctrine fundamentally altered the need for and duties of clerics serving with Christian soldiers,” David S. Bachrach noted. “It was now necessary to provide thousands, and in some cases, tens of thousands, of soldiers with the opportunity to confess their sins before they went into battle.”²³

In the late eighth century, a Carolingian military chaplain issued a sermon in which he equated the importance of individual soldiers in holding the battle line, and thus keeping the whole force together, with a soldier’s obligations to Christ as a way of maintaining the strength of that union. In the ninth century, Benedict the Levite mustered arguments against the improper use by secular authorities of church resources and personnel, and enumerated why chaplains were indispensable to a war effort. The “purpose of providing pastoral care to soldiers, particularly the celebration of the mass and saying prayer for them, was to secure God’s aid in obtaining victory.” In the 12th century, Bishop Ivo of Chartres (1090-1115) set out the canonical duties of military chaplains in the armies of the West, reaffirming their sacramental functions. In the Anglo-Norman campaign in northern England in 1138, army troops were rallied by religious ceremonies conducted by chaplains, whose use of sacred relics was complemented by a plaque that reminded them: “The task of soldiers is to conquer or die.” And, by the 13th century, Pope Gregory IX (1227-41) was openly advocating that chaplains in the service of the Hungarian ruler provide encouragement to the soldiers, reconciling them with their duty as fighters for a leader in the service of God in the battle against the heretical

¹⁹“Military chaplains: a rich history of more than just blessing the cannons,” an interview with Ret. Col. John W. Brinsfield, U.S. Army Chaplain Corps historian, in *Christian Science Monitor*, October 30, 2007, p. 25.

²⁰“Military chaplains, a rich history,” *Christian Science Monitor*, op. cit.

²¹Doris L. Bergen, *The Sword of the Lord*, (Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2004), pp. 3,5.

²²Hourihan, “The Military Chaplain” (found at <http://www.chaplain.us>; accessed December 1, 2007).

²³David S. Bachrach, “The Medieval Military Chaplain and His Duties,” in Bergen, op. cit. p. 75

and schismatic Bulgarians. By that time military chaplains in the crusader army were playing key roles, with the high morale of troops engaged in the 1204 siege of Constantinople attributed in part to the vigorous labors of the priests.²⁴

The English Civil War resulted in two views of the duty of military chaplains being in conflict with each other, reflecting the larger questions of the struggle: Royalist chaplains held that the monarch was owed absolute obedience, while parliamentary chaplains held it was right to disobey the king. In the English wars of the mid-17th century the press was an important part in the efforts of both sides to win hearts and minds, and chaplains served both as grist for the overall propaganda effort as well as an extension of each side's own attempts to persuade and maintain loyalties. Chaplains who served the Parliament's cause "frequently asserted the special place that the Parliament's army held in God's eyes." They were given the task of controlling "the spread of heterodox religious views among the soldiers in the interests of military discipline, a task that became harder as high-ranking officers ... joined the common soldiers and noncommissioned officers who preached." As the fighting continued, "larger political claims were made for the Parliamentary army, often by chaplains. The substance of the chaplains' political message derived from the idea that God had chosen the Parliament's army." The concern about heterodoxy—viewed as corrosive of ideological purity—was seen as a danger that came from lay preachers rather than the chaplains. Nonetheless, the latter were painted as extremists in what one observer called "exceptionally bad press." In the Wars of the Three Kingdoms (Ireland, Scotland and England):

Chaplains' appointments reflected the political concerns of Parliament. Early in the war, the army command required chaplains who could explain to the troops why it was right to fight and kill their neighbors and disobey their kind. Later, within the Parliament's army, chaplains had to combat the spread of religious heterodoxy lest the religious justification for war be undermined.

In Ireland and Scotland, it was much easier to characterize the enemy as "other."

In Ireland, chaplains who formed part of the English expeditionary force "were never independent of the English government's desire to promote Protestantism. ... Well over half of the chaplains of the expeditionary force and army of occupation stayed on to further the government's policy of supplying the country with a godly (that is, Protestant) ministry whose chief task was to keep the settlers Protestant rather than to convert Irish Catholics." However, in Scotland, the English's co-religionists only *casus belli* divergence was support for the monarchy. Thus, "Chaplains to English forces ... were not engaged in a mission, as those in Ireland were, but in servicing a field army which was transformed into an army of occupation. No attempt was made to alter Scots' religious sensibilities." What restraint there was, albeit attenuated over time, during the civil wars was attributed by commentators of the period as due to the influence of religion on the troops' conduct, although "if the enemy was, or could be, construed as being Roman Catholic, a greater degree of violence was believed to be justifiable, violence supported by chaplains who identified the enemy with the enemies of God." The different approaches being linked to chaplaincy appointments evidenced "a high degree of ideological pragmatism."²⁵ In the North American British colonies, a chaplain's religion almost always reflected that of his uniformed spiritual wards as they came from the same towns and villages.

In the 18th and 19th centuries European chaplains fully reflected trends towards nationalism, nation-building and imperialism, their work essential to maintaining morale and engagement in combat at a time when limited state resources lagged behind the armies' growing size. In the case of Prussian/German chaplains, as early as the beginning of the 18th century a deal cut between King Frederick William I and August Hermann Francke meant that, for a time "The king gained a steady supply of reliable, morale-boosting chaplains." At the same time, the pietists gained "an eager and often desperately receptive audience among soldiers for its message of salvation and renewal," a deal that eventually went sour when "nationalistic rhetoric had defeated theological reflection." At

²⁴Bachrach, op. cit. pp. 74, 75, 83.

²⁵Anne Lawrence, "Did the Nature of the Enemy Make a Difference?" in Bergen, op. cit. pp. 93, 95-96, 97-101.

the turn of the century, particularistic nationalism in the Old World eventually appeared to supplant Christian universality.²⁶

In Canada, the association of the chaplains with “brass hats” who were seen as needlessly sending men to their deaths in Europe in World War I became an article of faith among those who believed the former had served too close to power.²⁷ Meanwhile, in France, where all eligible male citizens could be called into service, some 6,000 clergy out of 30,000 who joined the fighting had died by the time the armistice was signed.²⁸ The fungibility of the strategic communications roles played by chaplains was much in evidence as the Soviet Red Army, which emerged from the ashes of Russian imperial defeat in that war, replaced chaplains with commissars for morale boosting purposes.²⁹ A model for American chaplains in the run-up to U.S. entry into World War II was offered in 1940, when a U.S. Navy destroyer was named after a naval chaplain, Samuel Livermore, who served during the War of 1812. (Aboard the frigate Chesapeake as it was being taken over by the British ship HMS Shannon in June 1813, Livermore fired his pistol at the English captain “and in return nearly had his arm hewed off by a stroke from the latter’s broad Toledo blade.”)³⁰ During the Second World War, a Catholic chaplain ran against political convention in Italy, but proved his importance as a strategic communicator, when he condemned Benito Mussolini’s “campaign of hatred” against Great Britain, saying, “Hatred is one of the most base feelings and dishonors any uniform.

You are already a victor if you give proof of having superior dignity. Your Christian faith tells you that your enemy does not cease to be your brother who is performing, as you do, a duty to his fatherland. ... Silence those who speak words of hatred; they bring dishonor to a country.³¹

The vital strategic communication role of the chaplaincy can also be seen in the legitimacy offered to governments history has judged as evil. The Catholic field bishop of the German Army expressed his view that his country was “waging a just war,” praising “both the fighting spirit of the German Catholic soldiers as well as their adherence to their religious teachings and the ‘Christian attitude they have maintained on the field of battle.’”³² A directive from the German High Command stated explicitly that the chaplaincy served as a means for strengthening “the fighting power of the troops ... Like every German, the chaplain must also direct his entire work to the great objective of winning the war.” According to one writer, the chaplains in Nazi Germany’s Wehrmacht exposed “the disastrous potential of combining a pastoral mission with absolute, unconditional service to the nation,” avoiding even in the most extreme case ethical questions about the justice of their cause. The chaplains showed an “intense loyalty” to the German cause, even in the face of the “hostility they encountered from military, state and [Nazi] party authorities.” Although some chaplains “questioned an individual practice: for example, the murder of the Jewish children in a Ukrainian village in 1941,” they “didn’t question the fundamentals of war itself—they wouldn’t have lasted very long if they’d done so.” Perhaps as a result, West Germany’s chaplains “rather than officers and insiders to the military establishment ... were to be permanent outsiders, not cheerleaders, but critical voices of conscience” reflective of the view of civil society.³³

²⁶Bergen, “Introduction,” op. cit., p. 8; Hartmut Lehmann, “In the Service of Two Kings; Protestant Prussian Military Chaplains, 1713-1918,” in Bergen, op. cit., p 131.

²⁷Duff Crerar, “Where’s the Padre? Canadian Memory and the Great War Chaplains,” in Bergen, op. cit., pp. 141-163

²⁸Priest wins fame with French Army,” *The New York Times*, Feb. 4, 1940.

²⁹Herspring, *Soldiers, Commissars, and Chaplains*, op. cit.;

³⁰Theodore Roosevelt, *The Naval War of 1812*, @ http://books.google.com/books?id=D9CtPZ9Lph8C&pg=PA92&lpg=PA92&dq=chesapeake+shannon+war+of+1812+livemore&source=web&ots=K1NP0znFBs&sig=AK6d_a0JnbV1kO0ctPGNDqGsl#PP1,M1, p. 92.

³¹Fascisti seize paper that decries hatred; Catholic Action organ exhorted soldiers to respect enemies,” *The New York Times*, March 6, 1941, p. 4.

³²Catholic Bishop says Nazis Wage “Just War,” *The New York Times*, October 5, 1940, p. 4; Gordon C. Zahn, “Sociological Impressions of the Chaplaincy,” in Harvey G. Cox (Ed.), *Military Chaplains: From Religious Military to a Military Religion* (New York: American Report, 1973), p. 60; “Military chaplains: A rich history,” *Christian Science Monitor*, op. cit. Doris Bergen, “German Military Chaplains in the Second World War and the Dilemmas of Legitimacy”, in Bergen, op. cit. pp. 175, 173. The clergy share an ambiguous stance vis-à-vis what appears to be the mutually-exclusive role obligations as military officers and ministers of the gospel, and between military obligations and religious ideology. David de Sola Pool (“Religion’s Answer to a Troubled World,” in *The Military Chaplain*, the official organ of the Military Chaplains Association of the United States, Inc., Summer, 1951) tells us: “We may with utter sincerity proclaim the purpose of our taking up arms as a righteous one, but the bitter inescapable fact remains that war as an instrument of even man’s noblest purposes is an ever will be irreconcilable with religion.” Or, as Burchard (op. cit., p. 534) expressed it: “For the Christian to deny the relevance of the admonition to turn the other cheek is to question the value of the ethical teachings of Jesus; to admit it makes the Christian in military service a violator of his own moral precepts.”

In Latin America, the role played by some military chaplains foreshadowed justifications for various of the region's "dirty wars" and offered solace to their practitioners as the violence spiraled out of control. As early as 1953, for example, Vicar General Roberto A. Wilkinson, an Argentine lieutenant colonel, not only portrayed the military profession as saviors of Western culture and civilization, but he also blamed political protests dating to the sixteenth century as precursors of the threat of Marxist subversion. Among those he singled out for responsibility for challenging authority and thus threatening the values inherent in discipline, hierarchy and order were the Protestant Reformation, the Enlightenment, and nineteenth-century liberalism.³³

Military Chaplains as Strategic Communicators during the U.S. Civil War

The Civil War was a "crucial turning point" in the history of the American chaplaincy. Controversy had raged about whether the eighty chaplains who served between 1813 and 1856 incarnated the violation of the principle of separation of church and state. In addition, the grasping manner of some clergy in search of military appointment caused popular rejection "There were many vacancies for chaplains that remained unfilled ... and the institution itself fell into disfavor because appointment as a chaplain was considered by many as a political plum, to be held along with a civilian job," according to one history of the period. "Congressmen complained that they were pestered by itinerant parsons seeking chaplaincy appointments."³⁴ It was the war that "rescued the chaplaincy from possible extinction and helped establish its identity." The war "forced the army to professionalize the chaplaincy and improve the standards for the clergymen called into this unique ministry. That meant that future chaplains were of a much higher quality."³⁵ In short, they became part of the strategic communications formula--"a defensible policy, a respectable identity, a core value"—that was valued by politicians and military leaders for their potential for contributing to the military's success.

At the time the first shots were fired at Fort Sumter in April 1861, the U.S. Regular Army had only 26 chaplains on duty to minister to a force of 16,000 officers and men.³⁶ As the war continued, military chaplains served both sides without benefit of belonging to a professional corps of uniformed clergy. The military offered little in the way of instruction or guidance; commanding officers could choose their own chaplains, and many of these lacked formal religious training or, in a few cases, were poseurs in search of a meal. (In this the chaplains on both sides differed little from those who had served under George Washington 80 years earlier, for whom "there was no authorized uniform, no supervisory chaplain, no doctrine for chaplains."³⁷)

In order to set down educational requirements, assignment procedures, and other professional standards, a Chaplain Bureau was created by the Union in both the Army and the Navy. In the North, the debate about whether chaplains were either officers or enlisted troops was decided by General Order No. 44, which stated that volunteer chaplains "will in all cases be duly mustered into the service in the same manner prescribed for commissioned officers."³⁸ The Union eventually counted on some 2,500 chaplains serving without military rank during the course of the war, including just

³³Wilkinson, "Psicología del mando," *Revista de Informaciones*, September-October, 1953; See also, Edgar González Ruiz, "La iglesia en el ejército. Prelados castrenses en América Latina," Agencia de Información Fray Tito para América Latina, http://www.adital.com.br/site/noticia_impress.asp?cod=12534&lang=ES (accessed November 5, 2007); Sergio Rubin, "Los capellanes militares en la dictadura: una deuda pendiente," *Clarín*, October 11, 2007, and Emilio F. Mignone, *Iglesia y Dictadura*, (Buenos Aires: Ediciones de Pensamiento Nacional, 1986).

³⁴Second Draft - 7/24/50; Chapter Two, "History", p.6, Box 57, Folder: "Military Affairs: Chaplains: 1945-1950," National Catholic Welfare Council General Administration Series, ACUA.

³⁵Lamm, op. cit. pp. 57, 85. He suggests however, p. 64, that questions about the quality and preparation of chaplains persisted throughout the war. Some chaplains, he wrote, "were denounced as cowards and drunks, liars and cheats. ... [a] chaplain from Wisconsin boarded in a brothel while his troops were in the field. An army major complained that his chaplain fled upon hearing the first sound of gunfire, which occurred just after the clergyman had delivered a sermon urging the troops to stand fast and firm in battle on the altars of patriotism. An army paymaster reported to a U.S. senator that 'Chaplains do not hesitate to draw pay for three horses, when it is known that they keep but one.' If successful strategic communications includes "a defensible policy, a respectable identity, a core value," such cases certainly worked against the latter two requirements being fulfilled.

³⁶Lamm, op. cit., p. 59.

³⁷"Military Chaplains: A historian's view," *The Christian Science Monitor*, op. cit.

³⁸War of the Rebellion: A Compilation of the Official Records of the Union and Confederate Armies 130 vol. (Washington, D.C.: Government Printing Office, 1880-1901), Series III, Volume 1, p. 327.

40 Catholic priests and, eventually, one Jewish rabbi (in 1862 Congress expanded the law to include all “religious denominations”). Chaplaincy designations included that of post chaplain (created by a 1838 law), hospital chaplain (created by law during the conflict) and regimental chaplain, following federal and state laws and customs.³⁹ At the same time, “several hundred Protestant ministers and the handful of Roman Catholic priests” that enlisted in the service of the Confederacy faced the hostility of the rebel politicians uncomfortable with the idea of state subvention for the chaplaincy.

Historian James McPherson holds that the Civil War produced the most religious armies in American history, with military chaplains finding their role reflected an ambiguity in the mission their superiors sought for them, as faith could either reinforce a soldier’s fighting spirit, or weaken it. For the most religious, McPherson found, the belief that God was watching over them on the battlefield meant they entered the deadly frays supported by a “positive religious fatalism,” a phenomenon that kept the Confederate soldier fighting long past a reasonable expectation of victory.⁴⁰ Historian of the Confederacy Drew Gilpin Faust, analyzing the phenomena of religious revivals among Confederate troops, found that the “obvious cultural resource” encouraged “the group solidarity that modern military analysts have identified as critical to the maintenance of morale,” cultivating continued resistance even after defeat and instilling a “spirit of discipline and subordination” even among those warriors who fought at a disadvantage.⁴¹ In the words of an officer from one New England regiment, cited by the War Department six decades later as “with reference to the influence [the chaplains’ had] over the soldiers as soldiers”: “We count our chaplain as good as a hundred men in a fight.”⁴²

In his study of Union chaplains Warren B. Armstrong found that these “contributed immeasurably to the ultimate success of the war effort” because of the impact they had on soldiers’ attitudes and their conduct at war. The legislative act promulgating the establishment of the chaplaincy showed the innovation was, motivated to a large part by the desire to provide for the “better organization of the military.” To some degree, he noted, the chaplains leapfrogged the early justifications of the Lincoln Administration for the war—the preservation of the Union—by justifying their role in the conflict on anti-slavery grounds. “Almost universally … both chaplains and men evinced a strong antislavery sentiment coupled with a firm conviction that the institution of slavery was at the root of the conflict.”⁴³

The case of Rev. William Corby, chaplain of the 88th New York Regiment, or Irish Brigade, is one of the best-known stories of how a chaplain’s personal example was illustrative of religious devotion enhancing the troops’ fighting spirit. Corby, who went on to become president of the University of Notre Dame, became a hero at Gettysburg after exposing himself to enemy fire as he pronounced the absolution of sin of every member of the unit, Catholic and non-Catholic, before they rallied to stanch a Confederate assault on Cemetery Ridge and Little Round Top. “In the presence of death,” Corby wrote later, “religion gives hope and strength.”⁴⁴

A letter written by a Catholic missionary priest from Wisconsin to President Abraham Lincoln, in which the clergyman complains of a lack of Catholic chaplains in the Union army, requesting that he be appointed a visiting chaplain to a brigade with appropriate rank, is also instructive. Rev. Frank Shroudenback, a German immigrant, claimed in his missive that, at the time of his writing (August 8, 1862), even though “more than the 5th yea nearly the 4th part of the soldiers in our army are Catholics, and though there are about 250 non-Catholic chaplains … there are only about 20 priests in our army of the U.S. … Hence it follows: that many Catholics are not so prone to enlisting as heretofore.” In an argument that did not explicitly mention his co-religionists’ belief in the need for the last rights of

³⁹“Second Draft – 7/24/50; Chapter Two, History,” ACUA, op. cit., p. 7.

⁴⁰See James McPherson, *For Cause and Comrades: Why Men Fought in the Civil War* (New York: Oxford University Press, 1997), pp. 61-76.

⁴¹Drew Gilpin Faust, “Christian Soldiers: The Meaning of Revivalism in the Confederate Army,” *Journal of Southern History* 53 (1987), pp. 81, 88.

⁴²Report of the Conference on Moral and Religious Work in the Army, p. 6., in Box 57, Folder: “Military Affairs: Chaplains’ Conference, 1926-1940”; National Catholic Welfare Council General Administration Series, ACUA.

⁴³Armstrong, *For Courageous Fighting and Confident Dying: Union Chaplains in the Civil War*, (Lawrence: University of Kansas, 1998), p. 3.

⁴⁴William Corby, *Memoirs of Chaplain Life: Three Years with the Irish Brigade in the Army of the Potomac*, Lawrence Frederick Kohl, ed. (New York: Fordham University Press, 1992) p. 6.

the Church to be given to the dying. Shroudienback claimed that Catholics “ought to have a chaplain, as the influence of their duly approved-of priest keeps them more moral and content in the camp . . .”

The Catholics ought to have a chaplain, as chiefly the presence of a priest consoles and encourages extremely a fighting soldier. History has shown this fact in all ages. If a Catholic on the eve of battle or at least from time to time has had an opportunity of reconciling himself with God thro’ his priest; peculiarly *if the priest accompanies him into the midst of the battle: then he goes into the battle with an excelsior courage and confidence in God, yea often with a religious enthusiasm. When he sees his priest at his side, he fears not death, and rather accepts it as the death of a martyr to die for his country.* Thus frequently he has more presence of mind and fights through...⁴⁵

The case of the Father John B. Bannon, immortalized as “the Confederacy’s fighting chaplain” shows the degree to which some rebel battlefield ministers took their temporal commitment to the South seriously. Bannon, a chaplain with the First Missouri Confederate Brigade from 1861 to 1863, recruited Irish immigrants to the Stars and Bars and worked as a secret agent for Jefferson Davis’ government in Ireland, despite the anti-Catholic prejudices of many Protestants, north and south, at the time. Bannon, writes his biographer Phillip Thomas Tucker, “worked an artillery piece like a seasoned veteran” at Vicksburg, helping to raise fellow rebel morale, while seeking “to save his graycoats on earth and in heaven.”⁴⁶

One historian, Gardiner H. Shattuck, Jr., is careful to point out that the memoirs and other writing of those who participated in the Civil War “suggest that religious assurance and soldierly efficiency did not always work in concert, but sometimes were at cross-purposes. . . . Christian theology . . . has never been the ideological servant of the secular state, and few American religious leaders, then or now, have ever suggested that patriotism is simply interchangeable with piety. . . . Despite their bravery and numerous expressions of patriotism, the most important aspect of their ministry as clergy—strengthening the faith of their men and preparing them spiritually to accept death—may well have undercut the military goals of their nation.”⁴⁷ Similarly Alan K. Lamm saw the resistance of some officers to the chaplains’ presence as emanating from two sources, one of which directly questioned the political content of the clergyman’s message:

The first was the inherent tension between war and religion. War was seen as organized death and destruction. Chaplains, on the other hand, represented a God who said: “Blessed are the peacemakers: for they shall be called the children of God.” This led many to question whether clergy should be in uniform at all. War also involved training and preparation. Many line officers felt that the soldiers’ time would be put to better use drilling, rather than praying.⁴⁸

Among the 166 U.S. Colored Troop regiments that served the Union cause during the Civil War, there were 13 that had African-American chaplains, while various state regiments also included black preachers as their spiritual guides.⁴⁹ According to Lamm, the African American chaplains brought their own strategic communications message, that of divine support for a people’s liberation. “The small number of black chaplains was due to several factors, including the high standards set by the army after the reform of the chaplaincy,” Lamm wrote.

These high qualifications, however, ensured that those African Americans who did participate were men who established a solid and respectable reputation. . . . (B)lacks brought another perspective to the chaplaincy. They saw the redemptive hand of God using the war to free the African American people and they shared this view with their soldiers. They helped to provide

⁴⁵Rev. Frank Shroudienback to President Abraham Lincoln, August 8, 1862, Box 57, Folder 20, National Catholic Welfare Council General Administration Series, ACUA.

⁴⁶Tucker, *The Confederacy’s Fighting Chaplain: Father John B. Bannon*, (Tuscaloosa, Alabama and London: University of Alabama Press, 1992), p. 128.

⁴⁷Gardiner H. Shattuck, Jr., “Faith, Morale, and the Army Chaplain in the American Civil War,” in Bergen, op. cit, pp. 116, 117, 120.

⁴⁸Lamm, op. cit., p. 63.

⁴⁹Hourihan in Lamm, op. cit., p. i.

a basic education for the troops, which enabled the men to have a better chance for success after their service to the army had ended. They fought racism in the form of segregated officers' dining hall, and unequal pay for themselves and for their troops. African American chaplains were an important factor in raising morale and hence combat effectiveness.⁵⁰

Onward Catholic Soldiers: The Chaplaincy, the U.S. military and the Catholic Church during the World Wars

My slogan to the chaplains with the troops is 'Keep them praying.' In many places chaplains gather together a group of soldiers between attacks and kneel with them in prayer. A rosary around one's neck for occasional fingering and a rifle in hand is a combination of power that neither Jap nor Devil can resist.

-- Chief of Chaplains
William Arnold, 1942⁵¹

The relationship of the U.S. Catholic Church and its military chaplains during the course of the two world wars offers an interesting point of comparison as the chaplains were members of a religion that began the period as an out-group, but by mid-century had achieved a firm place in the American establishment. During this entire period, Catholic chaplains reflected the patriotism, sense of duty and heroism that made them important strategic communicators in times of war and in times of peace.

At the beginning of World War I, the Catholic Church in America was viewed by suspicion by the Protestant establishment, including the occupant of 1600 Pennsylvania Avenue, Woodrow Wilson, and his State Department. As Church historian Peter D. Agostino noted, "liberal paranoia" about a "subversive Catholic monolith loyal to papal Rome" was tied to a presumption in the liberal press and by Allied statesmen that the Holy See favored the Central Powers, which led them to fear "the disruptive potential of the American Catholic population." In fact, although Pope Benedict allowed Catholic priests to serve as chaplains in the military of the liberal Italian republic, it is also true that the Holy See was willing to let "governments preoccupied with their internal unity"—i.e., the United States—believe that Rome had such subterranean control, if the suspicion would ultimately favor the Holy See's own negotiations with the Italian state to resolve the Roman Question on Catholic terms. As a result, "accusations against the Church and defensive Catholic responses strengthened boundaries separating Catholics from other Americans." In an interesting juxtaposition to the politically-supportive role the U.S. government supposed Catholic and other denominations' chaplains were to play in the Great War, "(t)he liberal ideology embodied in the international nation-state system had no place for the Church, a strange international institution that Wilson, good liberal that he was, insisted ought to attend to purely spiritual affairs."⁵²

The U.S. entry into the war led the American Catholic episcopacy to offer a ringing endorsement of Wilson's action. "The bishops reminded their people that obedience to civil authorities was a duty, and the National Catholic War Conference, created to mobilize Catholics, became an effective organization in the U.S. war effort," D'Agostino noted. "American Catholic nationalism grew in response to the insecurity Catholics felt as their fellow citizens attacked the Holy See and questioned Catholic loyalty."⁵³ The National Catholic War Council, forerunner of the National Catholic War Conference (known today as the National Conference of Catholic Bishops), was placed under the control of the fourteen American archbishops. Its mission "was to cooperate with other denominational groups under the general supervision of the government to coordinate Catholic activities ranging

⁵⁰Lamm, op. cit., p. 85.

⁵¹February 21, 1942 letter to Rev. Thomas F. McBride, St. Michael's Rectory, Troy, New York, Box 57, Folder: "Military Affairs: Chaplains, 1942-1945," National Catholic Welfare Council General Administration Series, ACUA.

⁵²D'Agostino, *Transnational Catholic Ideology from the Risorgimento to Facism*, (Chapel Hill: University of North Carolina Press, 2004), p. 104-105, 111-112, 116.

⁵³D'Agostino, op. cit., p. 115.

⁵⁴Gerald P. Fogarty, *The Vatican and the American Hierarchy from 1870 to 1965* (Stuttgart: Anton Hiersemann, 1982), p. 214.

from providing military chaplains to financial the work of the Knights of Columbus in the training camps, from supplying religious literature to the armed forces to safeguarding the morals of the Catholic troops.⁵⁴

The April 1917 issue of *Catholic World*, edited by Paulist John J. Burke—who had in addition to organizing the National Catholic War Council also founded the Chaplains' Aid Association—anticipated the support offered by the American bishops to the government and to the mobilization effort. “War has been literally forced upon our country. ... Our country did not desire war ... and if war comes, Germany will stand guilty before the judgment of men and the judgment of God.” Little over a year later, three American cardinals reiterated that sympathetic stance, telling Catholics that “America battled with unselfish motives for the welfare of men of every nation, that America asked no special indemnities or reprisals. ‘If we fight like heroes,’ the statement read, ‘and pray like saints, soon America will overcome force by greater force and conquer lust of power by the nobler powers of sacrifice and faith.’⁵⁵

The endorsement of the war effort by the American Catholic hierarchy was determinative for the fact that 38 percent of the uniformed chaplains during the war were Catholic priests, with commissioned officers wearing regular military uniforms and the 165 Knights of Columbus chaplains in dressed in officially recognized uniforms. (The Knights of Columbus was accepted by the War Department in the summer of 1918 as “the official Catholic organization for war work” and their chaplains “served without commission as civilians paid by funds from the Knights of Columbus, and were solely under the jurisdiction of ecclesiastical authority.”) On November 24, 1917, Bishop Patrick Hayes, Auxiliary of New York, was appointed by the Holy See to be the prelate of the Military Ordinariate, the present-day Archdiocese for the Military Services. Seventeen Catholic chaplains died in the war.⁵⁶

The most famous American chaplain during World War I was Fr. Francis Patrick Duffy, the Canadian Irish immigrant and graduate of the Catholic University of America. Ministering to the “The Fighting 69th” (Gen. Robert E. Lee had coined the name during the Civil War) National Guard Regiment of New York, composed largely of Irish immigrants in France, Duffy risked his life to help snatch those wounded at the frontlines within earshot of the enemy, resulting in his winning the Distinguished Service Cross, the Distinguished Service Medal, the Conspicuous Service Cross (from the State of New York), and France’s Legion d’Honneur and the Croix de Guerre. Lionized by the troops for his leadership and bravery, his regimental commander, Lt. Col. William “Wild Bill” Donovan (who became the founder of the Office of Strategic Services, or OSS, in World War II) said later that Duffy played a key role in bolstering morale among the troops. “Father Duffy was one of the great outstanding figures of the war,” he declared. “Without Father Duffy there would be no 69th Regiment today.” Pvt. Tim Nolan of Bronx, “felt it was Duffy’s courage that inspired the troops to hang on. ‘Wherever things were the hottest there was Father Duffy, crawling around from shell hole to shell hole, telling us it was not as bad as it seemed, to stick it out a while longer.’⁵⁷

During the inter-war period the number of Catholic chaplains declined somewhat, as the force strength of the Army and Navy was also reduced. Pope Pius XII designated Francis Cardinal Spellman as his military vicar in the United States in 1939 at the head of a new military vicariate under the jurisdiction of the Archbishop of New York, appointing Father John O’Hara as military delegate. Although the Vatican enjoyed warm ties with Mussolini’s Italy—as opposed to its tense

⁵⁴Elizabeth McKeown, *War and Welfare: American Catholics and World War I* (New York: Garland Publishing, Inc., 1988), pp. 47, 49

⁵⁵“The History of Military Chaplains,” Archdiocese for the Military Services, USA @ <http://www.milarch.org/history/index.html>; “Eighty-nine Chaplains Appointed,” *The Christian Advocate*, October 14, 1920, p. 1377; “Chaplains muse on war years: lasting bonds formed under combat stress - four Catholic chaplains talk about three wars – Interview,” *National Catholic Reporter*, December 15, 1995; Christopher J. Kauffman, *Faith and Fraternalism: The History of the Knights of Columbus 1882-1982* (New York: Harper & Row, 1982), pp. 209, 212, 214, 219, 222. See also, George J. Waring, *United States Catholic Chaplains in the World War* (New York: Ordinariate Army and Navy Chaplains, 1924).

⁵⁶Bronx pays tribute to Father Duffy,” *The New York Times*, May 11, 1919; Stephen L. Harris, *Duffy’s War: Father Francis Duffy, Wild Bill Donovan, and the Irish Fighting 69th in World War I*, p. 353

relations with Nazi Germany—a bond that extended to the faithful in the United States, as war approached once again the American Catholic Church was at the forefront of rallying the faithful behind the U.S. government. In this effort, Catholic chaplains served as the advanced guard.

Already in 1936, Catholic chaplains were reported to “feel keenly” about the “frequent agitations” for “peace at any price” being promoted by the Federal Council of the Churches of Christ in America and the Church Peace Union’s call for withdrawing chaplains from the Navy and Army. On December 31, 1936, Rev. George J. Waring, vicar general of the Military Ordinariate, wrote to Mon. Michael J. Read, general secretary of the National Catholic Welfare Conference that, “While we are opposed to war, we cannot assume that conditions will not arise that will necessitate it. ... In the N.C. News releases, you will be able to state the Catholic policy in reference to war and the need for chaplains in the services, both in time of peace and war.” In May 1940, *The New York Times* reported that at the 15th annual conference of the Army Chaplains of the United States, “Army Chaplains Hear Unity Pleas ... Strong Defense is Backed.” Keynote speaker William Arnold, Army chief of chaplains, told the group, “It is not only a privilege and an honor to belong to an army that will save us” from godless totalitarianism “but it is also a religious duty.” Archbishop Francis J. Spellman warned the gathered, who included New York Governor Herbert Lehman and Mayor Fiorello LaGuardia, that: “We’ve heard of fifth, sixth and seventh columns in other countries and we know of the existence of them here.” Spellman added:

We chaplains should concentrate on the second column—love of God and love of country. We in the United States have good will toward all, but we should not be so good-willed as to allow those of bad will to predominate. We should not be so democratic as to allow others to come and destroy our democracy. We should uphold and defend our freedom.

Seven months later, on Veterans’ Day, Rev. O’Hara, bishop of the Military Ordinate, addressed 3,500 of the faithful as a mass in St. Patrick’s Cathedral while Spellman looked on, saying, “The greatest service you can do your country and your God in this day is to work and pray for the conversion of the enemy from within—conversion to God and to true Americanism.” Less than two months before Pearl Harbor, in October 1941, the National Catholic Welfare Council was able to report, “Priests now with the armed forces of the United States represent the largest complement of Catholic Chaplains ever to serve in the Army, Navy and Marine Corps during peacetime in the history of the country.”²⁵⁸

On the eve of U.S. participation in World War II Father Arnold, the chief of Army chaplains, sent out a “My dear Chaplain” letter to those under his command in which he extolled the armed forces whose participation in the conflict was quickly approaching. “The purpose and influence of your religious work extend far beyond mere military training and armed defense,” Arnold wrote. “You are a man of peace ... in the midst of warlike surroundings. Your Government, your Army, and the men you face in religious assemblies under tent or in open fields are all for peace. But they are compelled by the belligerent force of moral evil in the world to arm and fight for the preservation of those rights and liberties without which no peace is possible.”²⁵⁹

²⁵⁸“The History of Military Chaplains,” op., cit.; D’Agostino, op.cit., pp. 159-229, 250.; Box 57, Folder: “Military Affairs: Chaplains 1930-1939.” National Catholic Welfare Council General Administration Series, ACUA. Waring enclosed a September 23, 1933 letter from Linley V. Gordon of the Church Peace Union, that quoted Rev. Peter Ainslie’s book, *Some Experiments in Living*, that made the case for withdrawing the chaplains from service: “War having been outlawed by the political governments of the world, the logical step was for the denominations to withdraw their chaplains from a world-outlawed institution. This one act would have done more than any other one thing to remove war from consideration among the nations of the world.” In a September 28, 1933 response to Gordon, Waring responded: “Even if war has been outlawed by some of the Governments of the world, I can see that that has to do with the maintenance of a national army. An army is to the nation what the police force is to a state or city. No one ever suggested that police forces are organized for the purpose of making war on citizens. Their chief function is to maintain peace and order in their respective communities.” *The New York Times*, May 22, 1940, p. 12.; “Enemy Conversion by Prayer Asked.” *The New York Times*, Nov. 11, 1940, p. 14. “467 priests in service; Record peacetime complement of U.S. Catholic military chaplains,” NCWC News Service release, October 15, 1941, Box 57, Folder: “Military Affairs: Chaplains 1940-1941”; National Catholic Welfare Council General Administration Series, ACUA.

²⁵⁹NCWC/USCC General Secretary/Executive Department 100-D, “Military Affairs: War Dept.: Chief of Chaplains 1940”, ACUA.

Perhaps one of the clearest examples of the strategic communications role played by American chaplains even before the attack on Pearl Harbor can be seen in a speech on “Tolerance and National Defense” by Lt. Commander Maurice S. Sheehy, chaplain of the Naval Air Station in Jacksonville, Florida, and a professor of religious education at The Catholic University of America, transmitted by Columbia Broadcasting System radio on August 9, 1941. “The present world conflict is a war not only of Force but of Ideas,” Sheehy declared, in a statement that foreshadowed the “war of ideas” paradigm of the current war on violent extremism worldwide. “Ours is one of the few decent governments left in the world.

True, in our past history there have been some ugly pages, our treatment of the Indian and the Negro, our seizure of territory by force almost a century ago, our hasty involvement in the Spanish-American War. But today this country has no plan of territorial thievery, no lust for conquest, no desire to execute the suggestion made recently that we ape Hitler in setting up puppet governments. ... We make no pretense of neutrality. ... Our youth will give more than years if necessary to protect those freedoms which are dearer than life. ... (T)he rank and file of both the leadership and the followership of the Catholic Church is solidly behind our government in its effort to stop the onrushing tide of Nazi tyranny.⁶⁰

During the war, stories of heroism by Catholic chaplains helped provide the military services with inspirational material both for the troops as well as for the people back home. (When a Catholic chaplain who ministered to sailors during the Japanese attack at Pearl Harbor was mistakenly identified as the author of a popular expression, “Praise the lord, and Pass the Ammunition,” a Presbyterian chaplain quickly acknowledged that he coined the phrase while standing on the deck of a heavy cruiser. As the sailors passed ammunition along a line due the fact a powder hoist lacked power, he said, he went along the line encouraging the men with the phrase, although he emphasized he did not touch the artillery piece.) Cardinal Spellman himself became “a familiar figure during his frequent visits to military bases around the world ... endearing him to the hearts of American service personnel everywhere.” During the course of the war, he penned two volumes, *Action this Day; Letters from the Fighting Fronts and No Greater Love; The Story of Our Soldiers*, books of great humanity that chronicled his travels; the latter work completed the day Franklin Roosevelt died.⁶¹

According to Donald F. Crosby, S.J., one of the most poignant gestures made by Allied troops during World War II was conceived in the shipboard cabin of a Jesuit, Fr. Charles F. Suver, who was one of the 19 Catholic chaplains who formed part of the 58-man chaplains corps that attended to the needs of the three U.S. Marine Corps divisions that took Iwo Jima from the Japanese in the war’s bloodiest battle in the Pacific. When the idea to plant the flag atop Mt. Suribachi was offered by a young officer who was one of several colleagues gathered in the room, Suver promised that, “You get it up there and I’ll say Mass under it,” which he did, within earshot of the Japanese.⁶²

The Catholic chaplains’ alignment with Allied war objectives, reflecting the general tenor of the armed forces’ chaplaincy, was also evidenced by the handful of objections the chaplains raised to racist depictions of Japanese soldiers, the firebombing of German cities, or the use of nuclear weapons on Hiroshima and Nagasaki at the end of the war. (One powerful voice for caution was that of Cardinal Spellman, who wrote in *Action this Day* that “Now that the Allies have the preponderance of air power, there may be retribution and retaliation. ... But if we use Nazi tactics in their full malice with the full power that we are mustering by indiscriminately obliterating everything in every city,

⁶⁰Press release, “Chaplain Sheehy Speaks over CBS on ‘Tolerance and National Defense,’ Box 57, Folder: ‘Military Affairs: Chaplains 1940-1941’; National Catholic Welfare Council General Administration Series, ACUA.

⁶¹News clippings, “Navy Chaplain Denies He Said ‘—and Pass the Ammunition,’ *New York World-Telegram* (undated) and “Origin of a Fighting Song Clarified,” November 2, 1942, (provenance unknown), Box 57, Folder: “Military Affairs: Chaplains 1941-1945”; National Catholic Welfare Council General Administration Series, ACUA.; Rev. Daniel Mode, *The Grunt Padre, Father Vincent Robert Capodanno Vietnam 1966-1967*, (Oak Park, Ill.: CMJ Marion Publishers, 2000), p. 62; *Action this Day* (New York: Charles Scribner’s Sons, 1943); *No Greater Love* (New York: Charles Scribner’s Sons, 1945).

⁶²Crosby, *Battlefield Chaplains: Catholic Priests in World War II*, (Lawrence: University Press of Kansas, 1994).

we are bound to suffer ourselves. ... Let us win the war without destroying our victory.”) At the same time, Catholic chaplains were known for their zealous vigilance of GI sexual practices, including the use of prophylactics.⁶³

From the time the U.S. was attacked at Pearl Harbor to Japan’s surrender aboard the battleship USS Missouri September 2, 1945, nine percent of the American Catholic clergy served as commissioned chaplains—2,453 in the Army and 817 in the Navy—a number that does not include the nearly 2,000 civilian auxiliary chaplains laboring under the auspices of the Military Ordinariate. Seventy-six chaplains died while on active duty and 832 received decorations and citations for bravery.⁶⁴

Military Chaplains as Strategic Communicators in U.S. Army Character Education Program (1947-1977)

In the U.S. military, character was considered to be the foremost of the “important and manifold” personal qualifications that created leaders. Brig. General Edward L. King, commandant of the General Service Schools in Leavenworth, Kansas, said in a speech in the aftermath of World War I, that character “possesses vigor and strength.

And a leader, whether he leads a pack of dogs or a company of men must evidence that he possesses it. A leader who gives orders and allows them to be disobeyed is soon despised by his command, because the command, like a pack of wild dogs, instinctively demands the quality in their leader, which is needed for the safety of the pack or for the well-being of the command ... An army is happy under a strong leader, but not under a soviet committee.⁶⁵

In the aftermath of World War II, like other Americans, military chaplains sought to adjust to peacetime circumstances even as the chill of the Cold War was beginning to create pallor over the peace. A retired Presbyterian Navy chaplain “who apparently knows hundreds of people in key places in the Government” sounded out the U.S. Catholic Church authorities about setting up an organization to be called the “United Nations Chaplains’ League.” The proposal, which would have taken chaplains down a new strategic communications path, was meant “to weld together the chaplains of all countries into a unit for the exchange of ideas and to combat subversive activities.” Its secular purpose was reflected in its proposal for membership, as the “(b)asis for cooperation is to be merely a belief in the natural law, without any other theological overtones.”⁶⁶

Closer to home, in 1947, the U.S. Army embarked upon program of character education. The course reflected current thinking about religion and personal morality as key elements of training. Its “national preparedness ideology” formed part of an emerging national security system that took its global responsibility as a shared enterprise between civilian and military spheres of life that was inexorably tied to the United States’ “moral power,” the boundaries between them which appeared increasingly tenuous.⁶⁷ The program reflected the view of President Harry S Truman and others that “the spiritual and moral health of the Armed Forces is a vital element in our national security. Together with a universal understanding of the principles of citizenship and American democracy, it constitutes the bedrock on which security and the success of military preparedness depend.”⁶⁸

The Character Guidance effort grew out of an experiment at Fort Knox, Kentucky, which as part of 40-hour weekly basic military training, moral, religious and citizenship lessons were offered by three chaplains in the form of 50-minute lectures. The program, although a command responsibility,

⁶³ Spellman, op. cit., p. 75.

⁶⁴ <http://www.milarch.org/history/index.html>; Mode, The Grunt Padre, op. cit.

⁶⁵ “Leadership: A Resume of a Lecture by General Edward L. King, January 4, 1926,” *The Chaplains’ School Class Bulletin*, Twelfth Session, Fort Leavenworth, Kansas, March Twelfth, 1926.” Box 57, Folder: “Military Affairs: Chaplains’ Conference, 1926-1940;” ACUA, op. cit.

⁶⁶ Memorandum to Father Kenny, from W.C. Smith, re: “Chaplains of the United Nations,” November 22, 1946;” Box 57, Folder: “Military Affairs: Chaplains, 1945-1950;” ACUA.

⁶⁷ Loveland, “Character Education in the U.S. Army, 1847-1977,” *Journal of Military History*, Vol. 64, No. 3 (July, 2000), pp. 801-803.

⁶⁸ Truman, “Statement by the President Making Public a Report on Moral Safeguards for Selective Service Trainees, September 16, 1948,” p. 488.

was prepared by the Office of the Chief of Chaplains and administered by Army chaplains. Its intertwined curriculum included religion, citizenship and character building, with a series of lectures reinforcing the idea that the country's leadership and service in the armed forces reflected God's will and that atheistic totalitarian ideologies abroad represented a fundamental threat to the United States. "Religion in Our Way of Life" offered the counsel that "service to the nation is most effective only when religion becomes part of individual life." The lecture "The Nation We Serve" called the United States a "covenant nation" recognizing "its dependence upon God and its responsibility toward God," in which "public institutions and official thinking reflect a faith in the existence and the importance of divine providence." Another, "Our Moral Defenses," stressed the importance of developing "a desire to live in accordance with moral principles as the best defense against the aggression of a totalitarian philosophy."⁶⁹

The Character Guidance initiative came as the Army also worried about an increasing incident rate of venereal disease among the troops, with Secretary of War Robert Patterson specifically referencing the public health problem, saying it was "higher than at any time in the past thirty years," in his announcement of the character education initiative to the Army Chief of Chaplains.⁷⁰ The Office, Chief of Chaplains helped rewrite Army policy on the issue, which resulted in a new directive on "Discipline and Venereal Disease." As part of this new directive, chaplains were tasked with delivering "Citizenship-Morality Lectures" prepared by the chaplains' office. Reportedly, once the new policy was implemented, "VD rates went down, and attitudes and moral improved."⁷¹

Anne C. Loveland explains that the requirements for a standing army in a time of peace, and concern about the possible "corrupting aspects of the military environment" placed a premium on military services' ability to show that soldiers would be returned to civilian life "in the best possible physical, mental, moral, and spiritual condition," particularly with the return of peacetime conscription in 1948. As a result of having included moral and civic as well as religious instruction into regular training, "Army leaders were able to offer assurance that their character-building programs would return soldiers to civilian society as virtuous, God-fearing, democratic citizens."⁷²

Chaplains' interest in the Character Guidance program was motivated in part by the temporal rewards of corporate interest, the "preoccupation with national preparedness and total mobilization" in the chilliest climes of the Cold War presenting "a momentous opportunity for Army chaplains," Loveland wrote. "Traditionally, their involvement in military training had been limited to lectures on sexual morality.

Perhaps inspired by the appreciation high-ranking military leaders accorded them during World War II, in the immediate postwar period they campaigned for a more central role. ... (i)t is clear that chaplains regarded it as a means of raising their status and expanding their influence. ... (W)riting about the newly-established Character Guidance program Chief of Chaplains Miller observed: "The Army chaplain is no longer playing guard; he is in the backfield. Commanding officers more and more are making up plays with the chaplain carrying the ball."⁷³

The Character Guidance Program faithfully reflected U.S. military values and strategies. It was, Waldo W. Burchard said, "a direct attempt on the part of chaplains to 'sell' military life to service men. ... The lectures are 'canned.' They are prepared by a special Board of chaplains, and prior to being distributed to chaplains in the field, they are approved and pronounced official state policy by the Secretary of Defense."⁷⁴

⁶⁹Patterson quoted in Venzke, *Confidence in Battle, Inspiration in Peace: The United States Army Chaplaincy, 1945-1975* (Washington: Office of the Chief of Chaplains, Department of the Army, 1977), p. 41.

⁷⁰Letter to Rev. Paul Tanner from Chaplain Harold O. Prudell, Headquarters Chaplain School, Carlisle Barracks, Pa., December 15, 1947, Box 57, Folder: "Military Affairs: Chaplains, 1945-1950;" ACUA.

⁷¹Loveland, "Character Education in the U.S. Army, 1847-1977," op. cit., p. 801.

⁷²Loveland, "Character Education in the U.S. Army, 1847-1977," op. cit., p. 804.

⁷³Burchard, op. cit., p. 535.

The program's reduction and eventual demise reflected a lessening of fears of "godless communism," new theories of military sociologists that added to military commanders' skepticism of the importance of moral and spiritual instruction to combat motivation, and "an increasing secularization of the public sphere" in which arguments for church-state separation once again rose to the fore. By 1963, the Army Chaplains Office had to reiterate to the chaplain-instructors that the program was "non-religious" and should not be confused with or used for religious instruction. Six years later, a new set of guidelines were issued that clearly set the chaplains task outside the religious domain, saying that they must "recognize fully that their role in the Character Guidance Program is strictly as a staff officer performing a military function." With the switch to an all-volunteer Army, which did not need public support for a selective service system, the service "sidelined a program designed to inculcate personal and civic values in an army of citizen-soldiers, relying instead on a revitalized military ethic to teach the values and behavior appropriate to professional soldiers."⁷⁵ Termination of the chaplain-run program also spelled the end of perhaps the most ambitious strategic communications effort ever undertaken by the chaplains' corps, one that counted on "a defensible policy, a respectable identity, a core value" for its inspiration and success.

Conclusion

Military chaplains have conducted the classic tasks of strategic communications—those involving goal setting, situational knowledge, communication competence, and anxiety management—in a variety of situations of peace and war throughout history. The development of armed forces' quasi-independent religious corps has at times lent crucial role support, both within the services and in the community at large, for the political orientation and strategic direction—including ideas, policies and courses of action—of the military and its political overseers.

The historical record of chaplains as strategic communicators offers a new perspective on how they were able to maintain the respectable identities and core values as military officers and as leaders of a spiritual community. It is no accident that in non-religious states, political officers or one-party state commissars have had to fill the void in areas of morale, motivation and political socialization.

Since the end of the 19th century, there have been several instances where military chaplains have played key roles in post-conflict scenarios such as peacekeeping and stability operations. In the Spanish-American War, Army Gen. John J. Pershing's chaplain worked as a liaison with both Catholic clergy and Muslim leaders in the Philippines to reduce hostilities. A military chaplain's religious support to former Nazi war criminals on trial at Nuremberg created a "unique trust" that "facilitated increased cooperation of criminals with authorities." In turn, the "symbolic and actual success of these trials was crucial to the stability and reconstruction of post-war Europe." More recently, military chaplains have also established trust relationships with local communities in Saudi Arabia during Operations Desert Shield and Desert Storm, was well as during stability operations in the Balkans conflict. During Operation Iraqi Freedom, an army chaplain's outreach to local Muslim clerics resulted in a "measurable decrease" in violence against U.S. troops. "(C)haplains have been drawn on by visionary commanders to connect with indigenous religious leaders and communities to increase success and reduce risks in stability operations," the authors of a recent study on military chaplains as "peace builders" noted. "Religion is best viewed as a force useful in stability operations rather than an issue to disregard or overcome."⁷⁶

Appreciation of the military chaplains' historic role as strategic communicators can be an important step in the realization of these and other national strategic goals, such as combating terrorism or carrying out successful peacekeeping missions.

⁷⁵Loveland, "Character Education in the U.S. Army, 1847-1977," op. cit., pp. 805-810, 818.

⁷⁶On the Nuremberg example, see William J. Hourihan, "U.S. Army Chaplain Ministry to German War Criminals at Nuremberg, 1945-1946," in Col. (Ret.) Walter J. Boyne, *Today's Best Military Writing: The Finest Articles on the Past, Present, and Future of the U.S. Military*, (New York: Forge Books, 2005); Chaplain William Sean Lee, et. al., *Military Chaplains as Peace Builders*, op. cit., pp. 7, 15-16.

Book Review: *Seeds of Terror, How Heroin is Bankrolling the Taliban and Al Qaeda*

By Gretchen Peters

Reviewed by John C. Thompson
CHDS Dean of Students and Administration

In *Seeds of Terror*, author Gretchen Peters explores the war in Afghanistan, arguably one of the most complex challenges America has ever faced. Her work is both spellbinding and disturbing. She does not pull any punches, but unlike most observers of that conflict, she offers a series of thoughtful suggestions as to how we might best move forward towards a lasting solution.

For openers, Ms. Peters asserts that for the U.S. and its allies to be successful in Afghanistan it is essential that they cut off the Taliban and al Qaeda from the almost inexhaustible supply of drug money that is bankrolling them. She knows her subject well, as she is an experienced reporter who has amassed a wealth of knowledge and insights during her work for more than a decade as a journalist in Pakistan and Afghanistan. She understands the region, its history and the culture of its peoples. Her extensive network of sources includes journalists, diplomats, scholars, government officials and spies. More than thirty pages of end notes provide extensive documentation of many fascinating details that enrich this well-written book.

Seeds of Terror reflects its author's determination and her passion. She explains somewhat guiltily that as early as 1998 she ignored the pleas of a U.S. embassy official in Islamabad, Pakistan who begged her to report on the terrorist camps inside Afghanistan. She explains that she, like most of her fellow reporters at the time, were more interested in covering the Taliban's repression of women, public executions, refugee camps and other such stories that were much more likely to be published. After the 9/11 attacks she returned to Afghanistan and soon thereafter began learning of the extensive connection of the Taliban with the drug trade. She became convinced that Osama bin Laden used drug smuggling to help finance his terror campaign as well (p. 15).

Peters flatly rejects the notion that al Qaeda and the Taliban ever steered clear of the drug trade on religious grounds. Whereas individual followers or their leaders may personally object to drug use, Peters provides substantial evidence that through various drug trafficking activities—including directing the work of poppy farmers, taxing, as well as protecting and transporting shipments of heroin and its derivatives—the Taliban have been generating in excess of \$400 million per year for the past several years (p. 14). In much the same way that the Revolutionary Armed Forces of Colombia (FARC) became the drug army for narcotics cartels in Colombia and make hundreds of millions of dollars each year in the process, the tremendous fortunes available from this illicit trade have replaced ideology for most Taliban fighters.

Peters makes it clear that no single description fits all Taliban soldiers and no single leader or council represents their will. She also makes it clear that the business of many Taliban leaders is big business. She traces the flow of hundreds of millions of dollars through the international business community to include the Karachi Stock Exchange and the Dubai building boom, where, "With just a thousand real estate transactions you can recycle \$800 million." To be clear, in Afghanistan, we are not at war with a few thousand poor religious zealots who live in caves and dream of keeping women out of school. Our real enemies are clever, well-educated and highly sophisticated members of international criminal organizations who use drug profits to arm and equip terrorists so they can fight us while keeping the flow of drugs to the world's illegal drug consumers flowing.

The author does a superb job of explaining how we got where we are today in Afghanistan and of affixing responsibility for the mess in which we find ourselves. To her credit she acknowledges that there is no easy or clear path ahead that guarantees success. She does offer what she calls a complete strategy consisting of nine pillars designed to make the Taliban irrelevant. The strategy includes the following: diplomatic initiatives for regional peace; a properly conducted counterinsurgency strategy; blended intelligence and law enforcement efforts; military strikes against senior drug lords; a farmer support network; disruption of drug and terror funds (follow the money); an alternate livelihood program; a public relations program and, when necessary a poppy eradication program. She does not suggest that these are easy fixes, quite the contrary; perhaps they are essential.

Seeds of Terror is a must read for serious students of the war in Afghanistan. Peters would say, if we are to prevent Afghanistan from being a permanent terrorist haven, we must find a way to work effectively with our partners in Afghanistan and Pakistan. They are very far from perfect but they are the partners we have, warts and all. By showing respect for each other in public and being demanding in private, our shared interest in finding a way may in time lead to success.

More about *Seeds of Terror*:

Pages: 320

Publishing House: Thomas Dunne Books, St. Martin's Press

ISBN-10: 0312379277

ISBN-13: 978-0312379278

Keynote Speech by Dr. Frank O. Mora, Deputy Assistant Secretary of Defense for the Western Hemisphere,

Delivered November 6, 2009 at Center for Hemispheric Defense Studies
and Brookings Institution Conference on “Strategic Implications of
China’s Evolving Relationship with Latin America”

Good morning. Let me begin by thanking the Brookings Institution and the Center for Hemispheric Defense Studies (CHDS)—both of which are invaluable institutions in providing insight and support to U.S. foreign policy-makers—for making this Conference possible. From Brookings, I’d particularly like to thank Mauricio Cardenas, Ted Piccone, and Kevin Casa-Zamora for their efforts in organizing this. From CHDS, I’d like to extend my gratitude to my good friends Richard Downie, Ken LaPlante, Evan Ellis, John Thompson, and Mike Borders. I would also like to thank all the presenters for their contributions and everyone in attendance. Finally, I’d like to especially thank the Chinese Ambassador to the U.S., the Honorable Zhou Wenzhong, for his willingness to share his insights on such an important topic. I am certain that his remarks will be illuminating for everyone here today.

It is truly an honor to have the opportunity to speak about China’s evolving relationship with Latin America, a relationship that is steadily changing the landscape in the region. Indeed, China’s increasing ties and investments in the Americas underscore the interconnectedness of the 21st century, one of the fundamental themes of President Obama’s recent address to the United Nations General Assembly. As President Obama eloquently stated, “In the year 2009—more than at any point in human history—the interests of nations and peoples are shared.” The President noted further that the “traditional divisions between nations of the South and the North make no sense in an interconnected world; nor do alignments of nations rooted in the cleavages of a long-gone Cold War.” Thus, in accordance with the President’s vision of a truly global and inter-connected world, it is clear that the international community must embrace a new era of engagement that is based on mutual interest and mutual respect.

The theme of an interconnected world and a new era of engagement is particularly relevant when discussing China’s role in the Western Hemisphere. In China’s engagement with the Americas, I see a unique opportunity for China’s cooperation within an international framework to create a more secure and prosperous Latin America.

China’s interests in the region are expanding because of its economic engagement. Indeed, the pace at which trade between China and the Western Hemisphere is increasing is striking. To briefly cite a few statistics from the International Monetary Fund (IMF), China imported \$21.5 billion worth of goods from Latin America in 2004. In 2008, China imported \$71.3 billion worth of goods from the region, more than triple what was imported just four years before. In 2004, the IMF reported total bilateral trade between the People’s Republic of China (excluding Hong Kong) and Latin America as \$39.3 billion. In 2008, the IMF reported that this figure had risen to almost \$147 billion.

Of course, these numbers still pale in comparison to U.S. trade in the Hemisphere. For example, the IMF reported total bilateral trade between the U.S. and the region as \$673 billion in 2008. Since the Commerce Department’s International Trade Administration (ITA) started to keep statistics, the overall sum of U.S. foreign direct investment in the Hemisphere (again, excluding Canada) is 17.8% of our total foreign direct investment worldwide. Although this figure alone is illustrative of U.S. investment in the Americas, it becomes even more impressive when compared to what we have

provided other regions in the world. Indeed, in terms of percentage, our total foreign direct investment in the Hemisphere equals our direct investment in Asia, the Middle East, and Africa combined!

Additionally, we should not forget that the nature of U.S. bilateral trade in the Hemisphere is fundamentally different than that of China's. While the U.S. is a strong net importer from Latin America, China is a net exporter. While the U.S. imported \$385 billion from the region in 2008 and ran a roughly \$100 billion trade deficit, China imported \$71 billion from the Hemisphere (more than five times less than the U.S.). The relative benefits of U.S. trade in the region are clear. Finally, the nature of our economic engagement in the Americas encompasses more than trade and investment. As neighbors who share large populations of common heritage, our economic relationship includes familial ties. The clearest example of this, of course, is the flow of remittances from the U.S. to Latin America and the Caribbean. The Inter-American Development Bank (IADB) estimates that \$42.3 billion in remittances will flow from the U.S. to the region in 2009, slightly more than two-thirds of the IADB's estimated world-wide total of remittances to the Americas.

I highlight these figures not because I fancy myself an economist or enjoy lulling my audience to sleep by rattling off statistics, but rather because it puts into perspective the relative depth, scope, and long history of U.S. engagement in the Hemisphere. I believe it is important to keep this history in mind in order to better frame discussions on countries whose engagement is relatively new to the region. Of course, my comments on history and context should not be misconstrued. The rapidity at which Chinese, Latin American, and Caribbean trade is growing is noteworthy because it increases the likelihood that China could become an enduring part of the economic landscape of the Americas. In the long-term, China's investments and interests are likely to expand and evolve in ways both easy and difficult to predict, which is precisely why we have gathered here today.

In returning to the notion of Chinese cooperation within a larger hemispheric framework, it is useful to highlight what the U.S. Department of Defense considers to be some of the region's biggest challenges. At the Pentagon, three challenges in the Western Hemisphere that cause great concern and are most likely to benefit from China's presence in the region include:

1. Under-governed and ungoverned territories;
2. Lack of economic opportunity; and
3. Narcotics, arms, and human trafficking and other forms of transnational crime.

It is my view that China's deepening engagement in the Hemisphere can, in cooperation with others, play a productive role in ameliorating some of the regional challenges I just listed. In particular, Chinese engagement in the Americas can help address problems related to under-governed and ungoverned territories, the region's lack of economic opportunity, and the causal link between economic hardship and illicit trafficking. I am also open to exploring illicit trafficking as an avenue for future cooperation in the region.

When it comes to the problem of under-governed and ungoverned territories, policy prescriptions have typically looked at building law enforcement and military capacities as the solution. And this is a valid and important approach. Another potential way forward, however, is to approach this problem through economic investment that leads to socio-economic development. In this sense, China can play an important role because its presence serves as strong motivation for Latin American countries to improve their infrastructure in order to better capitalize on expanding Pacific markets. For example, investments have been made to enhance and modernize Pacific ports such as Ensenada, Buenaventura, Manta, Callao, and Iquique among others. The allure of Asian markets has also inspired new movement to connect distant corners of South America. In this case, examples include the Manta-Manaus corridor and the São Paulo-Iquique corridor.

If successful, these infrastructure improvements would create a degree of inter-connectivity within the region that has proved difficult in the past because of challenging geography and resource constraints. This inter-connectivity could decrease the number of territories in the region that lack adequate governance infrastructure because it would provide both an impetus for expanded government presence and more resources to make a more robust presence possible.

In terms of the Chinese impact on economic opportunity in the Hemisphere, the U.S. position applies to the Americas as it applies across the world. We seek a global economy that promotes and facilitates sustained growth and greater socio-economic inclusion. As President Obama has said, “we have a moral and pragmatic interest” in questions of development. We therefore welcome China’s economic engagement in the region as a natural by-product of the global economy in the hope that it fosters greater socioeconomic equality and further contributes to the sustained and increasingly equitable growth already under way in countries such as Brazil and Chile. Diversified economies help lead to dynamic growth and increased stability. Furthermore, greater socioeconomic equality and mobility also strips away much of the initial motivation for those who enter into the world of illicit trafficking: poverty.

Of course, productive engagement between the U.S. and China in the Hemisphere must be based on mutual respect and mutual interests, which will require that our relationship be rooted in mutual trust. Although I am optimistic, there are no guarantees that these conditions will be fulfilled. As a broad principle, the U.S. therefore seeks greater transparency from China about its interests and objectives in the region.

U.S. security and prosperity are inextricably linked to our hemispheric partners. Again, this view speaks to the increasingly inter-connected world that has provided the framework for my remarks today. From a regional perspective, the Obama Administration’s position is clear: our security and prosperity depend on the improving security and prosperity of the Hemisphere as a whole.

It would therefore be useful to have assurances, transparency, and concrete actions from China that demonstrate it is ready to move beyond access to markets and raw materials to include issues such as anti-corruption, more equitable development, and environmental protections in its hemispheric agenda. Concrete actions from China and its business community that promote sustainable and self-sustaining growth in the region will provide evidence that a convergence of interests between China and the U.S. in the Americas is not only possible, but likely.

There is another area where more transparency is necessary. The Department of Defense has taken note of an up-tick in military-to-military relations between China and the region. As regional news outlets have reported, China is pursuing technology transfers, increasing the frequency of military educational exchanges, and selling sophisticated military items such as air surveillance radars and military aircraft. Other ventures have included space cooperation programs, perhaps most prominently the China-Brazil Earth Research Satellite (CBERS) program.

Of course, the provision of military goods and technology is standard in a global, open economy. Moreover, China has sold a number of goods that, if used appropriately, could contribute to combating the challenges in the region I listed earlier. Air surveillance and other radars, trucks, small boats, and night vision goggles improve domain awareness by increasing governments’ capacity to monitor territory for suspicious activity such as narcotics and arms trafficking. Similarly, the sale of military aircraft designated as trainers can facilitate the professionalization of pilots, a necessity for a country attempting to reduce under-governed and ungoverned territory.

Again, what I am driving at here is transparency. The U.S. Department of Defense would welcome the opportunity to dialogue with China on this topic and the others so far mentioned to forge a broader common understanding.

Fortunately, my predecessors in the Department of Defense and my predecessor counterparts in the Department of State have made such dialogue possible. Beginning in 2006, the State Department has arranged a Sub-Regional Dialogue with China on the Western Hemisphere. Among others, representatives from the National Security Council, Defense Department, State Department, USAID, and Commerce Department have participated in this forum with representatives from China's Department of Latin America and Caribbean Affairs, the Department of North America and Oceania, and the Chinese Embassy in Washington. The first Dialogue in 2006 was held in China and has alternated between Washington and Beijing ever since.

The Dialogue provides the perfect opportunity to exchange ideas on potential cooperation in the region, as well as to provide continuity in articulating and clarifying our respective goals and objectives. The next Dialogue should occur in the near-future and I look forward to not only attending, but actively participating. My goals are not limited simply to continued participation; I will also seek to expand the Department of Defense's role in the Dialogue. In my view, this forum should be as broad and robust as possible.

In particular, I will be an advocate for exploring avenues in which we can pursue a collective approach to non-traditional threats in the region, especially in the area of counter-narcotics and, perhaps, other forms of trafficking. There seems to be consensus on this issue, the challenge at hand is how to turn such consensus into concrete action. Of course, I am also eager to hear what areas of cooperation China's delegation views as promising.

I have made frequent mention today of a new era of engagement, of the need for collective approaches, and of the unprecedented inter-connectivity of the contemporary international community. I fear, however, that my comments today might give the false impression that I am speaking of a new era of engagement only between governments, that the need for collective approaches is exclusively that of heads-of-state, diplomats, and other government officials, that the inter-connectivity I have highlighted is limited to the public sector. To be clear, that is not the impression I want to give, quite the contrary.

A new era of engagement requires that the larger civil society work on these issues. A collective approach demands that academics, think-tanks, foundations, international organizations, the private sector, government, and ordinary citizens from within and between nations have an ongoing conversation about the most pressing policy challenges of the day. In the process, the inter-connectivity already omnipresent in the world will only deepen. And that is precisely why I am looking forward to hearing and learning from the panelists and audience today, all of whom bring a wealth of diverse experience and perspective.

Thank you.

Security, Intelligence and the Role of the Media

Comments and Observations

Ambassador Cresencio S. Arcos

Presented at the San Francisco Committee on Foreign Relations, May 21, 2009

Security and intelligence have always been officially linked. Whereas, the media's role along with intelligence to safeguard the well-being of a country has never been specifically defined. Security implies the safety, tranquility, peacefulness and the continuous ability of a society to function. Intelligence is the mechanism or methodology which ensures the security of any given state.

In a traditional definition, intelligence collects information vital to survival or security from many different sources. Human intelligence, the oldest intelligence 'discipline' originated from the ancient practice of exchanging envoys. The resident diplomat was primarily focused on collecting information on the host country which was relevant to the sending country's vital interest. This diplomat was to introduce himself into the ruling circles to determine what activities, policies or plans had an impact on his country. Recruiting local collaborators was a common practice to help understand the environment. Plainly, this became the essence of human intelligence. Later, when evolving technologies in photography and telecommunication were developed signals intelligence and imagery intelligence also became key 'disciplines' in the collection of information.

One other 'discipline' which stems from the ancient writings and the invention of the printing press is 'open source' intelligence. The printing press gave rise to pamphleteering, book publishing, mass produced public notices, gazettes or public journals. These journals or newspapers became the first mass media. Later, radio and television became the new mass media outlets. With the emergence of mass media many governments readily viewed this enterprise as serving the 'public' good. This conceptualization meant the media should serve the government or the state's interest through propagating selected information. Hence, the media was officially seen by many in government as the state's tribune. At the same time dissidents, critics and the political opposition seized on the mass media to advance 'political choice' and freedom of expression. Some used the media to create a climate for change and improve the social structure. Many others saw the opportunity to use the mass media to promote commercial endeavors, consumer items or services. Regardless of the purpose this new media carried information of interest to those who attempted to evaluate the political, social or economic conditions of a given country. Print media spawned journalism. This new profession involved reporting or collecting information of interest to readers enabling the owners to sell their printed product as well as attract advertisers.

These reporters or journalists became avid collectors of information on a wide range of topics. They also became the analysts in many instances who explained the meaning of information to the general public. In traditional official intelligence collection of information carried out by diplomats, military men or law enforcement agents the focus or goal was to obtain key and timely information with national security implications. This process traditionally has helped official intelligence officials not only collect from open sources but complemented the information gleaned from ruling circles, dissidents, opposition members or knowledgeable individuals. The sensitivity of such information is evaluated by analysts and then conveyed to the policy-makers from the sponsoring government. Open sources like newspaper reporting became important and most helpful in collecting information. It helped sort out the hidden dimension or meaning in any event, policy decision or pronouncement.

Today, the media is a competitor to the official intelligence community in gathering information or intelligence. The intelligence community (military, diplomatic, law enforcement) concerns are to discreetly collect information and at the same time be mindful of sources and methods. The media

on the other hand seeks immediate and wide dissemination of the information gathered. The former's emphasis on discretion is vital to the analysis targeting limited dissemination of the information to the official consumers: the policy-makers. Journalistic goals are to maintain a free press with the ability to keep the general public informed. This runs counter to official intelligence purposes. Plainly to the intelligence community reality is classified. Thus the media and the intelligence community are usually at odds with the ultimate use of the information collected. One is national security driven and the other motivated by open and wide dissemination of information.

In the last 170 years the world has witnessed the invention of photography, telegraphy, telephony, radio, television, flight (aircraft and satellites), computers, the fax, mobile phone, fiber optic and most recently the internet or cyber-world. These technologies have significantly strengthened the mass media. At the same time they have presented enormous challenges to the secrecy component of the official intelligence. Further complicating the collection aspect has been the digitalization of these technologies. The convergence of telecommunications and computer technologies has had an enormous impact on the transmission of information. The challenge is to maintain or preserve the integrity of the information. The speed in dissemination of information has virtually revolutionized the world of information akin to the recent theme that modern communications have become "the death of distance."

Technology has empowered not only the media but also has enabled rogue states and non-state actors to pose greater dangers. These asymmetrical threats from non-state actors include terrorist groups, organized criminal syndicates and narco-trafficking organizations. The media, official state and non-state actors have virtually complete access to these new technologies. The conventional conduit to keeping the public informed is the mass media. Governments usually view the media as an opportunity to selectively supply with information of their choice to keep the public interested and supportive of public policy. Yet, that has become a tremendous challenge as radio and television developed into twenty-four hour news services world-wide.

Another important new factor or element in this evolution is the rise of the internet. This poses not only a challenge to the intelligence community but also to the traditional print media. A perfect example is the fact that the internet now has literally millions of bloggers. These bloggers are stand alone sources of information, misinformation and /or propaganda. They have become important players in the global information network. Moreover, the internet has provided radical or subversive groups with a ready and rapid way to communicate using chat rooms, messaging or blog postings. The technical challenge to detect them is evident. For the mass media, especially the printed one, surveys show that the younger generation, below 35 years old, does not get their news from newspapers or magazines any longer. They rely on the internet or the bloggers or on-line reporting by the traditional and non-traditional news media. Bloggers specifically present a greater concern in the new media because they abide by no code of conduct in revealing information regardless of accuracy or sensitivity. Thus, much inaccurate, misleading and patently false information is rapidly disseminated.

At the same time asymmetrical threatening groups use it to convey or transmit valuable information. In sum, all the former concerns with the media in terms of safeguarding information to protect the national security are in question now. The new technologies in mobile telephony and remote computerization have further enabled these threatening groups to become more nimble in disseminating information or propaganda as well as communicating more timely and effectively among themselves to avoid instant detection. The task is to attempt to detect any threats in a timely fashion. Basically, what is taking place in many foreign and defense ministries and law enforcement centers (includes municipal police, customs, firearms and immigration officials) is a frantic effort to keep up with the new telecommunications technologies and the new media in cyberspace. The daunting task is not only to detect but to collect and tamp down on information which includes intelligence 'leaks', misinformation or patently false information that impacts on national security.

Clearly, security, intelligence and the media are closely intertwined in today's world. The almost universal availability of the new technologies which enables instantaneous communication and dissemination of information for all including hostile or threatening groups presents a continuous conundrum for security. This suggests that governments must be prepared to re-evaluate the challenges of the new media configuration and its implications for national security. The looming question is how to preserve security while embracing the new technologies used by the new media and increasingly relied on by the traditional media. A new balance must be formulated between security and the media: how to preserve a public institution that educates or informs and the other which seeks to prevent the media overall from becoming harmful to security.

Any official attempt to stifle or control the flow of information deemed damaging or unacceptable for dissemination will fail given the new technical world we live in.. The task at hand is how to manage these new technologies in such a way that the freedom of expression is preserved while security is safeguarded. The intelligence community must seek to re-think the relationship with the media . The traditional link or relationship has become totally outdated. The new cyber-net collectors of information or intelligence have no need for publishers, editors, advertisers or underwriters foregoing the essential task of fact checking and the need for multiple sources. What prevails now is the freedom to disseminate any information considered newsworthy, provocative, promoting an ideology or political point of view. Accuracy as noted is unfortunately not often a requisite in this new world of information. As noted above, the conventional print and broadcast media finds itself increasingly monitoring the internet bloggers for information.

Lastly, today security largely depends on the digital world as well as being threatened by it. The entire intelligence apparatus utilizes the new technologies to collect, communicate, transmit and analyze. The enemies or hostile groups of the established order have equal access to these new technologies and the ability to manipulate the mass media. The media is in the process of transformation due to the rapidly emerging new formats of disseminating information. The whole international community must recognize this new challenge and move quickly to proactively address the new relationship of security, intelligence and the media.

Security and Defense Studies Review

Contributing Authors

R. Evan Ellis, Assistant Professor of National Security Affairs at the Center for Hemispheric Defense Studies, is the author of *China in Latin America: The Whats and Wheresores* (Lynne Rienner, 2009).

Alejandro Arévalo Sarce, a public administrador at the Universidad de Chile in Santiago, is a graduate in security and defense from Chile's National Academy of Political and Strategic Studies (ANEPE).

Carlos Maldonado, a historian with Martin Luther University in Halle, Germany, is an international advisor to the Chilean Defense Ministry.

Juan Carlos Ruiz Vasquez, an Oxford-educated political scientist, is a professor at the Universidad de Rosario in Bogotá, Colombia, specializing in citizen security and the police.

Hilton McDavid, director of the Centre for National Security and Strategic Studies at The University of the West Indies, Mona, Kingston, Jamaica, is also an adjunct professor at the Center for Hemispheric Defense Studies at the National Defense University.

Diaram Ramjee Singh, senior lecturer in Managerial Economics at the University of the West Indies in both the undergraduate and graduate management programs, is the author of three books, the two most recent of which are on micro and macro economics.

Allan Wright, a recently appointed lecturer in the Department of Management Studies at the University of the West Indies, has more than ten years of commercial working experience with several leading national and regional based conglomerates.

María Cristina Montenegro is a professor and researcher at the Law and Social Sciences Faculty at the Universidad Nacional de Córdoba in Argentina.

David E. Spencer, a Center for Hemispheric Defense Studies assistant professor of national security affairs, was a civilian advisor to the Colombian government as it created its successful democratic security strategy.

Martin Edwin Andersen, chief of strategic communications at the Center for Hemispheric Defense Studies and an adjunct professor at the School of International Service at American University, is the author of *Peoples of the Earth; Ethnonationalism, Democracy and the Indigenous Challenge in "Latin" America* (Lexington Books, 2010).

John C. Thompson, dean of Students and Administration at the Center for Hemispheric Defense Studies and a graduate of the U.S. Military Academy at West Point, New York, has served as president of the Inter-American Defense Board, and as director of the Inter-American Defense College.

Frank O. Mora, Deputy Assistant Secretary of Defense for Western Hemisphere Affairs, is a former professor of national security strategy and Latin American studies at the National War College at the National Defense University.

Crescencio S. Arcos, political advisor to the director of the Center for Hemispheric Defense Studies, is a former assistant secretary and director of international affairs at U.S. Department of Homeland Security (2003-2006), a member of the President's Foreign Intelligence Advisory Board at the White House (1999-2003) and the former U.S. Ambassador to Honduras.

Contratapa

*(Contratapa offers, in a second language,
the abstracts found in this volume)*

China-Colombia relations in the context of the strategic relationship between Colombia and the United States

**(Las relaciones China-Colombia en el contexto de la relación
estratégica entre Colombia y los EE.UU.)**

R. Evan Ellis

ABSTRACT

This essay analyzes the relationship between the People's Republic of China (PRC) and Colombia in the strategic context of the region. It starts with an analysis of why the growing relations between China and the region comprise a key security and defense concern, despite the primarily economic nature of the relationships. It continues with an analysis of Chinese strategic interests in Colombia in the context of the PRC's strategic interests in the region generally, which includes access to primary products and markets, efforts to isolate Taiwan, and to foster a safe environment for China's rise in the world. It concludes that relations between the PRC and Colombia in recent years has been primarily commercial in nature, and has many strategic implications for Colombia, including developments in the structure of their trade, the increase in human trafficking, and the indirect empowerment of irregular forces and external threats in the region. Additionally it asserts that the China-Colombia-US relationship should be understood as a triangle in which the development of one part impacts the others, but with opportunities to collaborate, including on defense and crime issues, which matter to the entire region.

The Chilean resource allocation model for defense investment: Impacts and regional comparisons

**(El modelo de asignación de recursos para
las inversiones en defensa chileno: Impactos y comparaciones regionales)**

Alejandro Arévalo Sarce

ABSTRACT

The current resource allocation model for the acquisition of weapons systems in Chile, based on Law No. 13 196 on Copper Reserves (LRC) and its modifications over time, responds to a specific historical context, the last records dating to documents introduced with the creation of the Supreme Defense Council (CONSUDENA) in 1941. Comparative models of resource allocation for national defense bring with it a solid organizational structure within the executive branch that includes a permanent relationship with the legislature. The time-cycle characteristics of weapon systems acquisition and deployment tell us that associated resources cannot be in response to circumstantial

criteria and therefore, a multi-annual model of resources represents the necessary elements required to enable the achievement of a strategically planned procurement of material and military equipment for the armed forces in the region.

Ancient and Modern Dilemmas in Strategic Intelligence in South America

(Dilemas Antiguos y Modernos en la Inteligencia Estratégica en Sudamérica)

Carlos Maldonado

ABSTRACT

In South America attempts to establish new institutional intelligence structures continue without pause. Together with the serious flaws evidenced by the region's police forces, the structure of professional intelligence services is one of the critical issues in the consolidation of democratic security in the region. Most of these intelligence organizations are run by the military and the police, although the number of civilians being employed is also increasing. We can identify two very different groups of countries in examining issues associated with on-going problems. On one side are those countries with old and established—at least in appearance—organizations, but not necessarily for that reason alone enjoying broad legitimacy (the SIDE in Argentina, the ABIN in Brazil, and the DAS in Colombia). On the other, there are a number of countries with emerging intelligence services in search of legitimacy and professionalism. This is true of the ANI in Chile and the DINI in Peru, while the governments of Bolivia, Ecuador and Venezuela are trying to establish, through legislative reform, intelligence organizations that are completely new. In each case, however, the lack of professionalism endures, as does the continuation of unprofessional practices—often through the political use of the services—and in some cases, low levels of efficiency and success, as well as the persistence of intestine struggles for power, influence and resources among civilians, the military and the police.

Soldiers and policemen: Stewardship and military-police joint missions in peacekeeping, post-conflict situations and public safety.

(Soldados y policías: Corresponsabilidad y misiones conjuntas militares-policías en el mantenimiento de la paz, postconflicto y seguridad pública)

Juan Carlos Ruiz Vasquéz

ABSTRACT

This paper analyzes the frameworks and forms of cooperation between military and police forces in the contemporary world, characterized by the growing militarization of the public security field. The correlation between the military and police has not only occurred under peacekeeping missions under the leadership of multilateral organizations like the UN and NATO, but also in the fight against organized crime and other illegal trafficking, insurgency and terrorism. This has meant that their

efforts have become intertwined; forcing governments to take coordinated interagency responses to what has become an ill-defined frontier between public safety and the defense sector. This proposal analyzes these two variants of cooperation and military-police coordination. Despite the differences in ethos, culture, missions and firepower, the combined actions of both bodies have been essential to restore, first, the rule of law and institutional reconstruction, and second, to confront new threats against national security. However, little is known about the combined army-police operations in Latin America against terrorism and drug trafficking. This project seeks to delve in detail into the latter.

Influenza Pandemic and its National Security and Macroeconomic Implications for Jamaica

**(La influenza pandémica y su seguridad nacional y
Implicaciones macroeconómicas para Jamaica)**

D. Ramjee Singh, Allan Wright and Hilton McDavid

RESUMEN

Las implicaciones de seguridad nacional de la pandemia de la influenza provocan costos sociales incommensurables, pero también es importante tomar en cuenta los costos económicos cuantificables. Este artículo estima los posibles efectos macroeconómicos de la próxima pandemia de influenza para con la economía de Jamaica y analizó el impacto económico de las intervenciones basadas en la vacunación. Las repercusiones económicas estimadas serían de aproximadamente \$2.6 miles de millones (dólares de Jamaica, DJ), excluyendo los trastornos al comercio y a la sociedad. Se estima que la pérdida de horas-hombre, en un período de trabajo de dos semanas, es de aproximadamente 15 millones horas, asumiendo una tasa de un promedio de 17% de ataques en los sectores económicos más importantes. Por otro lado, el costo de vacunación por paciente oscila entre. \$18 hasta \$59 dólares norteamericanos, se estima que el costo total de la vacunación de los miembros de la población activa, y que pudieran estar expuestos a un ataque, alcanzaría los \$917M (DJ). Por ende, si se vacuna a las personas en la fuerza de trabajo se proyecta un ahorro neto para la sociedad,. La seguridad pública y la empresarial forman una parte crucial de la fuerza de trabajo. La seguridad pública y el orden público son de suma importancia durante un brote de influenza pandémica.

Is a new reconfiguration of the international system emerging?

(¿Emerge una nueva reconfiguración en el sistema internacional?)

María Cristina Montenegro

ABSTRACT

Two events in 2008 accounted for substantive changes in the international system. The Russian invasion of Georgia and the international financial crisis highlighted the impotence of international institutions to cope. The war in Georgia made it clear that unilateral U.S. efforts, including the

U.S. deployment over traditional Russian spheres of influence, revitalized Russia's relations with members of the Shanghai Cooperation Organization in order to propose a regional view on issues of international security. On the other hand, the financial crisis that originated in the United States has impacted on the global economy causing, among other things, the volatility of international prices of raw materials and constraints on investment in emerging economies. Governments are trying to apply corrective measures *ad intra* while seeking *ad intra*, externally to create conditions for stabilizing the financial situation from a cooperative perspective. In this context, U.S. hegemony without the addition of multilateralism, which means international legitimacy, is an invitation to strategic counter balances. From the perspective of critical realism of geo-strategic unilateralism, like that of the Iraq war, argues that if you want to govern the world you must commit to multilateralism.

Ejército del Pueblo Paraguayo: Desafiar a un régimen populista (Paraguayan People's Army: Challenging a Populist Regime)

David E. Spencer

ABSTRACT

El nuevo grupo guerrillero conocido como Ejército del pueblo paraguayo (EPP) es único en su calidad de insurgencia marxista en contra de un gobierno populista que simpatiza con los valores marxistas. Aunque sigue siendo un movimiento pequeño, parece estar creciendo. La evidencia indica que el EPP es un grupo serio que se ha ido desarrollando por más de veinte años. Cuentan con una ideología y un plan estratégico que ponen en práctica sistemáticamente. Pueden ser tildados de todo menos de aficionados. Han adquirido entrenamiento y asistencia de las FARC colombianas, y tal vez hasta de otros grupos. Han reunido fondos a través de robos a bancos y secuestros, y poco a poco han ido expandiendo sus operaciones. Aunque a veces se les denomina como un movimiento “foquista”, la comparación se queda corta. Lo que distingue al EPP es el apoyo básico e importante que han acumulado metódicamente entre los elementos radicales del campesinado rural paraguayo, especialmente en el norte del país. Hasta ahora el Estado ha respondido mediante el envío de contingentes de policías y soldados para acordonarlos y buscarlos en las zonas rurales de San Pedro y Concepción. Estas operaciones parecen haber producido escasos resultados. Este artículo aborda la historia del EPP y su dinámica.

Guardia avanzada: Comunicaciones Estratégicas y el Agencia Doble de la Capellanía de las Fuerzas Armadas Norteamericanas

(Advanced Guard: Strategic Communications and the Dual Agency of the U.S. Armed Forces Chaplaincy)

Martin Edwin Andersen

ABSTRACT

“La comunicación estratégica” es un medio clave para lograr la aceptación de las ideas, políticas o cursos de acción. Como tal, desempeña un papel crítico en ayudar a Estados Unidos a reforzar la

comprensión de sus valores y cultura, así como el apoyo a sus ideas, políticas y cursos de acción, tanto dentro de su establecimiento castrense como en el resto del mundo. Este artículo examina las acciones históricas de los capellanes militares para arrojar luz sobre un aspecto crítico de su trabajo: el uso de su ministerio como una plataforma de comunicación estratégica desde la que ofrecen su función pastoral, pero al mismo tiempo que, como valiosos miembros del círculo interno militar, asesoran en cuestiones religiosas, morales, espirituales y de ética a los líderes militares, tanto al nivel estratégico como táctico. Se examina el papel de los capellanes militares estadounidenses como un fenómeno de comunicación estratégica, que precede al concepto en sí. Una frase de moda que emana de la década de 1990 y que comenzó a difundirse aún más luego del 11 de septiembre 2001 en la “guerra global de ideas”, --”comunicación estratégica” podría parecer un concepto nuevo, y sin embargo, los capellanes militares han trabajado durante siglos como comunicadores estratégicos, en un esfuerzo por ganar apoyo para las políticas de sus países y sus doctrinas nacionales dentro de las fuerzas armadas.



Center for Hemispheric Defense Studies
National Defense University
Abraham Lincoln Hall
260 5th Ave. Bldg. 64
Washington, DC 20319-5066